

Política

“Estar de pie es no caerse”

Crisis política y legitimidad de las instituciones democráticas*

Augusto Varas **

* Título de una obra del videista Marcel Odenbach.

** Sociólogo, presidente del Directorio de Fundación Equitas.

Introducción

Tres décadas atrás, en un agudo análisis sobre los nuevos movimientos sociales en América Latina, José Nun, destacado sociólogo argentino, usaba la metáfora del teatro griego para mostrar los significativos cambios observados en ese período:

En la tragedia griega el centro del escenario lo ocupaban casi siempre los héroes, únicos que se hallaban en contacto directo con los dioses. La vida cotidiana tenía reservado, en cambio, un espacio subalterno y sin rostro: el del coro. Lo formaban las mujeres, los niños, los esclavos, los viejos, los mendigos, los inválidos; en una palabra, todos los que se quedaban en la ciudad cuando los demás partían en busca de la aventura, del poder y de la gloria (...). Pero ocurre que, en nuestra época, la vida cotidiana ha comenzado a rebelarse.¹

En el Chile actual esta rebelión se expresó en las movilizaciones estudiantiles de 2011 y 2012, las que catalizaron la masiva protesta de diversos grupos etarios y clases sociales.

Usando la metáfora de Nun, sería posible describir la reciente crisis política nacional como una obra en la cual los principales actores, en un escenario que se tambalea, han terminado interpretando un deplorable guion, abucheados por un coro cada vez más amplio y rebelde.

Pero como lo muestra el análisis comparado de crisis políticas, estas pueden convertirse en el inicio de importantes transformaciones societales.

La crisis

El brusco cambio de la escena política nacional a comienzos de 2015 generó una situación crítica para el conjunto de las instituciones del Estado, la clase política y las elites; en suma, para la cúspide del poder en el país.

En los primeros ocho meses del nuevo gobierno y después de una efectiva implementación de las primeras medidas comprometidas en su campaña electoral, la presidenta Bachelet enfrentó las habituales turbulencias de todo período de instalación. Si bien las críticas desde la Nueva Mayoría a la conducción de su agenda de cambios arreciaron a fines de 2014, multiplicándose las voces que establecían como inminente una reformulación de su gabinete, la carta de navegación acordada en diciembre mejoró el clima de confianza, estabilizando las relaciones al interior de la coalición de gobierno.

1 José Nun, "La rebelión del coro". Nexos, 1 de octubre, 1981. <http://www.nexos.com.mx/?p=3924>

Las denuncias del caso Cascadas y el escándalo Penta dejaron a la oposición inmersa en una profunda crisis. En particular el caso Penta destapó una difundida corrupción y delitos tributarios en un selecto sector del empresariado, la UDI y el Servicio de Impuestos Internos. En el caso de la UDI se generó la duda respecto de si Penta había sido una empresa de la UDI o si esta era el partido político de Penta. A su vez, la acusación de la Securities & Exchange Commission (SEC) contra el empresario Juan Bilbao por usar información privilegiada en la compra de acciones de CFR Pharmaceuticals luego de haber conocido información confidencial sobre la oferta de compra de parte de Laboratorios Abbott, y la denuncia por evasión tributaria del Servicio de Impuestos Internos contra la familia Ossandón-Larraín, coronaron las acusaciones de ilegalidades empresariales.

Así, desde la perspectiva gubernamental, todo hacía esperar un tranquilo reinicio de las actividades políticas después del descanso estival. Sin embargo, a fines de la primera semana de febrero, todo cambió para el Ejecutivo, la Nueva Mayoría, la Alianza y el país. El reportaje sobre la especulación inmobiliaria de la empresa Caval en Machalí arrojó un manto de dudas sobre el tráfico de influencias a nivel gubernamental y su conexión con el mundo de las finanzas. Camilo Escalona, candidato a la dirección del PS, criticó abiertamente la conducción del ministro del Interior y anticipó graves consecuencias para el país al debilitarse por estas razones la imagen presidencial².

A la derecha, esta operación le permitió intentar “empatar” con los ilícitos de sus empresarios y parlamentarios, y tratar de encontrar vías políticas para solucionarlos. Tal como lo señaló El Mercurio del 19 de abril en su editorial “En la misma ciénaga”:

La irresponsabilidad de quienes, en los inicios del caso Penta, creyeron ver una oportunidad para destruir a sus adversarios, sin advertir los riesgos de llevar la política a la arena judicial y de dar tratamiento de delito a conductas no tipificadas como tales, ha vuelto más dificultosa cualquier solución.

La suma de estos hechos generalizó una sensación de crisis profunda, agudizada por las continuas informaciones de nuevas y espurias relaciones entre dinero y política. La legitimidad de los políticos y de la política realmente existente siguió perdiendo adhesión social, hundiéndose en caída libre.

2 <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/03/04/29856/Camilo-Escalona-reafirma-sus-criticas-al-ministro-Penaillio-tras-respuesta-de-Isabel-Allende.aspx>

Valores republicanos y legitimidad democrática

El carácter multidimensional de esta crisis permite analizarla desde diversos ángulos.

Por una parte, develó la ausencia reiterada de valores republicanos en la clase política y las elites. Cristian Warnken reflexionaba precisamente a este nivel: *"Usura, mentira y política. ¿No estamos hablando en realidad de Ética? Para Aristóteles, el griego que pensó la política, ética y política iban juntas. En algún momento se separaron. Hoy el cuerpo de un hombre muerto se interpone entre ambas, como una grieta que sangra"*³. Separación que Pablo Salvat explica por el *"desmadejamiento del tejido social-cultural y una modificación radical del vínculo social o ethos republicano"* durante la dictadura⁴.

Efectivamente, de los valores o virtudes republicanas que le dieron vida y sustentaron a esta joven república, Camilo Henríquez identificaba entre *"las principales, la justicia, el desprendimiento de intereses personales, prefiriendo al bien particular y propio el bien público, y la causa de la Libertad; o si por falta de estas virtudes estamos a ser esclavos eternamente"*⁵. Sin estos valores, las instituciones democráticas no serían capaces de proteger y desarrollar adecuadamente los bienes e intereses públicos⁶.

Esta crisis ética involucró a instituciones, como la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde el rector de la misma reprochó *"el actuar de los ex alumnos de esa institución que permanecen en prisión preventiva tras ser formalizados en la investigación por el caso Penta (...) Carlos Eugenio Lavín y Carlos Alberto Délano, y el ex gerente Hugo Bravo, fueron alumnos destacados de Ingeniería Comercial UC"*⁷.

3 <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/01/22/28742/La-Etica-asesinada.aspx>

4 Pablo Salvat, *"Ética nacional: un doloroso viaje de la república al mercado"*. 24 de marzo de 2015. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2015/03/24/etica-nacional-un-doloroso-viaje-de-la-republica-al-mercado/>

5 Camilo Henríquez, *"Discurso en el aniversario de la instalación del nuevo gobierno"*, citado en Vasco Castillo, *La creación de la República: la filosofía política en Chile, 1810-1830* (Santiago: LOM, 2009), pp. 28-29.

6 Un análisis histórico de tales valores en: Alfredo Joignant y María Cosette Godoy, *"La república virtuosa. Honor, desinterés y vocación en los debates parlamentarios sobre las dietas y los fueros en Chile (1812-1925)"*, Atenea, 502, II Semestre, 2010.

7 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2015/03/09/la-crisis-moral-en-la-uc-el-alma-mater-de-penta/>
<http://www.elmostrador.cl/opinion/2015/03/12/a-quien-sirve-la-uc-a-chile-o-al-negociado/>
<http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/03/13/707825/rector-ignacio-sanchez.html>

Igualmente, desde los gremios empresariales se condenó tales prácticas. Andrés Santa Cruz, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), aseguraba que *"empresa o persona socia del gremio que sea imputada, se va a congelar o suspender su membresía mientras dure la investigación. En caso de ser condenada por la justicia, esa empresa o persona será expulsada"*⁸. A su vez, el presidente de Sofofa, Hermann Von Mühlenbrock, señaló la necesidad de aclarar y sancionar *"los hechos investigados en el marco del caso Penta [los que] suponen graves faltas contra la ley y la ética, que dañan la confianza pública y que no se pueden volver a repetir"*⁹. Bernardo Larraín Matte, presidente de Colbún, afirmaba que *"Chile vive una crisis de confianza y legitimidad de sus instituciones y creo que el mundo de la empresa está en el centro de ella"*¹⁰.

Las ilegalidades de los empresarios antes mencionados mostraron que estos, y las organizaciones políticas que idearon e instalaron a la fuerza las instituciones políticas y económicas existentes, no creyeron verdaderamente en ellas. De esta forma terminaron por quitarles la poca legitimidad que les quedaba, dándole la razón a la mayoría de la población (74%) que demanda una nueva Constitución¹¹.

En segundo término, esta crisis expuso de manera ostentosa algo que se venía arrastrando por décadas: las instituciones creadas por la clase política y las elites fracasan al no estar inspiradas y ser portadoras de valores republicanos sólidos, aptos para proteger los intereses colectivos y bienes públicos¹². En este contexto, Marco Enríquez-Ominami concluía que *"los escándalos reseñados anteriormente han logrado poner en cuestión los cimientos de las principales instituciones republicanas de la nación"*¹³. Y el expresidente Lagos reconocía la existencia de una *"crisis de confianza"* y *"de legitimidad"*¹⁴. En este contexto, no es de extrañar que una encuesta

8 <http://www.t13.cl/noticia/negocios/cpc-propone-suspension-a-empresas-o-personas-imputadas-y-expulsion-si-son-condenadas>

9 <http://www.radioagricultura.cl/2015/03/07/presidente-de-sofofa-por-caso-penta-son-hechos-graves-que-danan-la-confianza-publica/>

10 <http://www.emol.com/noticias/economia/2015/03/17/708349/presidente-de-colbun-bernardo-larrain-matte.html>

11 Adimark, junio 2014.

12 Un clara diferenciación entre lo público y lo estatal, en: Rodrigo Baño, *"Lo público y el Estado (las cosas por su nombre)"*, El Mostrador, 13 de octubre de 2014.

13 Marco Enríquez-Ominami, *"Crisis institucional: recambio político y movimiento juvenil en Chile"*, <http://elclarin.cl/web/opinion/politica/14864-crisis-institucional-recambio-politico-y-movimiento-juvenil-en-chile.html> Reiterados en El Mercurio <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-03-21&dtB=21-03-2015%200:00:00&PaginaId=2&bodyid=3>

14 <http://diario.latercera.com/2015/03/29/01/contenido/reportajes/25-186435-9-ricardo-lagos-las-crisis-politicas-se-resuelven-con-liderazgo-y-acuerdos.shtml>

de la Universidad Central mostrara que *“un 61,9% de los chilenos piensa que el país se dirige hacia una crisis institucional producto de la pérdida de confianza en las instituciones a raíz de los casos Caval, Penta y la arista SQM”*¹⁵.

Avivando la crítica a la legitimidad institucional, desde la derecha se objetaba la judicialización de la demanda de derechos¹⁶ y se ponía en duda el rol del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional. Jovino Novoa acusaba a la Fiscalía, en el caso Penta, de filtrar antecedentes a la prensa, de usar resquicios legales y show mediático¹⁷, y Libertad y Desarrollo llegó a afirmar que la investigación de los ilícitos estaría debilitando el Estado de derecho¹⁸. El Mercurio, a su vez, editorializaba que si el Tribunal Constitucional aprobaba la constitucionalidad de las leyes sobre reforma educacional, copago y lucro solo con el voto dirimente del presidente —lo que sucedió—, este sería *“un argumento más contra la legitimidad de sus decisiones”*¹⁹.

Así, en este período se instaló y adquirió carta de ciudadanía la crítica transversal a la legitimidad de las instituciones políticas, económicas y jurídicas.

La profundidad de la crisis se puede apreciar de mejor forma desde una perspectiva conceptual. Hanna Arendt afirmaba que *“el poder no necesita justificación, siendo inherente a la propia existencia de las comunidades políticas; lo que necesita es legitimidad”*²⁰; y Lipset y Lakin aclaraban que *“legitimidad significa que la sociedad como un todo cree que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas”*²¹. Desde otra perspectiva, ahondando en el tema, Hans Kelsen establecía que *“un orden jurídico solo es válido si de una manera general los individuos a los cuales se dirige conforman sus conductas a las normas que lo constituyen (...) un orden normativo pierde su validez cuando deja de estar en cierta medida de acuerdo con la realidad”*²².

15 Estudio realizado por la Universidad Central, Imaginación y radio Cooperativa.
<http://www.cronicadigital.cl/2015/03/25/encuesta-u-central-mayoria-ciudadana-cree-que-chile-se-dirige-hacia-una-crisis-institucional/>

16 <http://lyd.org/?s=judicializacion>

17 <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-03-29&dtB=30-03-2015%200:00:00&PaginaId=9&bodyid=10>

18 <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-03-21&dtB=21-03-2015%200:00:00&PaginaId=11&bodyid=3>

19 <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=28-03-2015%200:00:00&dtB=28-03-2015%200:00:00&BodyID=1&PaginaId=3>

20 Hanna Arendt, *On Violence* (New York: A Harvest/HBJ Books, 1970), p. 52.

21 Seymour Martin Lipset y Jason M. Lakin, *The Democratic Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 2004), pp. 209-210.

22 Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho* (Buenos Aires: Eudeba, 1973), pp. 52-53 y 142.

De esta forma, es posible pensar que a la deslegitimación de las instituciones políticas y económicas, se le ha sumado la pérdida de validez de las mismas por su falta de eficacia y desconexión con la realidad, situando la crisis en el umbral de una peligrosa deslegitimación del orden político en su conjunto, precondition para un desorden social más amplio. En este contexto y desde la sociedad civil, el *"Que se vayan todos"* no se dejó esperar²³, a lo que sorprendentemente se sumó el exsenador Camilo Escalona al apoyar la idea de una reforma constitucional que permitiera una elección parlamentaria anticipada:

*Debemos estar preparados ante un eventual agravamiento de la situación, pues si se diera el caso que se confirmaran los trascendidos y un número elevado de congresistas quedara involucrado, dañándose en forma irremediable la legitimidad del actual Parlamento, habría que abrir paso a una solución institucional recurriendo, como corresponde en democracia, a la decisión de la soberanía popular*²⁴.

En suma, en este período, las dos caras inseparables de un orden político estable —valores republicanos e instituciones democráticas eficaces— entraron simultánea y combinadamente en crisis, mostrando el déficit nacional en ambas dimensiones.

A pesar de todo

Con todo, el profundo nivel de la crisis ha coexistido con la puesta en acción de importantes recursos políticos y sociales en este período. Así, es posible observar que después de 25 años de gobiernos democráticos, la actividad política —estatal y partidaria— se ha vuelto más transparente y lo que hace pocos años atrás no era conocido, juzgado y reprobado públicamente, hoy día es parte constitutiva de la vida ciudadana.

Esta mayor transparencia ha sido posible gracias a un doble proceso —ciudadano y de reformas estatales— que ha establecido nuevos parámetros en la relación poder político-ciudadanía. Por una parte, gracias al continuo despliegue de esfuerzos de la sociedad civil organizada se ha podido acceder a información reservada y cambiar las normas de secretismo gubernamental. Por la otra, importantes iniciativas gubernamentales han establecido instituciones guardianas de la transparencia y protectoras de los derechos ciudadanos.

En el plano de la sociedad civil organizada, se crearon y fortalecieron ONG dedicadas a transparentar las acciones gubernamentales y estatales

23 <http://www.elquintopoder.cl/politica/que-se-vayan-todos/> Lo que también se expresó en la marcha estudiantil del 16 de abril.

24 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/04/674-625953-9-n-mayoria-se-abre-a-opcion-de-adelantar-elecciones-ante-crisis-de-legitimidad.shtml>

en general²⁵ y denunciar el financiamiento empresarial a políticos²⁶. Al mismo tiempo se fue desarrollando un selecto y activo núcleo de periodismo investigativo²⁷, el que ha sido capaz de develar las intrincadas interconexiones política-dinero, situando estos temas en la agenda nacional. La interacción virtuosa entre ambas actividades creó el espacio apropiado para que la demanda por transparencia fuera acogida por el Ejecutivo y se establecieran mecanismos institucionales para hacerla efectiva.

Así, la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública de 2009 le dio vida al artículo VIII de la Constitución Política. De acuerdo con Juan Pablo Olmedo, primer presidente del Consejo para la Transparencia, esta ley *"integró al país a la comunidad de naciones democráticas y abiertas que basan en el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública una parte fundamental de su legitimidad política. La creación del Consejo para la Transparencia otorgó al Estado de Chile una herramienta clave para avanzar en el desarrollo de una cultura de apertura que permita establecer una relación de nuevo tipo entre los ciudadanos y el Estado"*²⁸.

Es importante destacar la importancia de la dimensión internacional al respecto, ya que la reintegración del país a la vida democrática implicó ponerse al día en aquellos aspectos en que la comunidad internacional había avanzado y el país estaba rezagado. La inserción económica no podía sino estar acompañada de otras formas contemporáneas propias de la gobernabilidad democrática, haciendo imposible una insularidad normativa. La ratificación de la adhesión de Chile al Tribunal Penal Internacional, en 2009, es un ejemplo de esta limitación a la soberanía nacional frente a normas internacionales. Tal como lo indica Alfredo Rehren, *"concordante con la literatura experta y recomendaciones de agencias internacionales, la transparencia es incorporada en forma gradual a la agenda de gobierno a contar de 1994 como una herramienta eficaz para controlar la corrupción"*²⁹. Así, en materia de transparencia, la dimensión internacional significó un importante apoyo para este cambio político-cultural.

25 Tales son los casos, entre muchos otros, de Ciudadano Inteligente, ProAcceso, Fundación SOL, Transparencia Internacional, Fundación Terram, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, CENDA, Centro de Estudios de la Mujer, Fucatel, Conadecus, etcétera.

26 <http://ciperchile.cl/2015/04/23/la-lista-completa-la-verdad-sobre-las-1-123-empresas-que-financian-la-politica-en-chile/>

27 Entre otros, Ciper, El Mostrador, The Clinic, Radio Francia y otras radios comunitarias, programas en TV abierta.

28 Juan Pablo Olmedo, Manuscrito (2014).

29 <http://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/123456789/1516/504459.pdf?sequence=1>

Otro recurso institucional clave que se puso en movimiento en esta coyuntura fue el Poder Judicial. A diferencia de su anterior papel conservador alineado con la dictadura, las modernizaciones en su organización y funcionamiento, el cambio generacional y su mayor exposición internacional, produjeron cambios fundamentales en este poder del Estado. Su nuevo rol se pudo apreciar en la inauguración del año judicial 2015, cuando el presidente de la Corte Suprema, Sergio Muñoz, reaccionó ante la crisis afirmando principios y valores republicanos. Frente a la participación de parlamentarios en el financiamiento ilegal de sus campañas, indicó que:

La igualdad impone comportarse de un mismo modo con todos los semejantes, sin reconocer señores ni vasallos, si no personas (...). Sin duda la autoridad más importante en un Estado es el pueblo, nuestro deber es servirle y respetar sus legítimos intereses (...). El pueblo debe contar con instrumentos efectivos que le permitan expresar su voluntad, la que ciertamente debe llegar a contemplar, en casos graves y calificados, la posibilidad de poner término a las designaciones de sus autoridades si fuese necesario (el fuero parlamentario) fue pensado como una protección ante acusaciones infundadas, lo que hoy en día parece no tener justificación y debiera evaluarse la conveniencia de su mantención (...) debiera pensarse que los parlamentarios imputados de un cargo criminal, asuman la realidad del proceso en igualdad de condiciones como cualquier ciudadano de la República sin mayores cargas, pero también sin mayores privilegios.³⁰

Efecto importante de esta postura fue el fuerte respaldo a la Fiscalía Nacional en las investigaciones de los ilícitos denunciados, lo que, en parte, movió al Servicio de Impuestos Internos a entregar los antecedentes impositivos de SQM que obraban en su poder.

Finalmente, pero no menos importante, es preciso destacar el creciente papel de las redes sociales en la creación de un espacio o ágora virtual que compite con los medios de comunicación tradicionales, y los corrige y desafía. Junto a sondeos de opinión pública, en las redes sociales se han escuchado nuevas voces condenando el arbitrario uso del poder y dinero.

30 <http://goo.gl/ErdRtR>

¿Fuga hacia adelante?

Las crisis son un favorable caldo de cultivo para reformas políticas de importancia. Frente a ellas, las elites y clase política deber ceder parte de su poder, para así proteger la estabilidad institucional. Tal como lo indica el politólogo mexicano Gabriel Negretto:

La apelación a metas cooperativas (...) solo ejerce un efecto restrictivo sobre la selección de alternativas concretas de reforma al cambio constitucional cuando responde a una crisis institucional que pone en tela de juicio la viabilidad futura del régimen político. En estos casos, la preocupación por la supervivencia del sistema político puede limitar la capacidad de algunos actores para proponer o adoptar las instituciones que mejor reflejen sus intereses partidistas de corto plazo.³¹

En este contexto y desde una perspectiva institucional, el Ejecutivo no huyó hacia adelante frente a los casos mencionados ignorando el fenómeno y divirtiendo la atención hacia otros temas de la agenda nacional³². A diferencia de lo afirmado por Carlos Peña (*"La estrategia del Gobierno es entonces equivocada: intenta desplazar el problema, cuando se trata de enfrentarlo, sea cual fuere el rostro que al final asome"*), el Gobierno entró directamente en el tema constituyendo el Consejo Asesor Presidencial encargado de elaborar propuestas para regular la relación entre dinero y política, dándole 45 días de plazo, las que presentó públicamente el 24 de abril.

Igualmente, el 19 de marzo la presidenta Bachelet firmó el instructivo sobre buenas prácticas y transparencia, que obliga a ministros, directivos de empresas públicas y rectores de universidades estatales a presentar una declaración de patrimonio e intereses antes del 30 de abril, más completos de lo que hoy establece la ley. La obligación se extiende a quienes perciban un ingreso bruto igual o superior al tercer nivel jerárquico de su respectivo ministerio, servicio o gobierno regional, incluyendo a los contratados a honorarios y quienes ejerzan cargos en instituciones del Estado. Dicha declaración tendrá que contener todas las actividades profesionales y económicas del declarante en las que haya participado durante los dos años anteriores a su asunción en el cargo. Además, deberá indicar los bienes de manera más detallada, con su valor comercial aproximado. Desafortunadamente, tal declaración de patrimonio no incluyó a los familiares directos de las autoridades³³.

31 Texas Law Review, 89, pp. 1777-1805, 2011.

32 <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/03/22/30356/La-democracia-en-peligro.aspx>

33 <http://www.gob.cl/2015/03/19/mas-probidad-y-transparencia-los-nuevos-estandares-que-conlleva-el-instructivo-firmado-por-la-presidenta/>

Continuando con esta política, y anticipándose a las propuestas del Consejo Asesor Presidencial, el 17 de abril la Presidenta firmó el proyecto de reforma constitucional que establece la pérdida de cargos públicos por infringir normas de gasto y transparencia electoral.

En el plano legislativo, el Ejecutivo retomó la agenda definiendo una carta de navegación en torno a cuatro ejes para 2015: democracia y transparencia, económico-productivo, social, y seguridad pública. Y activó importantes iniciativas legislativas: agenda laboral, desmunicipalización de la educación, nuevo Plan Docente, gratuidad en la educación superior, despenalización del aborto, y elección directa de intendentes.

Las críticas a la conformación del Consejo Asesor Presidencial no se dejaron esperar, especialmente por parte de los parlamentarios de la Nueva Mayoría, quienes objetaron el carácter académico de sus integrantes, así como a algunos de sus miembros por sus previos vínculos con la dictadura y actualmente con el empresariado. Por tales razones, la Nueva Mayoría creó una comisión propia que elaboraría un conjunto de propuestas para ser ingresadas al Congreso, independientemente del Consejo Asesor y organizadas en torno a los temas de modernización del Estado, malas prácticas empresariales, probidad y transparencia en el servicio público, incluyendo normas para los directorios de las empresas del Estado y congelamiento de las dietas de altas autoridades públicas.

Sin embargo, apartándose de esta línea confrontacional, el 10 de abril los partidos de la Nueva Mayoría declaraban:

Respaldamos y valoramos la labor de la Comisión Asesora Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción y asumimos desde ya sus conclusiones como un paso importante para impulsar aquellas iniciativas legislativas que sean necesarias, en la perspectiva de construir una nueva institucionalidad sobre probidad y transparencia. (...) Concentraremos los esfuerzos legislativos en la labor de la Comisión Especial sobre Probidad y Transparencia, creada recientemente en el Senado, y la correspondiente de la Cámara de Diputados, para tramitar aquellos proyectos de ley y mociones parlamentarias que sean conducentes al objetivo señalado, en el más breve plazo.

El fuerte golpe de timón dado por la presidenta Bachelet el martes 28 de abril cambió sustancialmente el escenario. Asumiendo la mayoría de las propuestas del Consejo Asesor Presidencial, se dirigió al país anunciando un conjunto de medidas que, de ser implementadas en ese espíritu, transformarán la política chilena de manera sustancial:

... entre otras medidas, transparentaremos completamente el financiamiento de la política y eliminaremos los aportes anónimos y reservados, y las empresas no podrán hacer aportes de ningún tipo. La transgresión de estas normas será considerada delito.

Será el Estado el que financie el trabajo de los partidos. Para eso tendrán que cumplir con exigencias y controles claros. Tendrán que reinscribir a todos sus militantes para sincerar los registros; tendrán que ser democráticos en su interior, tener contabilidad transparente y fiscalizada, dar espacio a nuevos líderes. Ésta es una inversión necesaria para tener una mejor vida pública y mayor participación ciudadana. Fortaleceremos al Servicio Electoral y al Tribunal Calificador de Elecciones, para que sean más autónomos y tengan reales capacidades de fiscalización y sanción para hacer respetar la ley. Daremos autonomía constitucional al Servel. Regularemos detalladamente el financiamiento de las campañas electorales. Lo importante debe ser el debate de ideas.

Por ello, reduciremos el gasto, sólo podrá hacerse propaganda en zonas delimitadas y serán delito de cohecho los regalos de campaña y el pago de cuentas. Y, tal como lo anunciamos hace unos días, todos aquellos representantes elegidos que vulneren la confianza pública, no nos podrán representar en los cargos de elección popular y perderán sus escaños. Pero también debemos fortalecer la calidad, integridad y transparencia de los que trabajan en el servicio público. Vamos a ampliar el rango de aplicación del Sistema de Alta Dirección Pública para trabajar en el Estado, para que los que lleguen ahí lo hagan por mérito y vocación. Y regularemos la capacidad del Gobierno de turno para designarlos y removerlos. Aumentaremos las exigencias y la fiscalización en el uso de los recursos públicos en el Ejecutivo y en los municipios, regulando también de manera más precisa a aquellos que prestan servicios al Estado. En segundo lugar, cuidaremos el modo en que se hacen los negocios. Necesitamos una buena economía para desarrollarnos. Buscar ganancias transgrediendo las normas éticas y legales, no es progreso, sino retroceso. Por eso tomaremos medidas severas.

Dentro de mis prioridades destaco las siguientes: Superaremos los vacíos de la ley actual para asegurar sanciones efectivas a la facilitación y aprovechamiento de facturas y boletas ideológicamente falsas. Tipificaremos y sancionaremos el delito de corrupción entre particulares, tal como los pagos indebidos para obtener negocios. Tercero, regularemos y fiscalizaremos de manera estricta la relación entre la política y los negocios. El Estado no es para hacer negocios, y los negocios limpios no se hacen usando impropriamente los recursos y facultades del Estado. Vamos a ampliar y reforzar las inhabilidades e incompatibilidades para ingresar a la función pública. Ampliaremos el ámbito de la prohibición de contratación en el Estado, a parientes de las autoridades.

Regularémos la “puerta giratoria” entre empresas y el servicio público, para impedir que autoridades y ejecutivos circulen sin límites entre ellas. Estableceremos un registro público obligatorio de lobistas, para que todos sepamos quiénes representan intereses del mundo privado ante los que toman decisiones en el mundo público. Tenemos que evitar los negocios irregulares y especulativos. Nadie podrá sacar ventajas indebidas con los cambios de los planos reguladores. Tal como lo he impulsado en el Parlamento, ampliaremos significativamente la aplicación y el detalle de las declaraciones de bienes, intereses y patrimonio de los servidores del Estado. Esto se aplicará ahora, por ejemplo, a los consejeros de las instituciones públicas, a los fiscales, a los directores de las empresas del Estado, a los alcaldes, concejales y jefes de unidades claves municipales, a los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, y también a las o los cónyuges de las autoridades. Necesitamos, sin duda, mejores leyes y sistemas de fiscalización y sanciones efectivos para que la ley se cumpla realmente y no haya impunidad para nadie. Mantendremos la suma urgencia a la creación de la Fiscalía de Alta Complejidad y al proyecto de modernización del Ministerio Público. Pero las leyes, aunque sean buenas, no bastan. La calidad de nuestra vida pública debe descansar en convencimientos éticos que cada uno valora y sigue. Debemos ser una sociedad del respeto mutuo, de la confianza, del sentido de justicia. Esa es la transformación más importante que debemos emprender. Y actuaremos decididamente en este ámbito.

Daremos un lugar central a la educación cívica, en valores y actitudes, a lo largo de la formación escolar. Todas las escuelas, universidades y centros de formación deberán tener un programa sólido y explícito en formación cívica. Definiremos códigos éticos para todos los servicios públicos y para el mundo privado. Necesitamos una ciudadanía consciente y vigilante. Crearemos el Defensor Ciudadano, que se encargará de promover y defender los derechos de las personas, frente a los actos arbitrarios del Estado.

En este marco, la Comisión Especial del Senado encargada de analizar y estudiar las materias que contemplarán los proyectos sobre probidad y transparencia acordó que los correos institucionales que versen sobre actos y resoluciones serán públicos³⁴.

34 <http://newsletter.diarioconstitucional.cl/12all/lt.php?c=844&m=411&n1=1&s=0325be6c2cc2bd0f7676d52f5545e7a3&lid=25971&l=-http-www.diarioconstitucional.cl/noticias/actualidad-legislativa/2015/04/30/acuerdan-que-correos-electronicos-institucionales-de-autoridades-sean-publicos/>

De esta forma, es posible observar que la crisis tuvo el positivo efecto de poner en acción recursos humanos e institucionales que contribuirían a ir superándola gradualmente.

Para no caerse

La crisis también ha tenido efectos negativos en ambas coaliciones partidarias.

En la derecha se manifestó de manera profunda, enredándola aún más en su embrollo refundacional. Enfrentando la derrota electoral de 2014, en enero de 2015 la UDI, RN, el PRI y Evópoli anunciaban la formación de una nueva coalición política de derecha y centro derecha, pero la crisis de febrero tuvo efectos inesperados. Como resultado de las investigaciones de ilícitos entre sus parlamentarios, la directiva de la UDI —que había pedido perdón por los que aún no se conocían como actos ilícitos— renunció en pleno, sumiendo al partido en su propia refundación³⁵. Como efecto colateral, se inició un proceso de discusión transversal RN-UDI para imaginar su futuro³⁶.

En cuanto al Ejecutivo, el caso Caval lo expuso a la crítica de su propia coalición (Osvaldo Andrade, Isabel Allende, Ignacio Walker)³⁷, fue cuestionado el liderazgo y la credibilidad de la Presidenta (Carlos Huneeus)³⁸ y la Nueva Mayoría perdió su alicaída autoridad moral (Ignacio Walker)³⁹.

En este contexto de amplia crisis valórica y de legitimidad institucional, el limitar las relaciones política-dinero, transparentar la actividad política y empresarial, y formular una agenda y cronograma de reformas realistas (Francisco Vidal)⁴⁰ han sido medidas importantes, necesarias, pero no suficientes para superar la situación. Las propuestas presidenciales permitirían ir más allá.

35 <http://diario.latercera.com/2015/03/22/01/contenido/reportajes/25-185954-9-hernan-larain-no-entre-a-la-udi-para-ser-parte-de-la-derecha-economica-ni-para.shtml>

36 <http://impresa.lasegunda.com/2015/03/18/A/7G2LF840/522LFAP9>

37 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/02/674-618403-9-osvaldo-andrade-estamos-en-una-crisis-severa.shtml>

38 <http://impresa.lasegunda.com/2015/03/21/A/F02LHEB8/all>

39 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2015/02/994560/Walker-El-caso-Davalos-nos-rayo-la-pintura>

40 <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/03/28/30535/Urgente-agenda-metas-y-plazos.aspx>

Con todo, cortar o limitar la relación dinero-política y el uso de influencias no restaurará necesariamente la plena credibilidad republicana. Es necesario institucionalizar medidas más amplias que impidan la captura económica del Estado y de los bienes públicos por privados, así como hacer del Estado un espacio administrativo cada vez menos capturable por los partidos.

Esta captura del Estado por parte del empresariado alcanzó sus mejores momentos durante la administración del presidente Piñera, cuando el sector privado instrumentalizó importantes áreas de acción estatal en su propio beneficio; por ejemplo, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), jardines infantiles, la entrega de derechos de agua, empresas concesionarias que decidían obras viales, subsidios a sociedades vinculadas al Presidente, contratos como los de Chile Deportes, Plan Frontera Norte, Contratos Especiales de Operación de Litio (CEOL) a SQM, o perdonazos impositivos a grupos empresariales.

De igual forma, el sector privado continuó e incrementó su captura de rentas gracias a la ley pesquera, subsidios a las empresas forestales, aguas privadas, y el uso de información privilegiada. En el campo inmobiliario, continuó apropiándose de la renta del suelo urbano producto de la falta de mecanismos para la recuperación de plusvalías por su cambio de uso; se utilizó información de las tan autónomas direcciones de obras municipales sobre el cambio de los planos reguladores para la especulación con el suelo urbano, y se lucró con la privatización del suelo urbano estatal mediante convenios entre el Ministerio de Bienes Nacionales y la Cámara Chilena de la Construcción, entre otros.

Esta directa captura del Estado ha coexistido con la rotación entre cargos gubernamentales y privados, por lo que en el actual marco de reformas pro transparencia el comité formado por la Nueva Mayoría para estos efectos ha estimado necesario prohibir, por un lapso de hasta dos años, que una persona que tuvo un cargo ejecutivo en el sector privado asuma un rol directivo en un área del sector público de la misma materia⁴¹, situación altamente sensible en áreas de regulación económica.

A la captura económica del Estado se le suma la histórica captura administrativa por parte de los partidos de gobierno. Una importante limitación a esta fue la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) en 2003, que se inició seleccionando 417 cargos públicos, hasta llegar a los 1.248 en 2014. No obstante, el propio Consejo de la entidad ha estimado necesario avanzar en una mayor profesionalización de la administración pública, y ha propuesto restringir la capacidad de desvincular a sus titulares en el caso de los cargos de segundo nivel jerárquico y limitar hasta un 20%

41 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/03/674-623346-9-nueva-mayoria-zanja-medidas-de-probidad-y-evita-incluir-partidos-a-ley-de-lobby.shtml>

la designación presidencial de estos, previa evaluación del Consejo ADP, entre otras medidas⁴². Los anuncios presidenciales permitirían darle a la ADP un rol clave en estas materias.

En suma, la superación de la crisis requiere no solo recuperar valores republicanos, sino también institucionalizar medidas de regulación y control estatal que los materialicen eficientemente en todo el amplio espectro de las actividades nacionales.

Nueva legitimidad democrática

La rebelión del coro en 2011 y 2012 expresó masivamente el malestar ciudadano frente a las actuales instituciones políticas, económicas y sociales, y fue la base de la movilización electoral y apoyo al programa de reformas estructurales de la presidenta Bachelet.

De la misma forma, la fortaleza de la democracia y de las instituciones estatales dependerá del apoyo que reciban por parte de la ciudadanía, por lo que el fortalecer la participación y el protagonismo de la sociedad organizada en el Estado es clave para la profundización democrática y la restauración de los valores republicanos.

Los mecanismos para ejercer este derecho a la participación ya existen, de modo que la demanda por participación ciudadana tiene estables cauces institucionales si la actual ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (Ley 20500) se aplicara eficazmente.

El Estado ha reconocido a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, condenando la discriminación en el ejercicio participativo, e institucionalizando la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medioambiente, o cualquiera otra de bien común. Asumió el deber de apoyar financieramente las iniciativas asociativas de la sociedad civil y la propia interrelación de las mismas, constituyendo uniones o federaciones de acuerdo con intereses comunes o territorialidad compartida. Especial rol se le reconoció al voluntariado. Esta nueva institucionalidad exige que cada órgano de la administración del Estado establezca canales de participación, incorporando a los actores interesados en el ámbito de su competencia. Deberán crear consejos de la sociedad civil de carácter consultivo, integrados por asociaciones sin fines de lucro relacionadas con los temas respectivos, y publicitarán las materias sobre las que se requiera conocer la opinión ciudadana, dando cuenta pública anual.

42 <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/actualidad/expertos-piden-mayor-profundizacion-de-cambios-al-sistema-de-alta-direccion-publica/2015-03-22/202029.html>

Ante la insuficiente puesta en práctica de esta normativa, el 6 de agosto de 2014 se dictó el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana. Una primera evaluación de este instructivo muestra que:

*en lo que va del año se ha avanzado en la construcción de nuevas normas específicas de participación ciudadana en cada servicio público y Gobierno local; unidades de participación ciudadana empoderadas y con planificación estratégica; consejos de la sociedad civil democráticos, muchos de ellos con inclusión de sectores históricamente postergados como las mujeres, pueblos originarios y migrantes, y con respeto a la autonomía de las organizaciones; y, más allá de las complejas limitaciones institucionales y culturales, múltiples espacios de participación para el diseño de políticas públicas, como fue el caso de la Reforma Educacional, la creación del Ministerio de la Mujer, el impulso del Acuerdo de Unión Civil, el diseño de una nueva política migratoria y de una nueva política de Cooperación Internacional.*⁴³

Inserto en esta tendencia, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, creado en abril de 2014, entregó el 5 de mayo de 2015 su informe Política de suelo para integración social, donde propuso:

*Garantizar y financiar una participación ciudadana amplia en todos los planes y proyectos públicos, reglamentando la participación ciudadana en todas las escalas del desarrollo de la ciudad y el territorio, financiando la capacitación de líderes sociales y apoyo técnico a las organizaciones sociales y la participación de organizaciones sociales, ONG, fundaciones, cooperativas de vivienda, copropiedades de viviendas sociales y comunidades de barrios en el desarrollo de proyectos y planes de viviendas y barrios.*⁴⁴

Con todo, queda mucho que avanzar en la gestión, supervisión y auditoría ciudadana de los asuntos públicos, de modo de revertir los profundos niveles de desafección política incrementada por la crisis en curso y, al mismo tiempo, hacer al Estado más eficiente en su accionar.

La afirmación presidencial sobre la necesidad de “una ciudadanía consciente y vigilante” y el anuncio de la creación del “Defensor Ciudadano, que se encargará de promover y defender los derechos de las personas, frente a los actos arbitrarios del Estado”, es un estímulo a la participación y un llamado a la activación de la sociedad civil en estas materias.

43 Felipe Enero Segovia, “Chile 2015: el año de la democracia participativa”. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2015/02/19/chile-2015-el-ano-de-la-democracia-participativa/>

44 http://www.minvu.cl/opensite_det_20150505154346.aspx

A nivel país, la crisis replanteó con mayor fuerza la necesidad de un nuevo marco constitucional. Así, la bancada parlamentaria transversal por una Asamblea Constituyente propuso agregar un nuevo capítulo XVI de la Constitución, que establezca la facultad de la Presidenta para convocar a un plebiscito ciudadano que determine el mecanismo que debe usarse para elaborar la nueva Carta Fundamental. Esta ha sido una respuesta práctica a la demanda por una nueva Constitución expresada por múltiples iniciativas ciudadanas.

En este contexto y vinculando los anuncios anticorrupción a la necesidad de un marco constitucional más amplio que los haga coherente, la Presidenta anunció *"que en septiembre, mes de Chile, daremos inicio al Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía, a través de diálogos, debates, consultas y cabildos, que deberá desembocar en la Nueva Carta Fundamental, plenamente democrática y ciudadana, que todos nos merecemos"*.

En síntesis, el efecto positivo de esta crisis ha sido establecer como tarea urgente para el país la definición de nuevas y legítimas instituciones, inspiradas en el ethos o valores democráticos republicanos que sustituyan la organización neoliberal individualista que actualmente nos enmarca. Un *"Estado social y democrático de derechos"*, tal como lo indicara la presidenta Bachelet en su Programa de Gobierno.

Uno paso para adelante, uno para atrás: política y constitución

Claudio Fuentes S. *

* Cientista Político, director de la Escuela de Ciencia Política UDP.

Introducción

En los dos últimos meses se prefiguró lo que será la discusión sobre la nueva Constitución. La crisis de legitimidad del sistema político en general, y de los partidos en particular, llevó a establecer un Consejo Asesor Presidencial que dinamizó una serie de proyectos sobre profundización democrática, transparencia y probidad, y vínculos entre dinero y política. La presidenta Bachelet vinculó los resultados del Informe emanado del Consejo, con el debate más general sobre la nueva Constitución. Anunció que en el mes de septiembre se daría inicio a diálogos y cabildos ciudadanos para establecer un proceso constituyente.

Este anuncio llevó a que los actores involucrados tomaran posiciones, explicitándose lo que en el Barómetro anterior señalamos respecto de las rutas constitucionales: algunos manifestaron su abierto rechazo a debatir el asunto; otros plantearon su oposición a una Asamblea Constituyente, pero su aprobación a que fuese el Congreso Nacional el que sancionara una nueva Carta Magna; y, finalmente, hay quienes insisten en la idea de una asamblea.

La Presidenta fijó una fecha de inicio para los diálogos propuestos, pero se reservó la hoja de ruta y destino de ellos. Esta ambigüedad en los próximos pasos del proceso constituyente responde, por una parte, a un asunto institucional —la imposibilidad legal de convocar a una asamblea—, y por otra, a la falta de acuerdos políticos sobre qué mecanismo utilizar, y el timing político del Gobierno, que es relativamente reducido. La respuesta de los actores políticos ha sido inmediata y ya se prefigura la división entre asambleístas y congresistas, los primeros buscando que se establezca una instancia autónoma del actual sistema político para dirimir la nueva Carta Magna, mientras los segundos estimularán que sea el propio Congreso Nacional el que defina las reglas del juego.

El contexto: ¿factura o boleta?

Las revelaciones del caso Penta primero, luego del caso Soquimich, más tarde del caso Caval, y posteriormente de Alsacia (y otros cuantos que seguramente saldrán), ilustran un tema más general y que se asocia con la ya extendida percepción social según la cual unos pocos sacan ventaja personal de sus privilegios: los candidatos a senador y a diputado para mantenerse o acceder al poder, el hijo de la Presidenta para hacer un negocio, los hijos de un senador para financiar una campaña, el ministro del Interior para financiar sus actividades políticas, etcétera, etcétera. La noción de abuso de poder que se había instalado en nuestra sociedad a partir de casos que afectaban el ámbito estrictamente privado (La Polar, colusión de las farmacias, Freirina, entre otros) durante el año 2014, terminó de instalarse definitivamente en el ámbito de la política.

Aunque los estudios de percepción pública hace bastante tiempo venían mostrando un distanciamiento cada vez mayor entre la sociedad y los actores políticos representativos (partidos, Congreso Nacional), con los escándalos develados en la Justicia y por medios de comunicación, se dio el golpe definitivo a esta crisis de legitimidad de instituciones centrales de la vida nacional: Congreso, partidos, Poder Judicial y empresarios.

No evaluando el impacto social que estaban demostrando estos casos, los partidos políticos (primero de derecha, pero luego de centro y de izquierda) mostraron una actitud defensiva. Primero negaron y luego defendieron sus parcelas de poder, ignorando el potencial efecto que tendrían estos hallazgos. Hasta la fecha, cinco han sido los personajes políticos formalizados (Pablo Zalaquett, UDI; Jovino Novoa, UDI; Alberto Cardemil, RN; Iván Moreira, UDI; y Felipe de Mussy, UDI). La investigación alude a cargos tributarios asociados a emisión de facturas y boletas ideológicamente falsas. CiperChile señalaba a comienzos de abril que de los 172 contribuyentes bajo investigación por parte del Servicio de Impuestos Internos (SII) por servicios que aparentemente no tenían justificación, 74 tienen relación con la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional, incluyendo a altos directivos así como personal de menor rango que participó de este tipo de operaciones ilegales para poder financiar campañas.

A lo anterior se sumó durante el verano la situación de la nuera de la Presidenta, en la que se vio involucrado su hijo. De nuevo, este caso no tenía relación alguna con financiamiento político, pero tocaba al corazón de la legitimidad de las instituciones políticas, toda vez que la propia mandataria se veía afectada. En la percepción ciudadana, el hecho, asociado a su hijo, de sacar ventajas personales de la posición personal generó un fuerte castigo a la propia Presidenta de la República.

En abril se agregó otro caso cuando se reveló que el ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, prestó servicios profesionales para una empresa asociada a uno de los principales recaudadores de la campaña de Bachelet, que en algún momento recibió recursos de la empresa Soquimich. En este caso se trataría de recursos para financiar las actividades de varios asesores que luego se transformarían en actores claves del segundo gobierno de Bachelet.

La forma en que se resolvería esta cascada de acusaciones a diversas autoridades políticas se transformó en fuente de disputa al interior de la coalición de gobierno. Por la prensa se informaba que mientras un sector presionaba para acotar al máximo las investigaciones, restringiendo las investigaciones que hiciera el SII, otro sector señalaba que era necesario abrir la caja de Pandora e investigarlo todo. Lo anterior se complicaba todavía más cuando el propio director del SII, antes de asumir ese cargo en marzo de 2014, también había recibido recursos de la empresa asociada a uno de los colaboradores de la campaña de Bachelet. El conflicto se instaló

entonces en el corazón político del Gobierno y afectó a actores centrales del proceso de toma de decisiones: entre otros, el presidente del Partido Demócrata Cristiano, el ministro del Interior, el ministro de Hacienda, varios parlamentarios de la coalición y un gran número de congresistas de oposición quedaban expuestos a diarios cuestionamientos públicos por la recepción de fondos irregulares o por su potencial influencia en detener las investigaciones.

De esta forma, se ponía en entredicho varios supuestos de lo que había sido el exitoso modelo chileno de progreso y desarrollo, al ponerse en cuestión al sector empresarial, los actores políticos y algunas instituciones claves del Estado, como el SII. Un problema tributario se convirtió en un problema político de alta relevancia y que requería una resolución. Ya no era simplemente si algunos actores políticos habían pedido factura o boleta, o si dichos documentos fueron entregados contra ninguna contraprestación; el problema ahora se asociaba con la legitimidad de las instituciones políticas y del propio Estado.

La Presidenta reacciona: Consejo Asesor y proceso constituyente

El 10 de marzo y en medio de las investigaciones de la justicia por escándalos de corrupción, la Presidenta de la República anunció el establecimiento de un Consejo Asesor Presidencial cuyo objetivo fue que en un plazo de 45 días pudiese realizar recomendaciones atinentes a conflictos de interés, tráfico de influencias y anticorrupción. El establecimiento de este Consejo tensionó nuevamente a la coalición gobernante, por dos motivos: para algunos actores de la coalición, el Gobierno requería de una actitud célere para enviar mensajes claros a la ciudadanía sobre la voluntad del Ejecutivo de actuar con determinación. La decisión de darle 45 días a este Consejo para que emitiera un informe era considerada como un tiempo excesivo¹.

Pero una segunda fuente de tensión fue la exclusión en el Consejo de actores militantes de partidos políticos. La Presidenta decidió invitar a personas que no representaran a partidos políticos o gremios empresariales, aunque no cabía duda de que algunos de los convocados tenían una trayectoria de militancia y una sensibilidad política. Pero, todavía más, para garantizar independencia de juicio de los consejeros decidió no realizar consultas con los partidos políticos respecto de los personeros invitados. Ello, por cierto, ocasionó cierta molestia en los partidos. Se invitó a integrar el Consejo a quince personas representantes del mundo académico, organizaciones de la sociedad civil, y una amplia variedad profesional; se cauteló el equilibrio

1 Osvaldo Andrade (presidente del PS) sostenía: *"Yo entiendo que hay que fijar un marco, que hay que tener una comisión, un consejo asesor, todas esas cosas yo las entiendo. Mi punto es qué hacemos hoy día, porque la ciudadanía no está para esperar un mes"* (Radio ADN, 9 de marzo, 2015).

de género, y se incluyó personas con diferente expertise. Varios de los convocados tenían experiencia en la administración del Estado y cuatro de ellos representaban una sensibilidad más de derecha. Su presidente, Eduardo Engel, era un economista independiente cercano a la coalición de gobierno, con experiencia en temas de financiamiento político y regulación de mercados².

Los primeros días del Consejo fueron tensos. Las declaraciones de Engel asociadas a la inexistencia de mecanismos para definir las dietas parlamentarias generaron una polémica con los parlamentarios, dado que los propios congresistas le hicieron ver que existía un mecanismo de asignación de dietas. Algunos congresistas sostuvieron que al Consejo *"le faltaba calle"*, en abierta crítica a la composición poco sensible a los partidos. Se temía que surgieran recomendaciones *"técnicas"* o *"expertas"* que no tuvieran relación con las necesidades y realidades de los partidos en Chile³.

Las reacciones iniciales fueron muy negativas, toda vez que los legisladores percibieron que se les quitaba su agenda. Decidieron, entonces, acelerar los proyectos concernientes a transparencia y probidad. Los presidentes de los partidos de la propia coalición de gobierno decidieron establecer una comisión para hacerles llegar a las autoridades sus propias recomendaciones. El 31 de marzo se informaba que la comisión conformada entregaría 33 recomendaciones al Gobierno en materia de transparencia y probidad, las que incluirían la pérdida del cargo de quien violentara la probidad exigida, perfeccionar mecanismos de transparencia de autoridades designadas, financiamiento de la política, fortalecimiento del Servicio Electoral (Servel), la regulación del sector privado y el endurecimiento de los castigos a las colusiones.

El Senado aprobó un proyecto de acuerdo con una treintena de iniciativas asociadas al tema, que se discutirían en los próximos meses. Se sumó la urgencia con que los diputados comenzaron a revisar el proyecto de financiamiento de la política y la creación en la Cámara Alta de una

- 2 Integraron el Consejo, Eduardo Engel (economista), Vittorio Corbo (economista), Manuel Riesco (ingeniero), Alfredo Etcheberry (abogado), Olga Feliú (abogada), Agustín Squella (abogado), Lucas Sierra (abogado), Benito Baranda (sociólogo), Álvaro Castañón (abogado), Rossana Costa (economista), Claudio Fuentes (cientista político), José Andrés Murillo (filósofo), Andrea Repetto (economista), Marcela Ríos (cientista política), Paulina Veloso (abogada) y Daniel Zovatto (abogado).
- 3 El senador Ossandón (RN), señalaba: *"Yo hago un análisis: primero es un mal necesario, porque nosotros como políticos no estuvimos a la altura, pero yo creo que a esta Comisión le falta calle, porque es súper académica. Ahí sólo Benito Baranda es un hombre de calle. Faltaron algunos exalcaldes y algunos políticos reconocidos que no estén metidos en la pelea diaria. Faltaron empresarios"* (Radio Agricultura, 12 de marzo, 2015).

comisión especial de probidad para ver estos temas con mayor prontitud. Entonces, al verse afectados y cuestionados por la opinión pública, tomaron la decisión de enviar señales claras a la sociedad sobre su compromiso con la transparencia y probidad. Se comprometieron proyectos que dormían en el Congreso sobre límite a la reelección y respecto de la pérdida de escaño para quienes infringiesen la ley⁴. Así, el primer efecto que tuvo el Consejo Asesor por el solo hecho de establecerse, fue dinamizar la agenda legislativa en esta materia. Sin haber propuesto nada, el Consejo provocó un impacto en la dinámica de los partidos.

Al transcurrir los días y mantenerse en la agenda el tema de corrupción, los actores políticos fueron revisando sus opiniones sobre el Consejo y reconociendo que podría ser útil para marcar la hoja de ruta política en materia de anticorrupción y transparencia. Esta mejor disposición se explica, en parte, por la disposición del propio Consejo y de su presidente para establecer un diálogo fecundo con los legisladores, y por el contexto político que hacía recomendable sumarse a esta iniciativa presidencial. El Consejo recibió a cerca de ochenta organizaciones, incluyendo partidos, los órganos más representativos del Estado, y una gran diversidad de la sociedad civil. Se realizaron audiencias públicas en Santiago y en cuatro regiones, generando una gran expectativa sobre los resultados que podría tener.

El 9 de abril, y después de algunas negociaciones, un grupo importante de partidos de la centro-izquierda y la derecha firmaron un acuerdo político en el tema de transparencia, realizando un mea culpa. Participaron de esta iniciativa la UDI, RN, PDC, PRSD, PS, PPD y PC. El texto, reproducido por distintos medios de comunicación, señalaba que

Asumimos la indignación que existe en la ciudadanía frente a conductas reñidas con la ética, en el sector público y privado, y nos dejamos interpelar como partidos políticos, de gobierno y oposición. Asumimos nuestra propia responsabilidad en estos hechos, y el compromiso de superar esta situación en un marco de legitimidad y en la perspectiva de construir una nueva institucionalidad en materia de probidad y transparencia. Nuestro mea culpa es transversal, sin apuntar a nadie con el dedo y esperamos que cada cual asuma su propia responsabilidad.

4 Patricio Walker (senador PDC): “No necesitamos la ratificación del Consejo para legislar. Tenemos un mandato constitucional de la ciudadanía, tenemos la obligación de cumplir, de hacer nuestra pega y legislar bien, no pensando en un ‘arreglín’ o un punto final, sino para producir un cambio estructural que permita instalar una muralla blindada entre dinero y política, y perseguir la corrupción entre privados y también entre públicos” (ChileB, 12 de marzo, 2015.).

Indicaban además que:

Respaldamos y valoramos la labor de la Comisión Asesora Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción y asumimos desde ya sus conclusiones como un paso importante para impulsar aquellas iniciativas legislativas que sean necesarias, en la perspectiva de construir una nueva institucionalidad sobre probidad y transparencia.

A ello se agregaba su insistencia en señalar que no se obstaculizaría el rol cumplido por el Ministerio Público:

Somos respetuosos de la labor del Ministerio Público y del Poder Judicial en la investigación de delitos y la determinación de eventuales responsabilidades que puedan surgir de los procesos de que conocen y en consecuencia no respaldaremos ningún tipo de impunidad. Somos respetuosos también de la acción del Servicio de Impuestos Internos, del Congreso Nacional, del Ejecutivo, del Tribunal Constitucional, de la Contraloría General de la República, y de todas las instituciones que conforman el Estado de Chile. Esta es la hora de las instituciones. Es nuestra convicción de que Chile cuenta con recursos institucionales para hacer frente a la grave situación que compromete la credibilidad de las autoridades, públicas y privadas.

El 24 de abril, el Consejo Asesor presidencial entregó el informe final, con 236 recomendaciones de política en cinco áreas o ejes centrales: prevención de la corrupción, regulación de los conflictos de interés, financiamiento de la política, confianza en los mercados e integridad ética y derechos ciudadanos. Se abarcaron diversos sectores de riesgo, incluyendo el ámbito del gobierno central, gobierno municipal, compras públicas y concesiones, partidos políticos, compras militares, regulación del uso de suelo, defensoría ciudadana, y protocolos éticos en el ámbito privado.

Más que realizar un análisis pormenorizado de las propuestas, lo que interesa aquí es especificar el tipo de ideas matrices que organizaron las mismas. En tal sentido, no se trata de propuestas puramente “técnicas” o soluciones legales o institucionales, sino que a partir de ellas es posible visualizar un determinado arreglo democrático que es necesario y posible diseñar.

Algunos ejemplos. Se destaca que los partidos políticos son esenciales para la democracia y, coherentemente con aquella afirmación, se propone un financiamiento permanente y público para ellos. Pero de inmediato se indica que debe condicionarse tal entrega a la reforma sustantiva de los partidos. La democracia los necesita, pero ellos deben ser programáticos, transparentes, con adecuados mecanismos de democracia interna, y vinculados a la comunidad en sus actividades. La mayoría de los

consejeros(as) propuso mecanismos de acción afirmativa en su interior. Esta transformación requiere, entre otras medidas, iniciar un proceso de reinscripción de sus militantes. Democracia con partidos, pero con partidos distintos a los que hemos conocido hasta la fecha.

El Consejo coincidió por unanimidad respecto de que se necesita evitar la captura de la política por parte de intereses económicos. Por ello, se propuso aumentar significativamente el aporte estatal a las campañas, reducir los límites permitidos, restringir el aporte de privados, y la gran mayoría de los consejeros(as) se pronunció por suprimir los aportes de empresas. Se instó a desarrollar campañas más austeras, restringiendo la publicidad en calles, prohibiendo las gigantografías, y generando mecanismos de fiscalización efectivos sobre el gasto de campañas. Se propuso transporte público gratuito para el día de la elección para evitar el "acarreo". Algunos consejeros(as) defendieron la idea de aportes reservados para resguardar la identidad de pequeños aportantes y evitar represalias. Otros nos inclinamos por total transparencia. Pero todos coincidimos en evitar la captura de los partidos por intereses económicos.

Un objetivo adicional definido por el Consejo fue promover condiciones de competencia con un pie de igualdad. Propuestas como el establecimiento de una franja radial, incentivos para los candidatos que postulan por primera vez o desafiantes y mecanismos de acción afirmativa son algunas de las propuestas que apuntan en esa dirección. Finalmente, el Informe advierte que no podemos limitarnos a la relación partidos-campañas-dinero. Necesitamos observar el mundo privado, estatal, y la interacción de ambos. Robustecer la Alta Dirección Pública, el sistema de compras, los municipios y tantos otros sectores de riesgo, resulta crucial para profundizar la democracia y evitar la corrupción. El mensaje del Consejo Asesor al plantear una agenda amplia, intentaba señalar que no se podía acotar la discusión estrictamente al problema del financiamiento de la política. Dado que el vínculo dinero-política se manifiesta en diferentes esferas sociales, económicas y políticas, entonces las autoridades deben hacerse cargo de avanzar en un sinnúmero de ámbitos críticos para el funcionamiento de la democracia.

El 27 de abril, cuatro días después de la entrega del Informe del Consejo Asesor, la Presidenta de la República anunció por cadena nacional una serie de medidas, la mayoría de las cuales se desprendían de las recomendaciones de dicho Consejo. Entre otras propuestas, se comprometió a proponer al Congreso la transparencia total del financiamiento de la política, eliminación de aportes anónimos y reservados, prohibición a las empresas de aportar a campañas, reinscripción de militantes de partidos, fortalecimiento de la fiscalización de campañas (incluyendo Servel y Tribunal Calificador de Elecciones, Tricel), limitación del gasto, pérdida de escaño para quienes infringen la ley. A ello agregó medidas vinculadas al robustecimiento de la Alta Dirección Pública, regulaciones a nivel municipal, y propuso

una serie de medidas asociadas al gobierno corporativo de las empresas. Finalmente, se comprometió a fortalecer el rol y capacidades del Ministerio Público, creando una Fiscalía para delitos de alta complejidad, creación de una defensoría ciudadana y fortalecimiento de programas educativos en materia de educación cívica.

Pero una de las medidas que agregó la Presidenta y que causó un gran revuelo fue el anuncio del proceso constituyente. Sostuvo la Presidenta que:

Esta reforma no es una simple suma de medidas aisladas. Ellas tienen un sentido en conjunto que contribuyen a delinear la idea del Estado, de la democracia y de los negocios que queremos construir.

Y agregó:

Es por esta razón que la tarea que hoy emprendemos se completará de manera natural con la redacción y aprobación de una Nueva Constitución. Por eso quiero anunciar que en septiembre, mes de Chile, daremos inicio al proceso constituyente abierto a la ciudadanía, a través de diálogos, debates, consultas y cabildos, que deberá desembocar en la Nueva Carta Fundamental, plenamente democrática y ciudadana que todos merecemos.

El proceso constituyente: nada ha cambiado

Mientras los actores políticos favorables al gobierno y actores sociales destacaron el anuncio, la oposición política y dirigentes empresariales señalaron que se confundía el tema de la probidad y transparencia con los vinculados al tema constitucional. De hecho, al día siguiente del anuncio presidencial, los titulares de los diarios y debates políticos se centraron en la naturaleza y alcance del proceso constituyente, más que en las medidas específicas planteadas en materia de probidad y transparencia.

En los días que siguieron se advirtieron dos niveles de debate y con consecuencias bien diferenciadas en ambos casos. Respecto del debate sobre las reformas políticas y lo atingente a transparencia y probidad, el Gobierno retomó esta agenda, incorporando una serie de iniciativas para ser discutidas por el Congreso. El Ejecutivo ha realizado ya dos anuncios sobre medidas administrativas asociadas a probidad y transparencia, y se dio 45 días para enviar un paquete de proyectos de ley en esta materia.

Desde el punto de vista de los actores políticos, aunque en un principio alabaron lo robusto y consistente del Informe del Consejo Asesor, al pasar los días fueron observándose nítidas diferencias entre las coaliciones, así como algunos énfasis relevantes de mencionar. Por ejemplo, la derecha política ha puesto énfasis en el riesgo de prohibir que empresas aporten

a la política —planteamiento que se hizo también al interior del Consejo Asesor por parte de una minoría de consejeros⁵—. De la misma forma, la derecha ha puesto objeciones respecto de las limitaciones asociadas a propaganda en las calles sugeridas por el Consejo. La Asociación de Radiodifusores de Chile (Archi) cuestionó la existencia de franjas radiales obligatorias. Con todo, y como era previsible, el debate particular de las iniciativas se está dando a partir de las propuestas de ley discutidas en el Congreso Nacional. La evolución que ha tomado el proyecto de ley sobre financiamiento político muestra un alto consenso respecto de la necesidad de establecer campañas más austeras, con límites al gasto más acotados, reducción de los topes máximos para aportes de privados, y prohibición de que empresas aporten a la política, aunque permitiéndose que sean donaciones de personas naturales. Muy probablemente se establecerá un sistema que se sustentará principalmente con financiamiento estatal, y subsidiariamente con financiamiento privado.

Lo interesante en este primer nivel de debate sobre fortalecimiento de la democracia es el interés personal y directo que ha tomado la Presidenta en conducir las propuestas de ley. Ella comprometió su capital político para sacar adelante un paquete de medidas y en los días siguientes al anuncio ha seguido personalmente la agenda de reformas que se propondrá.

En un segundo nivel se encuentra el debate sobre el denominado proceso constituyente. Al mencionarlo en su discurso, la Presidenta recuperó la iniciativa política en uno de los pilares de su programa: establecer una nueva Constitución. Pero su mensaje no innova respecto de lo que ya conocíamos y que discutimos en el Barómetro anterior. Lo que hizo la Presidenta fue establecer una fecha (4 de septiembre) para iniciar un ciclo de diálogos y cabildos con el objetivo de discutir lo que podría ser una nueva Constitución. Estratégicamente, lo que está haciendo la Mandataria es generar condiciones políticas y sociales que permitan discutir una nueva Constitución. Como indicábamos en el artículo anterior, la elite política está dividida respecto del mejor camino para establecer una nueva Constitución. El solo hecho de anunciar la realización de este ciclo de cabildos ciudadanos y de inaugurar *“el proceso constituyente”*, permitió remecer y hacer más visibles las posturas que ya hemos identificado con anterioridad. En efecto, señalábamos analíticamente la presencia de tres grupos:

- **Asambleístas**, esto es, quienes no ven otra salida que convocar a una Asamblea Constituyente para elaborar una nueva Constitución. La primera mandataria, sostiene ellos, podría enviar un proyecto de ley al Congreso autorizando la convocatoria a plebiscito. En

5 Al respecto, véase debate en La Tercera (2 de mayo, 2015) entre Lucas Sierra y Claudio Fuentes sobre el particular. Véase también editorial de El Mercurio *“Plan gubernamental de probidad”* (16 de mayo, 2015) sobre el mismo tema.

esa instancia, la ciudadanía podría definir si quiere una Asamblea Constituyente, si quiere que sea el Congreso el que defina una Nueva Constitución, un grupo de expertos(as), o bien dejar las cosas como están. En el mes de abril, 53 diputados y diputadas (44,1% de la Cámara) presentaron una moción precisamente orientada a ese propósito de permitir que se pueda convocar a un plebiscito. La iniciativa fue presentada por un amplio espectro de legisladores (desde grupos liberales hasta la izquierda e independientes) y apoyada además por el movimiento marcaAC y el movimiento social constituyente.

- **Comisión especial:** este segundo grupo postula que se requiere de un acuerdo político para elaborar una Nueva Constitución. Esta comisión especial podría funcionar en el propio Congreso Nacional, que actuaría a través de una comisión bicameral para elaborar un texto, y luego someterlo a plebiscito.
- **Reformadores:** este tercer grupo ve con escepticismo cualquier forma de establecer una nueva Constitución, pues teme que en ella se replantearía todo. Optan por perfeccionamientos menores a partir de reformas específicas mediante los mecanismos existentes hoy en el marco legal.

El cambio de gabinete realizado por la Presidenta el 11 de mayo y las declaraciones de los principales actores con posterioridad al cambio permitieron precisamente subrayar las tensiones que veníamos advirtiendo dentro de la coalición respecto del proceso constituyente. La ambigüedad presidencial de no establecer una hoja de ruta clara sobre cómo procederá la discusión es muy probablemente intencionada, dado que estaría buscando estimular, a partir del diálogo constitucional, condiciones mejores para un acuerdo político sobre la materia. La Presidenta no convocó a una Comisión Presidencial, tampoco sugirió que sea el Congreso Nacional el que discuta un nuevo texto constitucional, ni colocó una fecha de término a estos cabildos ciudadanos. El campo político para el tema constitucional está completamente abierto.

Inmediatamente después de asumir el ministro del Interior, Jorge Burgos (PDC), sostuvo: *"Creo que nuestro país necesita de una nueva Carta Fundamental y eso lo he escuchado no solo gente de nuestra coalición, sino también a gente de partidos de oposición"*. Sin embargo, inmediatamente agregó: *"Yo, en mi anteriores responsabilidades, tengo una opinión sobre la Asamblea Constituyente que, por lo menos como se ha propuesto en algunos libros acá, no la comparto"*. Indicó además, que *"la forma son los instrumentos y los instrumentos para buscar legitimidad a través de la participación ciudadana es la Presidenta la que los va a decidir"*⁶.

6 Jorge Burgos por Asamblea Constituyente: *"Yo no la comparto, pero la decisión la tomará el gobierno"* (La Tercera, 12 de mayo, 2015).

Al día siguiente, el subsecretario del Interior, Francisco Aleuy (PS), aclaró los dichos del ministro, indicando que *"el compromiso que asumíó la candidatura de Michelle Bachelet es proceso constitucional, no una Asamblea Constituyente. Eso va a ser parte del debate democrático del país. Y en eso no hay ninguna duda del ministro del Interior. No hay debate en el Gobierno sobre el inicio del proceso constituyente"*⁷.

Lo anterior colocaba en una encrucijada al Gobierno, pues dos de sus nuevos ministros (el PPD Jorge Insunza del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el PS Marcelo Díaz, nuevo ministro secretario general de Gobierno) se habían manifestado partidarios de la iniciativa de una Asamblea Constituyente. Pero por las declaraciones del propio subsecretario Aleuy, al menos por el momento se descartaba tal opción.

Esta misma postura fue reiterada por el ahora ministro Insunza, al especificar cuál era el proceso en curso, aunque dejando un espacio abierto: *"El proceso constituyente no es sinónimo de Asamblea Constituyente. La Presidenta planteó un amplio diálogo ciudadano participativo. El cómo ese proceso se va a transformar en norma jurídica, tendrá que decidirlo la presidenta".* Agregó: *"Creo que la Asamblea Constituyente es un mecanismo valioso, que ha tenido muy positivas experiencias en otros países. Incluso más, fue una propuesta que se incluyó en el Programa de Patricio Aylwin el año 1989 (...). Por lo tanto, hay un acervo en torno a ese planteamiento. Pero creo que esto es algo abierto"*⁸.

En contraposición a esa declaración, el ministro del Interior, Jorge Burgos, fue claro en señalar que luego de un proceso de participación, le correspondería al Congreso Nacional aprobar la propuesta de nueva Constitución:

*Lo que viene ahora tiene fundamento y tiene bastante acuerdo. Me reuní con Cristián Monckeberg y me dijo "estoy de acuerdo en que Chile requiere una nueva Constitución". Es muy importante que lo diga un partido de oposición, Y facilita el diálogo respecto de lo instrumental... Lo instrumental es lo de forma, lo de fondo es el tipo de Constitución que vamos a tener. (...) Llegar a una nueva Constitución requiere de mucha legitimación social y de fórmulas que la Presidenta va a diseñar. Tendremos oportunidad de debatir para crear condiciones de participación y que después la propuesta sea conocida por el Congreso Nacional."*⁹

7 "Francisco Aleuy aclara que compromiso de Bachelet es un proceso constitucional no una asamblea". Emol, 14 de mayo, 2015. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/05/14/716865/aleuy-aclara-que-compromiso-de-bachelet-es-un-proceso-constitucional-no-una-asamblea.html>

8 Jorge Insunza, "El país quiere profundidad en las reformas pero no radicalidad", El Mercurio, 17 de mayo, 2015.

9 Jorge Burgos, "La gente está ávida de recuperar la confianza... la gente espera poder confiar en los políticos y en los empresarios". El Mercurio, 17 de mayo, 2015.

Lo propio señaló el abogado constitucionalista Francisco Zúñiga, quien presidió el equipo que redactó el programa de Michelle Bachelet. Fue enfático en descartar la vía de una Asamblea Constituyente y se manifestó partidario de que fuese el Congreso el encargado de redactar un nuevo texto:

Entiendo que la Presidenta va a anunciar el mecanismo. Ahora, el procedimiento específico lo tendrá que definir ella porque en un régimen presidencialista la conducción política del Estado la tiene el gobernante. Lo digo porque hay iniciativas en el sentido contrario. Hay una bancada transversal por una Asamblea Constituyente. Se ha propuesto un plebiscito constitucional y me he manifestado críticamente al respecto. La prioridad política estratégica debe tenerla la reforma constitucional en el Congreso.

Agregó que aunque no se manifestaba en contra de una Asamblea Constituyente, se debía ser pragmático a la hora de observar el marco constitucional actual. Y continuó:

Hay que agotar las posibilidades del poder constituyente derivado. Además, deben introducirse mecanismos de participación y deliberación ciudadana. Y me parece un acierto que en ese sentido se proponga la idea de cabildos locales que entreguen insumos, y se proponga la idea de una comisión bicameral para que la reforma constitucional sea discutida por diputados y senadores, y que el texto sea sometido a un referéndum, en que la ciudadanía se pronuncie sobre el contenido, para darle mayor legitimidad. Es mi opinión, la he planteado en el PPD y el PS, y creo que tiene la virtud de ser realista y no embelesarse con determinado mecanismo.¹⁰

Al día siguiente, el expresidente Ricardo Lagos Escobar y el senador Andrés Allamand (RN) apoyaron la idea de Zúñiga de favorecer un nuevo texto por la vía de la discusión y de un acuerdo político.

El expresidente Lagos sostenía:

La gente se refiere a la Asamblea Constituyente en Colombia el año 1991. La única observación que yo digo es sí. Efectivamente, hubo una Asamblea Constituyente en Colombia el 91, pero primero todas las fuerzas políticas concordaron en las líneas gruesas de la Constitución que iban a aprobar en la Constituyente; por lo tanto, la Constituyente fue, digámoslo así, para ratificar este gran consenso (...). Vi que un distinguido jurista que ha trabajado mucho estos temas, Francisco Zúñiga, señaló que lo importante

10 Francisco Zúñiga. "Un elemento que debería estar en la Nueva Constitución es la gestación de un amplio acuerdo político", El Mercurio, viernes 15 de mayo, 2015.

*es una Constitución que contenga un gran acuerdo nacional en su interior. Creo que eso es lo que debiera ser en ese ámbito*¹¹.

Por su parte, el senador Allamand sostuvo:

*Concuerdo con la visión moderada y razonable que plantea Francisco Zúñiga, ni más ni menos exjefe del equipo constitucional de Bachelet. El actual Congreso tiene plena potestad constituyente. A la inversa, la Asamblea Constituyente es un camino no contemplado en el ordenamiento constitucional, que lo único que genera es incertidumbre y que, además, es políticamente inviable*¹².

La generación de un espacio político de debate que posibilite un acuerdo es parte de las señales que han surgido en los dos últimos meses. Por ejemplo, a fines de marzo, el expresidente Lagos impulsó en su Fundación un proyecto de discusión constitucional denominado *tuconstitucion.cl* con miras a debatir el contenido de lo que debiera considerar una Constitución, convocando a más de una decena de juristas del más amplio espectro político y académico. Entre otros, participan de esta iniciativa los abogados Fernando Atria (PS), Patricio Zapata (DC) y Francisco Zúñiga (PS), Jorge Correa Sutil (DC), el subdirector del Centro de Estudios Públicos (CEP), Lucas Sierra; José Francisco García, exasesor de la campaña de Andrés Allamand y de Libertad y Desarrollo; y Jaime Bassa (que estuvo ligado a marcaAC).

Paralelamente, en el CEP Chile se iniciaron durante el año 2014 unos “*Diálogos Constitucionales*” que han buscado también debatir entre juristas los aspectos de contenido de la Constitución. Coordinan esta iniciativa Lucas Sierra, Gastón Gómez y Francisco Zúñiga. Han participado de estos debates Víctor Manuel Avilés, Antonio Bascuñán, Jaime Bassa, Germán Concha, Luis Cordero, Jorge Correa, Rodrigo Correa, Arturo Fermandois, Juan Carlos Ferrada, Rodolfo Figueroa, José Francisco García, Miriam Henríquez, José Ignacio Martínez, Claudio Moraga, Enrique Navarro, Manuel Antonio Núñez, Eric Palma, Emilio Pfeffer, Teodoro Ribera, Pablo Ruiz-Tagle, Francisco Soto, Sebastián Soto, Verónica Undurraga, Julia Urquieta, José Miguel Valdivia, Sergio Verdugo y Patricio Zapata.

También RN prepara una propuesta de cambio constitucional, liderada por juristas que participan de los espacios antes mencionados: Alberto Espina (líder del grupo), Gastón Gómez, Víctor Manuel Avilés, José Francisco García, Antonio Horvath, y Andrés Allamand.

11 Ricardo Lagos, “*Ex Presidente Lagos y Allamand apoyan opción de un acuerdo nacional para nueva Constitución*”. El Mercurio, 16 de mayo, 2015.

12 “*Ibíd.*”

Desde el punto de vista de los actores sociales, la campaña marcaAC ha continuado presionando por la realización de un plebiscito. Además, se estableció en octubre de 2014 un Poder Social Constituyente con el objetivo de coordinar diferentes iniciativas regionales y nacionales sobre la materia. Estas iniciativas han centrado su acción en buscar una alianza con los legisladores a fin de promover un plebiscito para convocar a una Asamblea Constituyente.

Finalmente, algunos sectores de la derecha política y económica han mostrado fuertes aprensiones sobre la posibilidad de cambiar la Constitución. Por ejemplo, el exministro de Economía de Piñera, Juan Andrés Fontaine, sostuvo que el principal desafío del ministro de Hacienda Rodrigo Valdés era *"reconstruir la confianza, particularmente de consumidores y empresarios. Es clave que él sea un dique de contención en la discusión del proceso constituyente para que no alimente más la desconfianza; también su rol en el terreno de interface entre la economía y la política, y en toda esta discusión de la agenda de probidad"*.¹³ Alberto Salas, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, señaló que el inicio del proceso constituyente *"podría afectar negativamente a la inversión por la paralización o retraso en la concreción de proyectos"*.¹⁴ Desde Renovación Nacional, Nicolás Monckeberg criticó la ambigüedad del llamado al proceso constituyente: *"¿Qué quiere ella? ¿Quiere perfeccionar la Constitución por la vía institucional, con el Congreso, con la ciudadanía, con la gente o quiere convocarnos a una asamblea constituyente al margen de la institucionalidad?"*¹⁵

Como es posible advertir, se trata de un momento en el que se ha activado una serie de iniciativas paralelas, académicas y políticas, que parecieran precisamente buscar las bases de un acuerdo político-institucional. Un referente político (principalmente agrupado en el Congreso) propicia una salida por la vía de una Asamblea Constituyente; otros enfatizan la necesidad de un acuerdo político que se traduzca en una reforma total a la Constitución, negociado en el actual Congreso Nacional; y un tercer grupo señala su rechazo a cualquiera de estas opciones, por la incertidumbre que creará.

13 J. A. Fontaine. *"Es clave que Rodrigo Valdés sea un dique de contención en la discusión del proceso constituyente"*, El Pulso, 12 de mayo, 2015.

14 Radio Cooperativa, 29 de abril, 2015.

15 *Ibíd.*

Perspectivas

La crisis de legitimidad de los partidos abrió una oportunidad para colocar en el centro de la agenda política temas asociados a la profundización democrática, el vínculo dinero-política y cuestiones de transparencia y probidad. Ello ha comenzado a movilizar iniciativas que muy probablemente serán aprobadas en el Congreso durante el año 2015. En forma paralela, se dinamizó el debate sobre una nueva Constitución. Hasta el momento, la apuesta del Gobierno ya comienza a cobrar forma, confirmando lo que veníamos señalando desde hace poco más de un año: optó por un camino que combina un ciclo de consultas ciudadanas no vinculantes, sin señalar todavía los pasos que vendrían después. El ministro Insunza señala que le corresponderá a la Presidenta decidir el siguiente paso; mientras el ministro Burgos sostiene que el paso siguiente es la discusión de un texto en el Congreso Nacional.

Desde una perspectiva política, varios actores relevantes ya se posicionan sobre el mismo tema. Quien fuese el encargado de redactar el programa de Bachelet optó por el camino de un acuerdo nacional y la discusión de un texto en el Congreso Nacional. A esta misma opción adhieren el expresidente Ricardo Lagos Escobar y Andrés Allamand. Así, a nivel político, las piezas del ajedrez comienzan a tomar sus lugares para participar en el debate sobre la cuestión constitucional a partir de septiembre. La Presidenta dio un paso adelante al fijar una fecha de inicio, pero los actores políticos dieron uno hacia atrás al predefinir sus posturas para establecer esta Nueva Constitución.

La participación ciudadana durante el primer año: la pieza que falta. ¿Surge una nueva oportunidad?

Gonzalo Delamaza *

* Sociólogo, director del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas, Universidad de Los Lagos.

Para abordar la arista política de la participación ciudadana durante el primer año del gobierno de Michelle Bachelet, este artículo traza brevemente la trayectoria del concepto durante el período de la redemocratización posterior a 1990. Se aborda con algo más de detalle la legislación posterior a 2007 y especialmente la Ley de Asociatividad y Participación ciudadana (2011). Luego se analizan dos instrumentos de participación utilizados durante 2014: el Instructivo Presidencial sobre la materia y la utilización de la Consulta Previa a Pueblos Indígenas. En el apartado final se establecen los principales desafíos de la participación ciudadana vinculándolos a la *"coyuntura constituyente"* que se ha abierto en el país a partir de abril de 2015.

La participación ciudadana: trayectoria de un concepto polisémico

En Chile, el tema de la participación ha ocupado un espacio en el discurso político desde inicios de la transición democrática en el año noventa. Ha sido apellidado de programas (como el *"pavimento participativo"*); objeto de cuatro instructivos presidenciales sobre el tema (Lagos, Bachelet I, Piñera y Bachelet II) y de una Ley de la República (Ley 20.500 sobre Asociatividad y Participación ciudadana en la Gestión Pública). La participación formó tempranamente parte del diseño institucional del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) a partir de 1993: aunque con escasos resultados, el sistema contempla un período de participación ciudadana para que las organizaciones y personas afectadas puedan hacer observaciones a los proyectos ingresados por las empresas. También los Planes de Desarrollo Comunal (Pladeco), los Planes Reguladores y las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) están formalmente definidos como contruidos participativamente. Desde 1999, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) contempla que cada comuna cuente con una Ordenanza Municipal de Participación y abre la posibilidad de realizar plebiscitos de origen ciudadano sobre materias de inversión, cuyos resultados son vinculantes para el Municipio. Por cierto, la participación también está presente en el discurso usual de los partidos políticos y los representantes parlamentarios.

Sin embargo, las investigaciones sobre participación ciudadana en el país indican que bajo ese discurso *"políticamente correcto"* se esconden concepciones muy diversas de la misma y que, a pesar de la proliferación de mecanismos (comités, mesas, consejos ciudadanos, cabildos participativos, planes y otras medidas), ellas no cuentan con estándares comunes, su impacto no es apreciable en el desempeño de las políticas públicas y no son conocidas ni legitimadas por la ciudadanía como mecanismos efectivos de participación.¹ Los diagnósticos coinciden en mostrar situaciones de

1 Una síntesis de algunas de las conclusiones compartidas por los diferentes diagnósticos sobre el tema hasta 2010, en G. Delamaza, Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile. Publicado en el sitio web de la Universidad de Leiden, 2010. <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15360>

falta de participación efectiva, en un contexto social donde la población ha generado y recreado nuevas y mayores expectativas de influencia, aunque aún no sean del todo claras en sus formas o modos de satisfacción, y se ha incrementado la movilización social por fuera de la institucionalidad.² Es una tensión que se ha visto acentuada, entre otros factores, y por más de cuarenta años, por la pérdida de identificación y participación en el sistema de partidos y la baja o casi nula capacidad demostrada por el Estado para escuchar a los ciudadanos, generar un diálogo creíble con ellos, incorporarlos como aliados en los sistemas de gestión de asuntos públicos de interés directo, en los ámbitos local, regional y nacional.³

Las características del acuerdo de gobernabilidad que estructuró la transición democrática a partir de 1988 impidieron que la reactivación de las políticas públicas luego del advenimiento del primer gobierno democrático en 1990, se convirtiese en un instrumento de fortalecimiento de la sociedad civil e incluyese una participación ciudadana vinculante, institucionalizada y con impacto político. Al mismo tiempo, ello redujo el impacto de la participación en algunas de las metas democratizadoras que se plantearon al inicio de la transición.⁴ Por una parte, es conocida la persistente desigualdad de ingresos y recursos en la sociedad chilena, que la constituye en un caso extremo de desigualdad en América Latina. Por otra, es necesario reconocer que el diseño político institucional chileno, nacido como respuesta de transición pactada para hacer viable el retorno a la democracia a comienzos de los años noventa, no contempló modalidades de participación ciudadana con consecuencias políticas. Antes bien se orientó a restringir la arena política a un conjunto pequeño de actores, hecho que disminuyó al máximo la incertidumbre respecto de posibles cambios en la esfera socioeconómica (modelo económico) o política (Constitución Política y Leyes Orgánicas Constitucionales). A esto se le denominó gobernabilidad democrática.⁵

La tradición histórica chilena, su cultura política y sus prácticas estatales, tampoco ofrecieron —aún no lo hacen— modelos útiles a los desafíos contemporáneos de la participación ciudadana. El Estado unitario, centralizado y estructurado sectorialmente; el sistema político presidencialista (reforzado por el binominalismo del sistema electoral), así

- 2 Véase al respecto PNUD, Desarrollo Humano en Chile. Los tiempos de la politización (Santiago: PNUD, 2015)
- 3 Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP), Umbrales sociales 2014. Propuestas para una futura política social (Santiago: FSP, 2013).
- 4 G. Delamaza, Enhancing Democracy. Public Policies and Citizen Participation in Chile (Oxford / New York: Berghahn Books, 2014).
- 5 Véase E. Boenninger, La democracia en Chile. Lecciones de gobernabilidad (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997); C. Huneeus, La democracia semisoberana (Santiago: Taurus, 2014).

como el impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crearon condiciones desfavorables para la participación. La tradición de iluminismo democrático del Estado chileno hace que este privilegie el cambio y las reformas desde arriba y con sentido nacional, antes que aquellas dirigidas desde abajo y que contengan algún tipo de ethos local.⁶

A pesar del cuadro general descrito, a partir de 1990 la participación comenzó a formar parte del discurso gubernamental y sus estrategias de legitimación, aunque dentro de parámetros muy limitados. Durante los dos primeros gobiernos de la Concertación (1990-2000) el estímulo de la participación se hizo a partir de los diseños de los programas sociales, con énfasis en el cofinanciamiento y la implementación. El principal programa de la época fue el de *"pavimentos participativos"*, mediante el cual los ciudadanos de comunidades pobres cofinanciaban la pavimentación de sus calles y pasajes, subsidiando así al Estado, cuyos recursos resultaban insuficientes. Pero el problema de la participación ingresó como tal a la agenda política en la campaña presidencial de 1999, recién después de que se produjeron cambios en el cuadro político electoral a fines de 1997. La drástica disminución de votación sufrida por la coalición gobernante en ese momento —un millón de votos— introdujo el debate acerca de la orientación que debía tomarse para reencantar —ese fue el término que se usó— a la ciudadanía. Mientras un sector defendía la postura de que la desafección política no era otra cosa que un síntoma más de la modernización exitosa del país, otros señalaron la necesidad de considerar nuevas estrategias para involucrar a los ciudadanos, acercándolos a la tarea de lo público.⁷

Mirado desde el ángulo de los diferentes niveles de la institucionalidad, se aprecia que las áreas estratégicas del Gobierno central carecen, hasta hoy, de estructuras participativas en la toma de decisiones. Lo mismo sucede en el ámbito regional y, con un diseño muy limitado, en el municipal, como lo muestran las escasas evaluaciones al respecto.⁸ Incluso las políticas de

6 G. Salazar y J. Pinto, *Historia contemporánea de Chile. Vol. I: Estado, legitimidad, ciudadanía* (Santiago: LOM, 1999).

7 Véase G. Van der Ree, *Contesting Modernities. Projects of modernisation in Chile: 1964–2006* (Amsterdam: Dutch University Press, 2007); G. Delamaza, *Enhancing Democracy...*, citado.

8 N. Cunill, *"La cualidad gubernativa de los gobiernos regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad"*, en G. Delamaza, N. Cunill y A. Joignant, *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (Santiago: Universidad de Los Lagos, 2011); E. Montecinos, *"Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?"*. *Gestión y Política Pública* 16(2) (2007), 319-351.

modernización del Estado implementadas en Chile resultan poco claras al respecto, pues si bien sus objetivos centrales fueron desde el inicio *"hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa"*,⁹ en la práctica, el énfasis ha sido dado a la eficiencia y no a la participación, asumiendo la modernización del Estado un enfoque gerencialista, a la par de los altos rangos de discrecionalidad y de autonomía que han ganado sus elites tecno-burocráticas. No se apreciaba una estrategia integrada de reforma estatal que incorpore el componente de participación.

El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) abordó el tema de la participación ciudadana y la necesidad de fortalecimiento de la sociedad civil, relacionándolo con la reforma del Estado. En 2002 se dictó un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana que llevó a que los diferentes ministerios comprometieran metas específicas enfocadas en incorporar la participación en las políticas y programas que impulsan. En 2004 se presentó al Congreso el proyecto de ley sobre Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En agosto de 2008, el gobierno de Michelle Bachelet publicó un nuevo instructivo presidencial, referido a cuatro mandatos válidos para todos los ministerios: a) establecer una normativa general sobre participación ciudadana; b) rendir una cuenta anual de gestión y ejecución presupuestaria; c) diseñar mecanismos para establecer Consejos Consultivos de la Sociedad Civil, y d) poner a disposición de la ciudadanía sus planes, programas y proyectos. En el año 2011, durante el gobierno de Sebastián Piñera, se aprobó la Ley 20.500 y se publicó un tercer instructivo, bajo la idea de corresponsabilidad, con el fin de llevar a cabo una adecuada implementación de la ley en los servicios públicos; aumentar el capital social, la eficiencia en la política pública, los canales de información entre la ciudadanía y el Estado, y hacer posible formas de control social y fiscalización ciudadana.

Es así que, aunque el potencial desplegado por las iniciativas institucionales de participación ciudadana es bajo, al menos a partir de 2006 se registran varios avances normativos.¹⁰ Junto a los instructivos y la Ley 20.500 ya mencionados, se puede incluir también la aprobación de la Ley 20.285 sobre

9 Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, *El Estado al servicio de la gente. Balance 1994-2000* (Santiago: Comité de Modernización, 2000), 16.

10 Puede considerarse a Chile un caso tardío de incorporación de mecanismos de participación con respecto a otros países de la región, como Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela y Argentina. También en el ámbito metropolitano (capitales), México y Uruguay han dado previamente pasos mucho más significativos que los ocurridos en Chile. Un análisis comparativo y sintético sobre las diversas normativas vigentes en Chile desde 1990 en G. Delamaza, *"Chile: la institucionalización progresiva de una participación acotada en el marco de la democracia elitista"*, *Revista del Centro de Estudios Políticos*, (2013) (7), 176-205., <http://www.mininterior.gov.co/revista-2/cep/>

Transparencia y Acceso a la Información Pública (2007), la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que consagra el derecho a consulta previa frente a proyectos de inversión pública o privada que afecten a poblaciones indígenas (2008); y la aprobación de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) (refrendada por el Plan de Acción la Cumbre de Presidentes en noviembre del mismo año).¹¹ También podría incluirse la modificación de la Ley de Bases del Medio Ambiente, aunque en lo relativo a participación ciudadana sus modificaciones son menores y no alteran las asimetrías en la participación que en ella se observan.¹²

La Ley 20.500 sobre Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

El 4 de febrero de 2011, luego de una tramitación de siete años, se promulgó la Ley 20.500 que regula la asociatividad y la participación ciudadana en la gestión pública. Su reglamento fue aprobado en febrero de 2012, con lo cual entró en vigencia. La ley se inscribe en el marco de la reforma y modernización del Estado y busca fortalecer el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) —conceptualizadas a través de la noción de organizaciones de interés público (OIP)— a través de diversos consejos consultivos sectoriales y comunales, en las tareas de la gestión pública en diferentes niveles del Estado. También facilita la constitución de organizaciones y entrega algunos recursos de financiamiento para las OSC, a través del Fondo de Fortalecimiento de OIP. En cuanto a la administración del Estado, se obliga a los ministerios y servicios a dictar Normas de Participación, entregar Cuentas Públicas Participativas anuales y a establecer Unidades de Participación.

La ley consta de cinco títulos, donde se organizan sus principales materias: la regulación de las asociaciones sin fines de lucro; la introducción de la noción de OIP; la creación del Fondo de Fortalecimiento de las OIP. También se modifican otros cuerpos legales: la ley de Bases Generales de la Administración del Estado, para incorporar el derecho a la participación y establecer los consejos de OSC de carácter consultivo en los diferentes ministerios y servicios; la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para crear los consejos de OSC en las comunas y otorgarles funciones, así como para modificar el quórum para convocar a plebiscito comunal de origen ciudadano; la ley sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones

11 Véase el texto de la Carta Iberoamericana en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>

12 C. Rivera et al., Evaluación ambiental, ciudadanía y Estado en Chile: ¿es posible avanzar hacia una democracia ambiental? En: P. Monje y F. Tenorio, eds., Ciudadanía, territorio y políticas públicas (Santiago: Fundación Getulio Vargas / Editorial ARCIS, 2013), 293-334.

Comunitarias, para permitirles constituir organizaciones nacionales; y el Código Civil en lo alusivo al otorgamiento de personalidad jurídica a organizaciones. Como puede verse, las materias de los tres primeros títulos no han sido legisladas con anterioridad, sobre todo lo relativo a la sociedad civil y sus organizaciones. Por su parte, el título IV lo hace con materias ya legisladas, entre ellas la relativa a la gestión local y municipal.¹³

La dinámica durante el primer año de gobierno

Durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet se anunció una Agenda Participación Ciudadana (2006), en el marco de la cual se promovió la aprobación de la Ley 20.500, agenda que no ha sido retomada hasta ahora en este período de gobierno. De esta manera, no se cuenta hasta la fecha con objetivos de política en materia de participación, ni tampoco con una agenda en el tema.

A pesar de lo anterior, en agosto de 2014 se publicó un nuevo Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, donde aparecen mencionados aspectos programáticos que podrían ser útiles para definir algunos objetivos de política. Estos elementos se encuentran presentes especialmente entre los fundamentos del Instructivo y en tres de sus cuatro objetivos estratégicos. Entre los fundamentos se hace referencia al programa de gobierno donde se señala *"un conjunto de compromisos en materia de fortalecimiento de la sociedad civil y de participación ciudadana, que buscan hacerse cargo del enorme cambio vivido en los últimos años (...) mayor conciencia ciudadana en el ejercicio de los derechos y en una creciente demanda de participación efectiva en los asuntos públicos"*. Y se agrega que *"resulta imprescindible desarrollar nuevas estrategias de vinculación entre Estado y sociedad civil que den cuenta de este escenario"*.

La propuesta esbozada en los fundamentos del Instructivo indica que *"Chile debe avanzar hacia (...) un modelo de gestión pública con participación ciudadana efectiva, donde las organizaciones de la sociedad civil (OSC) cumplen una función vital en la promoción de derechos, en el establecimiento de alianzas para el desarrollo, desarrollando el control social y proporcionando servicios en ámbitos complementarios a los estatales"*. Por último se indica que las demandas ciudadanas han

13 El quorum para convocar plebiscitos ciudadanos fue rebajado por la ley 20.500 de 10 a 5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales. Al aprobarse la ley de voto voluntario, este porcentaje volvió a fijarse en 10% pero de los votantes efectivos en la última elección municipal. En cuanto al porcentaje para que los resultados sean válidos, este continúa siendo del 50% +1 de los habilitados para votar, lo cual involucra una enorme dificultad para estos procesos. En marzo de 2015 el diputado Hugo Gutiérrez y el movimiento Plebiscito para La Reina ingresaron una propuesta de modificación para que su validez se logre con el 50% + 1 de los votantes efectivos en la última elección municipal.

generado un *“nuevo impulso en nuestra institucionalidad democrática (...) que nos hemos propuesto incentivar mediante un debate democrático inclusivo”*. Y sobre la Ley 20.500, se plantea que esta *“consagró el año 2011 el derecho de la ciudadanía a incidir en las políticas, planes, acciones y programas del Estado”*. Sin embargo se considera que se debe poner al día estos lineamientos y *“comprometer coordinadamente a los órganos de la administración del Estado en la implementación de acciones de articulación con la sociedad civil y sus organizaciones”*.¹⁴

En síntesis, los fundamentos del Instructivo son que la sociedad chilena ha cambiado y demanda más a la política pública, considerándose que la participación ciudadana es un medio para abordar proactivamente dicho cambio. Así definida, la participación ciudadana incluye el *“debate democrático inclusivo”* (léase debate constitucional), el fortalecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones (a las que se asigna diversos roles) y un nuevo modelo de gestión pública, que modificaría las formas de relación con la SC, el cual debe desarrollarse de modo coordinado, modificando la Ley 20.500.

El instructivo también define Objetivos Estratégicos para la gestión gubernamental, que igualmente podrían alimentar la elaboración de una política de participación ciudadana. Así, el Instructivo Presidencial se propone: a) *“Revisar y perfeccionar el diseño, ejecución y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana hoy existentes en los programas y políticas públicas sectoriales en todas sus etapas”*; b) *“Integrar transversalmente el enfoque de participación ciudadana a toda política pública sectorial”*; c) *“Fortalecer y dar institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública”* en el sentido de garantizar a todos/as *“el mismo derecho a incidir en las decisiones que nos afectan”*; y d) *“Promover que la participación ciudadana se lleve adelante con un enfoque de derechos y de manera transversal, sin ningún tipo de discriminación arbitraria, respetando la diversidad social y cultural, reconociendo e integrando las particularidades, características y necesidades de los distintos grupos que conforman nuestra sociedad”*.¹⁵

Para lograr sus objetivos, el Instructivo se plantea en primer término la implementación completa de la ley 20.500 en un plazo de seis meses, es decir, a enero de 2015. Eso significa que los servicios públicos debían actualizar su Norma de Participación, pasando *“de lo consultivo a lo deliberativo”*, incorporando mecanismos adicionales a los establecidos por la ley y escuchando previamente a su Consejo de la Sociedad Civil del respectivo ministerio o servicio. También debían crear una Unidad

14 Véase texto del instructivo en: <http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/007.pdf>

15 Ídem.

de Participación Ciudadana relacionada con el primer nivel jerárquico y dependiente del jefe de servicio, que asegure administrativamente la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana, especialmente en lo relativo a los Consejos. Con respecto a estos últimos, se instruye consultar materias relevantes (cuenta pública, políticas, programas, planes y programación presupuestaria), realizar al menos cinco sesiones anuales y admitir la autoconvocatoria del organismo.

El Instructivo adiciona otras medidas, aunque lo hace solo como una sugerencia a los órganos ejecutivos. Ellas son las audiencias públicas (por demanda ciudadana), los presupuestos participativos, los cabildos ciudadanos territoriales y sectoriales (sobre alguna materia de interés), los encuentros de diálogo (sobre una propuesta de la autoridad establecida en una *"minuta de posición"*) y las plataformas digitales participativas. Finalmente, el Instructivo plantea constituir por medio de un decreto, durante el tercer trimestre de 2014, un Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, instancia que tendrá como tarea *"la difusión y promoción del derecho a la participación ciudadana y la fiscalización"* de los organismos públicos en la materia. Coordinará los Consejos de la sociedad civil y tendrá presencia regional. Se trata de un organismo de carácter autónomo, compuesto por representantes del Poder Ejecutivo y de las organizaciones de la sociedad civil, los que serán mayoría y de donde se elegirá el presidente. Se le encomienda elaborar informes periódicos sobre los avances y problemas y liderar un diálogo nacional para evaluar la política de participación ciudadana de estos últimos años y proponer *"eventuales reformas institucionales que debieran abordarse con vistas a profundizar la democracia e incrementar su dimensión participativa"*.¹⁶

El cumplimiento del Instructivo no está aún documentado por el Gobierno, pero durante los meses de enero y marzo se celebraron múltiples cuentas públicas participativas de acuerdo con un modelo difundido por el Ministerio Secretaría General de Gobierno (es decir, con ciertas características en común), que incluyeron talleres de debate, modalidades de participación remota en línea, fechas para responder a las inquietudes y preguntas de las ciudadanas y ciudadanos por parte de la autoridad. También se crearon unidades y se aprobaron nuevas normas de participación en varias reparticiones. Lo que no ocurrió fue la creación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana. A pesar de que desde la Subsecretaría General de Gobierno se elaboró una lista de personas vinculadas a múltiples organizaciones sociales y se cursaron informalmente invitaciones, la medida parece estar *"congelada"* en medio de los escándalos de corrupción

16 Ídem. Véase un análisis crítico del Instructivo presidencial en F. Estévez, Crítica constructiva al Instructivo presidencial 007/2014 y a la falta de una agenda pro participación ciudadana 2014-2018 (Santiago: Círculo de Políticas Participativas, 2014).

y el cambio de coyuntura política. La principal crítica a la propuesta de formar un Consejo Nacional es el hecho de que se haga por decreto y no por medio de una ley que regule su forma de elección, lo cual abre incertidumbre sobre su composición y le restará legitimidad a sus acciones.

En términos más amplios, el Instructivo avala la percepción según la cual la Ley 20.500, a pesar de sus enormes limitaciones, no ha sido siquiera implementada realmente. Por ello el documento comienza reafirmando la implementación de la ley como primera medida. Las demás propuestas de mecanismos son voluntarias para los organismos públicos y no se apartan de las modalidades estrictamente consultivas y débilmente articuladas con el ciclo de las políticas públicas, que ha sido una debilidad anteriormente criticada en la situación chilena.¹⁷ Las unidades de participación, tal como fueron establecidas en el Instructivo, en cambio, aparecen como un elemento de fortalecimiento de capacidades institucionales y de gestión del aparato público, indispensables para avanzar en la agenda. Sin embargo, el Instructivo nada dice sobre el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil —organización, voz, propuesta— que son la contracara necesaria para que el proceso avance.

En la Ley 20.500, el único mecanismo consagrado al fortalecimiento de la sociedad civil es el Fondo de Fortalecimiento de las OIP. Nacido por iniciativa gubernamental en 2003, el Fondo es administrado por un Consejo Mixto Nacional y 15 Consejos Regionales, con mayoría de representantes de las OIP, y ha convocado concursos anuales para pequeños proyectos por un monto total de entre 400 y 1.100 millones de pesos. En 2006, la presidenta Bachelet se comprometió a duplicar el Fondo, lo que significaba llevarlo a 1.400 millones de pesos, lo que no se cumplió durante su mandato. Luego, al ser regulado por la ley, el Fondo no pudo ejecutarse en 2013, pues el gobierno de Piñera no realizó el nombramiento de los dos consejeros que debían representar al Presidente con acuerdo del Congreso. Para el presupuesto 2014, se creó el Fondo de Iniciativas Locales, mediante el cual se escamoteó al nuevo Consejo cerca del 70% de sus recursos, los que pasaron a ser asignados directamente por la Secretaría General de Gobierno. Recién en 2015 se logró recuperar los fondos, aunque no se obtuvo un incremento de los mismos, con lo que aún no se cumple la meta de 2010.¹⁸ El Fondo adolece también de diversos problemas administrativos

17 G. Delamaza, *“La institucionalización de la participación en políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos”*, en De la Fuente, G. et al., *Participación y nuevos desafíos político-institucionales*. Serie Estudios Volumen III (Santiago: División de Estudios Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2009), pp. 13 – 52. http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/participacion_y_nuevos_desafios_politico-institucionales.pdf

18 El presupuesto de 2015 contempla un total de 1.227 millones de pesos para el Fondo, de los cuales 1.019 millones son de transferencia directa a las organizaciones participantes.

que dificultan su ejecución y lo limitan a proyectos de unos pocos meses de duración, en el segundo semestre de cada año.¹⁹ En definitiva, el Fondo de Fortalecimiento es todavía una pequeña herramienta, con escasa potencia, que sirve a un reducido número de organizaciones para financiar algunas actividades durante el segundo semestre del año y que se ha mantenido sin crecimiento desde hace ya muchos años.

El derecho a consulta y los proyectos de nuevos ministerios

Un instrumento más poderoso que los consejos consultivos de la Ley 20.500 es el derecho a consulta previa consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Chile en 2008 y cuyo ejercicio ha seguido un difícil camino. Inicialmente fue el Ministerio de Planificación el que trató de limitarlo a través del Decreto 124 de 2009, que reglamentaba la consulta y participación de los pueblos indígenas.²⁰ El gobierno de Sebastián Piñera no logró concretar un acuerdo para una nueva reglamentación del ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, a pesar de un largo proceso de consulta y búsqueda de acuerdos. Sin embargo, promulgó en noviembre de 2013 el Decreto Supremo 66, que regula el procedimiento del derecho a consulta.²¹ Las formas de aplicación de tal derecho no terminan de estar consensuadas, a pesar de que ya se han realizado diversos procesos de consulta en relación con diferentes proyectos de inversión. De acuerdo con la reglamentación establecida, este proceso fue encargado al Servicio de Evaluación Ambiental, a través del Decreto 40, para lo cual se realizó un proceso de consulta sobre dicho reglamento, el que fue también cuestionado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos durante 2013.²² El actual gobierno consideró insuficiente esta modalidad reglamentaria y ha sido partidario de separar el proceso de participación en el Sistema

- 19 Las diversas limitaciones del Fondo durante el primer gobierno de Bachelet, así como las propuestas para su reforma, fueron sistematizadas por los consejeros de la época en un documento que se entregó a las autoridades salientes y entrantes en 2010. Véase Consejo del Fondo para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Los Consejos del Fondo. Aprendizaje 2007-2010 (2010, inédito).
- 20 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006486> El Decreto 124 fue rechazado por incumplir las normas internacionales por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en marzo de 2011. <http://www.indh.cl/indh-decreto-124-sobre-consultas-indigenas-no-satisface-obligaciones-internacionales-2> – El decreto fue derogado por Mideplan en 2011.
- 21 http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Reglamento_Nueva_Normativa_Consulta_Indigena.pdf
- 22 http://www.sea.gob.cl/archivos/contenidos/Informe_Final_Consulta_Indigena_RSEIA_SEA_Mapuzugun.pdf

de Evaluación de Impacto Ambiental de la consulta.²³ Sin embargo, los Decretos 66 y 40 aún siguen vigentes, lo cual ha sido rechazado por diversas organizaciones indígenas. El asunto en disputa es, naturalmente, el alcance del proceso de consulta, principalmente en relación con los proyectos de inversión privada en áreas sensibles, como la extracción de recursos naturales y los proyectos energéticos, que han suscitado diversas manifestaciones de rechazo, en distintos lugares del país. El SEIA no ha dado garantías de equidad a los participantes del proceso participativo y por ello se considera que el derecho a consulta debe ser previo a los procedimientos participativos contemplados en el SEIA.

Pero el actual gobierno, sin mediar un cambio de los reglamentos de consulta aprobados por el gobierno anterior, impulsó dos consultas indígenas nacionales referidas a la creación de institucionalidad pública que afectan a los pueblos indígenas. La primera de ellas ha sido llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social y se refiere a la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas y Consejo de Pueblos. El proceso enfrentó diversos conflictos, especialmente por la falta de claridad respecto de si los decretos 66 y 40 serán o no derogados, del uso de metodologías juzgadas poco flexibles y de la asesoría de las mismas organizaciones que lo hicieron durante el gobierno de Piñera.²⁴ Se desarrolló entre septiembre de 2014 y enero de 2015, con participación de alrededor de 6.800 personas en 122 encuentros y culminó en una Jornada Nacional en la cual se acordó la creación del *"Ministerio de Pueblos Indígenas"* y el *"Consejo y Consejos de Pueblos Indígenas"*. Actualmente se trabaja en la formulación de la ley respectiva.²⁵

El otro proceso de consulta fue llevado a cabo por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) respecto al proyecto de ley de creación del Ministerio de la Cultura. Esta consulta supuso la postergación del compromiso presidencial de enviar el proyecto de creación de dicho ministerio en los primeros cien días de gobierno. La consulta culminó en marzo de 2015 en una jornada donde se acordó la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. El CNCA informa la realización de 505 encuentros, con participación de 1.653 organizaciones, en siete meses de consulta, en los que también se incorporó a la población afrodescendiente de Arica y Parinacota y a descendientes del pueblo

23 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/11/655-602851-9-los-cambios-que-afina-el-gobierno-a-la-consulta-indigena.shtml>

24 S. Millaleo, El descalabro de la consulta indígena. <http://www.mapuexpress.org/2014/09/10/el-descalabro-de-la-consulta-indigena-por-salvador-millaleo#sthash.paoG5GDO.dpbs>

25 <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/ACTA%20Ministerio%20y%20Consejo%2030-03-2015.pdf>

cambio en Atacama.²⁶ El primer acuerdo de la jornada final indica que los contenidos del documento serán asumidos como vinculantes, es decir, incluidos en el proyecto de ley que se presentará.

Sin embargo, la creación del Ministerio de las Culturas encierra una paradoja desde el punto de vista de la participación, puesto que el CNCA es el único organismo público con estatus ministerial que está estructurado como un organismo participativo. Este hecho lo sitúa en una posición diferente y más avanzada que la mayor parte de los organismos públicos, desde el punto de vista de la institucionalización de la participación ciudadana, pero en el tránsito a convertirse en ministerio arriesga perder su carácter de tal. La propia naturaleza institucional del CNCA es participativa, al ser un Consejo integrado de modo mixto. A diferencia de los ministerios y servicios que cuentan con *"consejos consultivos"*, aquí el organismo mismo es un Consejo, es decir, un órgano de participación, en cuya dirección intervienen representantes electos de las organizaciones de la sociedad civil del ámbito cultural. Su estructura es descentralizada, por cuanto la participación en el Consejo se extiende a regiones por la vía de los Directorios Regionales. En diversos ámbitos sectoriales relevantes del CNCA —audiovisual, música, lectura y libro— se constituyeron además consejos sectoriales de integración mixta, que elaboran las políticas respectivas. Todos estos organismos están regulados por la ley del CNCA. Se cuenta también con Consejos Consultivos de OSC a nivel nacional y regional, en la lógica de la Ley 20.500. En cuanto a las acciones, se realiza anualmente una Convención que reúne al conjunto de estos organismos colegiados para la reflexión sobre la política y se cuenta también con documentos de política quinquenales, los cuales han sido elaborados participativamente a través de diversos procesos.

En definitiva, el CNCA es una innovación institucional de carácter participativo, único dentro de la institucionalidad del Estado, cuyo desempeño no ha sido evaluado desde el punto de vista de la participación ciudadana. Como las estructuras de participación estatales no han evolucionado en la misma dirección, su carácter participativo no le *"agrega valor"* en el marco de la acción del Ejecutivo. Al contrario, le impide contar con una autoridad centralizada que lo fortalezca institucionalmente en la administración. Se enfrenta así a una difícil disyuntiva: cómo cautelar un modelo de participación ciudadana mucho más vinculante y efectivo que el de los Consejos Consultivos y, al mismo tiempo, unificar la acción estatal en el sector Cultura y homologar la institucionalidad en peso e influencia al interior del aparato del Estado.

26 <http://www.cultura.gob.cl/ministra/cierre-consulta-indigena-nueva-institucionalidad-se-llamara-ministerio-de-las-culturas-las-artes-y-el-patrimonio/>

Otras iniciativas

Es relevante la gestión regional del intendente Egon Montecinos en la región de Los Ríos, un cientista político experto en participación ciudadana. Durante el primer año, ha creado la Unidad de Participación Ciudadana, logró el acuerdo del Consejo Regional para destinar un tercio del Fondo Regional de Inversiones Locales (FRIL) (proyectos locales del Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR]) a un mecanismo de decisión participativa por parte de las organizaciones territoriales, denominado FRIL Participativo.²⁷ Recientemente ha constituido una Comisión Ciudadana de Seguimiento del FRIL Participativo. Dada la articulación del intendente Montecinos con el senador De Urresti (PS), este presentó en diciembre una moción parlamentaria para multiplicar la experiencia en todo el país.²⁸ La propuesta de la región de Los Ríos contempla como siguiente paso el establecer los presupuestos participativos regionales.²⁹

También puede mencionarse una experiencia de consulta ciudadana realizada por la Municipalidad de Santiago, sobre diversos temas de interés tanto del Municipio como de los vecinos y usuarios de la comuna. Su interés radica más que nada en la alta participación obtenida y en la visibilidad pública que la consulta tuvo en los medios de comunicación, vale decir, como señal política. Sin embargo, en términos de diseño de las preguntas y de coherencia del proceso en general, no parece haber sido de mayor impacto. El impacto mediático se concentró sobre el eventual cambio de nombre del cerro Santa Lucía / Wuelén, que sin duda no era la prioridad de los vecinos.

El desafío político de la participación

La simple enumeración de los avances en participación ciudadana durante el primer año de este segundo gobierno de Bachelet indica que, aunque se registran acciones, no ha sido considerado como un tema prioritario de su administración, ni se lo ha vinculado a los desafíos políticos principales del gobierno, tal y como ha sucedido en los gobiernos anteriores. En este

27 El monto del FRIL participativo en Los Ríos —una de las regiones más pequeñas del país— para 2015 es de 1.600 millones de pesos. Ese monto sirve para dimensionar mejor lo exiguo del Fondo de Fortalecimiento que para todo el país no alcanza el 75% de esa cifra.

28 La moción cuenta con el apoyo de los senadores Quinteros, Araya, Navarro y Montes. <http://elcaulle.cl/sitio/?p=36125>

29 También en el ámbito regional, la Comisión Asesora para la Descentralización y el Desarrollo Territorial constituyó una subcomisión dedicada al control ciudadano, que realizó diversas propuestas para incorporar la participación en el ámbito regional. Pero aún son solo eso: propuestas. http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20141007/asocfile/20141007112343/descentralizacion_informe.pdf

sentido, no hay mayor novedad. Pero lo que ha cambiado es el escenario político y, de acuerdo con ello, corresponde evaluar la política —o la falta de una política— de participación ciudadana. En términos generales, podemos decir que la participación ciudadana será efectiva y relevante si canaliza adecuadamente las demandas de participación, más allá de los canales representativos del sistema político. En este trabajo nos hemos referido principalmente a aquellos relacionados con la gestión pública, que ha sido el campo de iniciativa de los gobiernos en Chile. En cuanto a los mecanismos de democracia directa —como el plebiscito, el referéndum revocatorio y la iniciativa popular de ley—, estos no están contemplados en la legislación chilena y requerirán una voluntad política específica para hacerlos posible.³⁰ Una política consistente de participación ciudadana solo puede enmarcarse en los desafíos concretos de acrecentar la esfera pública institucionalizada, involucrando personas y organizaciones en relación con sus demandas. Por ello, el contexto político de la institucionalidad participativa debe ser tomado en cuenta.

El gobierno de la Nueva Mayoría surgió como respuesta a la crisis política que marcó el fin del ciclo anterior, de la mano de la movilización social de los estudiantes, los grupos medioambientalistas, las minorías sexuales, los grupos regionales y locales, entre otros. Uno de sus desafíos principales consiste en volver a conectar la política y la dinámica ciudadana, después del agotamiento del modelo anterior y el distanciamiento creciente de la ciudadanía respecto de la participación política y las instituciones. La progresiva pérdida de legitimidad de las instituciones políticas y los representantes electos, puede encontrar respuestas en nuevas instituciones de participación. Por otra parte, el desafío de viabilizar políticamente el programa de reformas que se ha planteado la Nueva Mayoría pasa también por contar con el apoyo de una *“mayoría social y política”*. Para ello se debe lograr que amplios grupos reconozcan en esas reformas sus intereses. El escenario institucional actual le permite al gobierno contar con mayoría simple en el Congreso, pero ello no es suficiente para el programa propuesto, ni es equivalente a contar con una mayoría social y política, habida cuenta del distanciamiento entre la sociedad y la política.

Tampoco la sola mayoría política parlamentaria es suficiente para modificar la hegemonía neoliberal vigente en un conjunto de instituciones públicas y privadas, como en el sistema de medios de comunicación, instituciones educacionales privadas, entre otras. También en este sentido construir

30 Como se ha mencionado, la ley solo contempla el plebiscito de iniciativa ciudadana a nivel comunal sobre materias de inversión, con altas barreras de entrada, que ha dado origen a escasísimas experiencias: Vitacura y Zapallar. En Peñalolén, luego de una significativa presión por cambios en el plan regulador, el alcalde Claudio Orrego planteó un plebiscito de aprobación o rechazo de la propuesta municipal, la que resultó derrotada. Más allá de las limitaciones del proceso seguido, es interesante la idea de plebiscitar los Planes Reguladores.

instituciones para incluir a sectores mayoritarios que han estado al margen del *"modelo de gobernabilidad"*, puede ser una alternativa para viabilizar las reformas. Si lo que se requiere es un *"gran acuerdo nacional"* y este consiste en reformas que incluyen la Constitución Política, dicho acuerdo no puede buscarse exclusivamente en el Congreso, con la oposición de derecha. Implica también un *"gran acuerdo"* con quienes se han ido marginando de los procesos políticos institucionales. Y allí la participación es una vía.

El anterior diagnóstico, sin embargo, no parece ser el que ha guiado hasta ahora el diseño gubernamental en materia de participación ciudadana. Se continúa con el paso cansino de una débil implementación de la Ley 20.500 —con algunos signos de fortalecimiento reciente—, cuyos alcances son de suyo limitados, principalmente a consultas de carácter instrumental en ámbitos muy acotados. Similar panorama se observa en cuanto a la aplicación del Convenio 169, una herramienta mucho más poderosa. Si bien las consultas institucionales han tenido un relativamente buen desenlace y permitirían evaluaciones y aprendizaje (pues el movimiento se prueba andando), aún persiste el nudo legal en el núcleo duro de la inversión privada extractiva, medioambiental y energética. Por su parte, las propuestas de la Comisión Asesora sobre Descentralización para incluir el tema en la gestión regional —entre ellas, la revocatoria de mandato, la iniciativa popular y el voto programático— no se han convertido en proyectos de ley.

Pero más allá de lo anterior, no se aprecia aún voluntad política para convertir el asunto de la participación ciudadana en un tema políticamente relevante, para lo cual se debe avanzar simultáneamente en tres aspectos: extensión y fortalecimiento de la institucionalidad participativa en la gestión pública; medidas para fortalecer las capacidades de la sociedad civil organizada; y —last but not least— reformas políticas. La crisis desatada por los escándalos y financiamiento ilegal de la política abren, eventualmente, una nueva oportunidad para el despliegue de nuevas iniciativas políticas en el campo de la participación ciudadana.

En materia de participación en la institucionalidad pública, en abril la Presidenta ha anunciado, una vez más, la creación del Defensor Ciudadano, ligándolo a la salida de la crisis de corrupción y financiamiento ilegal de la política. Esta iniciativa se viene planteando desde el gobierno de Aylwin y, el año 2001, durante el período presidencial de Ricardo Lagos, se estableció una figura de comisionado presidencial, que, sin embargo no evolucionó hacia el defensor propiamente tal.³¹ Por otra parte, falta

31 Véase la trayectoria de los proyectos de ley de Defensor Ciudadano y la evolución de la Comisión Presidencial en : http://www.cdc.gob.cl/quienes_somos/historia-de-la-comision-defensora-ciudadana/ La institucionalidad del Defensor Ciudadano puede ser también el organismo de monitoreo, fiscalización y dinamización de la PC al interior de la administración pública.

evaluar la implementación completa de la Ley 20.500 y una adecuada regulación del Convenio 169, que no son materias que requieran cambio legal, las cuales serían tarea del Consejo de Participación Ciudadana aún no nombrado. Pero será la reforma de la institucionalidad en un sentido de mayor vinculación entre participación ciudadana y decisiones de política, y el diseño de instituciones de control ciudadano, incluyendo su incorporación en el ámbito regional y su intensificación —con recursos— en los municipios, los que marquen la real diferencia. Se requieren reformas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a la Ley Municipal y a la Ley General de Urbanismo y Construcción. También debieran perfeccionarse, actualizándolos, los criterios de evaluación de los programas y proyectos de inversión pública, considerando su componente participativo y sus consecuencias sobre la organización y acción de la sociedad civil.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades de la propia sociedad civil, está todo por hacerse. Resulta relevante en este sentido el anuncio presidencial de reponer la formación cívica en establecimientos educacionales de todos los niveles en el país. Sin embargo, ello no ha sido vinculado en el discurso presidencial a la participación, sino solo al control de la corrupción y la formación en valores.³² Aún no se implementan ni discuten apropiadamente medidas relativas a los medios de comunicación tanto masivos como locales, un vehículo principal para el estímulo de la deliberación y la construcción de agendas ciudadanas y en el que predomina la concentración, el vínculo a los intereses del gran empresariado y las dinámicas comerciales del mercado y consumo. Por cierto, también se requiere un desarrollo significativo del Fondo de Fortalecimiento, su articulación con otros fondos del sector público y, eventualmente, una reorientación de las leyes que regulan las donaciones de los privados. En cuanto al Fondo, se requiere asegurar el incremento presupuestario, el financiamiento de iniciativas multianuales y la ampliación de las líneas de acción del mismo hacia los requerimientos de las iniciativas locales, como los presupuestos participativos. Esto quiere decir que el Fondo no debe actuar solamente como una ventanilla anual para pequeños proyectos, sino establecer líneas innovadoras propias, alianzas con otros fondos públicos para incorporar criterios de participación, e incorporar como criterio de evaluación positivo las propuestas de la sociedad civil que fortalezcan la gestión local participativa.

Entre las reformas políticas necesarias a estos efectos, se cuenta la iniciativa popular de ley y la regulación de plebiscitos sobre algunas materias relevantes, junto con una reforma a la ley de partidos políticos. Aunque estos fueron temas abordados durante el primer gobierno de

32 Existe un informe sobre Formación Ciudadana elaborado en 2004 por una comisión asesora del Ministerio de Educación, presidida por el rector de la Universidad Diego Portales, Carlos Peña, que bien podría servir de base para el momento actual.
http://www.fs.mineduc.cl/Archivos/ConvivenciaEscolar/doc/archivo_153.pdf

Bachelet, de las instituciones de democracia directa, que podrían darle un espacio político distinto a la participación ciudadana, no se ha vuelto a hablar. A partir de la crisis desatada desde febrero pasado, que involucra los vínculos ilegales sistemáticos entre el dinero de grandes empresarios, los partidos políticos, funcionarios públicos y parlamentarios, la reforma a la política se ha vuelto viable, incluyendo el *"proceso constituyente"* que se ha anunciado en abril para iniciarse en septiembre próximo. Ello se suma a la reforma al sistema binominal alcanzada en enero 2015.

El impulso de un *"proceso constituyente"* puede representar una enorme oportunidad para vincular la participación deliberativa de la ciudadanía con las demandas sustantivas de cambio —es decir, con la política—, dándole un estatuto de mucho mayor importancia que la que ha tenido hasta hoy. Hasta ahora el debate principal sobre la nueva Constitución ha estado centrado en el procedimiento institucional que se utilizará para su aprobación: si el Congreso o una Asamblea Constituyente. Pero no se ha abordado el proceso mediante el cual se realizará la deliberación ciudadana en torno a la nueva carta constitucional. El anuncio presidencial relativo a un *"proceso constituyente"* no despejó la cuestión —aunque mencionó cabildos y encuentros—, pero podría dar lugar a un proceso participativo de mayor ambición que los que han existido hasta ahora. Para ello se debe ir más allá de los usuales procesos informales de *"difusión y consulta"*, cuyos resultados no se sistematizan y no es claro si se incorporan y de qué manera lo hacen. Distintos diseños político-institucionales para la aprobación de la Constitución admiten un proceso regulado, extenso y sistemático de participación ciudadana vinculado directamente al contenido final del documento. Eso requeriría de una señal política clara de convocatoria, así como de reglas de procedimiento y retroalimentación de proceso. Todo ello permitiría adelantar una institucionalidad participativa de carácter permanente que fuera parte de integrante de un diseño constitucional para el nuevo período político.