

Política

Bachelet, gobernabilidad y la profundización de la democracia

Augusto Varas¹

A comienzos de 2015, el expresidente Lagos caracterizaba la situación política como una de “crisis de confianza” y “de legitimidad”², diagnóstico al que se sumaron dirigentes empresariales y políticos de gobierno y oposición³. Unos días después la presidenta Bachelet aseguraba: “No he pensado en renunciar ni pienso hacerlo. De ninguna manera”⁴. Ese era el clima que se respiraba en el país a poco más de un año de inaugurado el nuevo gobierno. Doce meses más tarde, con un nuevo gabinete y a pesar de todas las dificultades que el Ejecutivo ha enfrentado, el mundo político se ha “normalizado”, ha digerido las turbulencias y se prepara para las elecciones municipales, parlamentarias y presidencial.

En ese mismo período, uno de los saldos que dejó el caso Caval fue el deterioro de la imagen presidencial. Así, los análisis sobre las causas de la crisis se concentraron en la persona de la presidenta, sobrevalorando las razones

1 Augusto Varas. Doctor en Sociología, consultor del Norwegian Peacebuilding Resource Center (NOREF) y presidente de Fundación Equitas.

2 <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>

3 Al respecto, ver: Augusto Varas, “Estar de pie es no caerse”, *Barómetro de Política y Equidad*, N°10. Junio 2015.

4 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/04/08/711749/bachelet-en-medio-de-crisis-politica-no-he-pensado-en-renunciar-ni-pienso-hacerlo.html>

individuales⁵. Falta de liderazgo y de empoderamiento de sus ministros, no apreciación de las instituciones, respuestas inoportunas y a destiempo del Ejecutivo frente a situaciones críticas, fueron las razones que parecían explicar esa crisis de confianza y legitimidad. Sin embargo, lo de la “crisis” es un concepto en disputa puesto en acción por el sector empresarial. La crisis de confianza existiría por la reforma tributaria, laboral, la nueva Constitución y toda reforma que altere la estructura de poder. Recuperar confianzas sería igual a eliminarlas. Precisamente por estas razones, el curso de reformas estructurales enunciado por la presidenta continuó su marcha.

Esta crisis tan profunda que se “normaliza” y una presidenta políticamente aislada pero que continúa con su “obra gruesa”, exige preguntarse sobre el tipo de gobernabilidad que se está dando actualmente en el país y requiere explicaciones algo más elaboradas que las razones subjetivas o estados de ánimo presidenciales. Aun cuando el hiperpresidencialismo chileno es la piedra angular del sistema político y hace recaer en la figura de la jefa de Estado muchas de las responsabilidades, los factores personales no son suficientes para dar cuenta de la evolución política del último tiempo, por lo cual es necesario abrirse a la consideración de otros elementos para entenderla.

Estos se pueden encontrar en las tensiones al interior del relato que organiza su plan de reformas; la imposibilidad de alcanzar una hegemonía sin mayoría; la entropía en el sistema de partidos; la gobernabilidad por defecto que han jugado las elecciones municipales y la regulación de las relaciones políticas por parte del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

Un relato entrelíneas

El último Mensaje de la Presidenta Bachelet⁶ se organizó en torno a la forma como su gobierno ha dado respuesta a las demandas ciudadanas por una mejor distribución de la riqueza sin privilegios ni abusos empresariales; el fin del cohecho y la corrupción, y la construcción de una sociedad meritocrática que ofrezca mejores oportunidades.

La respuesta a estas demandas fue sintetizada por la presidenta en la imagen de una “obra gruesa” de construcción democrática, orientada a cerrar las brechas de desigualdad existentes en el país. Esa obra gruesa estaría constituida por “la reforma tributaria, la expansión de la cobertura preescolar y el inicio de la gratuidad e inclusión en educación, la carrera docente, las iniciativas para mejorar la productividad de nuestra economía, el fin del binominal y la partida del proceso

5 “Una de las características de la Presidenta es que en ella no es posible discernir –separar, distinguir– a la política de la persona que está tras ella”. Carlos Peña, “La presidenta emocionada”, *El Mercurio*, 31 de enero, 2016.

6 <http://www.gob.cl/mensaje-presidencial-21-mayo-2016/>

constituyente, las nuevas reglas del juego para una política y unos negocios más transparentes y sin abusos, el reconocimiento a nuestras diversidades”.

Si bien la superación de las desigualdades como sello e impronta del conjunto de políticas implementadas es un hilván que le da coherencia a su gestión, no permite visualizar la *forma* que irá adoptando la construcción societal a la que se refiere, la meta final a la que se aspira. Esto se hace más evidente cuando se observa que en su Programa de Gobierno se conciben estas reformas –y otras– no solo para reducir las desigualdades sino para construir las bases de una República Democrática y un Estado Social de Derechos⁷, en el que se redefinirían las estructuras y vínculos clave entre Estado, mercado y sociedad, estableciendo una mejor simetría de relaciones de *poder* en el país.

Así, al tiempo que en su Mensaje organizó estas importantes transformaciones en torno al eje de la desigualdad, en reiteradas oportunidades la presidenta mencionó el tema del *poder*⁸. Refiriéndose a la sustitución del sistema binominal por uno más proporcional afirmó que este restablecería “el poder al voto de los ciudadanos”; recordó la ley de transferencia de competencias a los gobiernos regionales para darles “mayor poder a los territorios”; mencionó las nuevas normas de financiamiento de la política para hacer “más fuerte a nuestra democracia eliminando el poder del dinero en las decisiones políticas”; y destacó el fortalecimiento del Estado, en este caso del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), dándole “más poder para cuidar a los consumidores”. Con todo, este subtexto entre líneas de su discurso no se ha constituido en el “relato” oficial de su gestión.

Desde la perspectiva del *poder*, la obra de Bachelet es mucho más significativa y proporciona una imagen más clara de la *forma* que adoptaría el país que aspira a construir; este es uno en que el poder no esté concentrado en las elites, poderes fácticos e instituciones políticas y económicas excluyentes sino

7 “El Estado Social Democrático de Derecho. En la Constitución Política se deberá reconocer bajo esta cláusula que el Estado no sólo es un sistema de potestades, sino un conjunto de deberes de ‘buen Gobierno’ y de satisfacción de necesidades públicas que son consustanciales a la legitimidad misma del Estado y del Poder. Se funda en la dignidad, libertad e igualdad de las personas, así como los principios participativo, pluralista y de solidaridad. Se trata, ante todo, el Estado social de un Estado de Derecho, fundado en el principio de legalidad y en el respeto de derechos fundamentales, de suerte que la fuente y medida de toda autoridad sea el Derecho mismo. El Estado Social es un Estado democrático, en que el poder electoral reside en el pueblo y su ejercicio se verifica en el poder a través de instituciones, procedimientos y técnicas representativas y participativas”.

8 “Entendemos el *poder* como la capacidad –*de facto* o institucionalizada– de definir situaciones haciendo diferencias para obtener efectos deseados, utilizando recursos institucionales y organizacionales disponibles, el que se constituye en un espacio de fuerzas que determina las posibilidades de accionar de individuos y grupos sociales en múltiples ámbitos que van desde lo territorial al discurso, de lo específico a lo sistémico. En estos espacios la distribución del poder es desigual y muchas veces adscriptivo, estableciéndose una relación de suma cero entre quienes tienen más o menos poder”. Augusto Varas, *La democracia frente al poder*. Catalonia, Santiago, 2012, pp. 44-45.

distribuido de tal manera que cada centro de poder esté mejor controlado, reglado y balanceado por otros igualmente poderosos, como teóricamente debiera ser en una República efectivamente democrática. Tal como Chantal Mouffe lo ha planteado: “la principal cuestión de la política democrática no estriba [...] en cómo eliminar el poder, sino en cómo construir formas de poder que sean compatibles con los valores democráticos”⁹. Así, en la medida en que república, democracia y poder se encuentran indisoluble e inextricablemente relacionados, el logro de mayores y mejores niveles de desarrollo democrático estará condicionado por la desconcentración, limitaciones y controles a los que este quede sometido.

En efecto, en sus veintiséis meses de gestión el Ejecutivo ha puesto en cuestión e intentado modificar las relaciones de poder en que se asienta el sistema socioeconómico, cultural y político vigente, poniendo en marcha un proceso de profundización de la democracia. Metafóricamente hablando, más que una retroexcavadora, Bachelet ha utilizado una betonera para una nueva construcción.

En materia de representación política, se ha sustituido el sistema electoral binominal por uno más representativo; se presentó el proyecto que permitiría la elección de gobernadores regionales en reemplazo de los intendentes (que, no obstante, deberán coexistir con los delegados presidenciales) y se ha iniciado un proceso de debate ciudadano en la perspectiva de una nueva Constitución. Si se avanza en estas reformas y se alcanza una mejor representación política, se habrán dado pasos fundamentales en la constitución de un nuevo sistema político más democrático que el actual. Y aunque en los dos años que aún quedan de su gobierno no se alcance a aprobar la elección de los gobernadores regionales, el tema de la descentralización ha quedado instalado en la agenda. Igualmente, aun cuando no se tenga claro el curso de acción para la aprobación ampliamente democrática de una nueva Constitución, la legitimidad de la actual ha quedado en el suelo y el proceso ha adquirido tal apoyo ciudadano (61%)¹⁰ que ha logrado dividir a los partidos y elites de derecha¹¹. Incluso la propia forma de iniciarlo –instancias de formación ciudadana en temas cívico-constitucionales, encuentros locales y cabildos provinciales y regionales– ha establecido en los hechos una nueva forma de relación entre Estado y sociedad.

9 Chantal Mouffe, *La paradoja democrática*. Gedisa, Barcelona 2003, p. 39. Mouffe retoma la tradición republicana clásica. En palabras de Montesquieu: “En una república donde un ciudadano logra que le den un poder exorbitante, es mayor el abuso que de este poder hace, porque no habiéndolo previsto las leyes, nada han dispuesto para contenerlo”. *Del espíritu de las leyes*. 1821, p.21. <https://play.google.com/books/reader?id=mb09AAAAIAAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=es&pg=GBS.PP9>

10 http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/27_eval%20gobierno%20may_2016.pdf

11 El propio Centro de Estudios Públicos (CEP) ha formulado sus *Propuestas Constitucionales*. Lucas Sierra (Editor), Santiago, junio, 2016.

Por su parte, la reforma tributaria, además de canalizar recursos para las reformas sociales, ha incrementado relativamente el aporte empresarial al financiamiento de los bienes públicos en un efectivo y obligado compromiso, no retórico ni instrumental, con sus relaciones públicas de supuesta “responsabilidad social empresarial”¹². Y se ha ido cortando o puesto en dificultades el vínculo e influencia informal entre el dinero empresarial, los partidos políticos y el financiamiento de sus campañas.

Las medidas para incrementar la libre competencia en los mercados, evitando o controlando colusiones, oligopolios y monopsonios fácticos, el fortalecimiento de la Superintendencia de Valores Seguros (SVS), así como del Sernac, podrían permitir el establecimiento de formas más democráticas de relación entre Estado, mercado y sociedad.

De igual forma, si bien no todas las conclusiones del Consejo Asesor Presidencial encargado de elaborar propuestas para regular la relación entre dinero y política se han llevado a cabo tal como fueron enunciadas, ellas pusieron el tema de la transparencia como prioridad nacional, dificultando el accionar de los poderes fácticos ocultos tras el conocido “tupido velo” donosiano, así como la apropiación de fondos públicos por parte de funcionarios del Estado.

Las fracasadas reformas laboral y previsional pusieron en cuestión la dominación rampante del capital sobre los trabajadores y sus fondos de retiro. Si bien la AFP estatal propuesta no resolverá el problema del uso de los fondos previsionales por el sistema financiero ni la presencia de sus controladores en los directorios de las empresas de las que son accionistas, este puede ser un paso adelante en una nueva forma de administrar estos recursos, así como en el uso de sus comisiones y utilidades¹³.

El reconocimiento de los derechos de la mujer sobre su propio cuerpo, reflejado en el proyecto de ley sobre aborto en sus tres causales –inviabilidad del feto, peligro de muerte de la madre y violación–, es un paso adelante en el pleno empoderamiento de las mujeres. De la misma forma, el Acuerdo de Unión Civil fue un claro reconocimiento y legitimación del derecho a la diversidad sexual¹⁴.

12 Una severa crítica al concepto de responsabilidad social empresarial, en: “The Good Company”, *The Economist*, January 20, 2005, <http://www.economist.com/node/3555212> Al respecto señala: “la empresa privada sirve al bien público sólo si se cumplen ciertas condiciones estrictas. Como resultado de ello, obtener el máximo provecho del capitalismo requiere una intervención pública de diversos tipos, y de muchos de ellos: impuestos, gasto público, regulación en muchas áreas diferentes de la actividad empresarial. También requiere que los ejecutivos corporativos rindan cuentas, pero a las personas adecuadas y de la manera correcta”.

13 Ver: Eugenio Rivera, “La AFP estatal”, *La Tercera*, 31 de mayo, 2016.

14 Aun cuando “la mayor cantidad de AUC realizados a nivel país, durante estos primeros meses de vigencia es precisamente por parejas heterosexuales: 73% versus el 27%”. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=256881>

Por otra parte, el gobierno ha tratado de materializar en política pública la educación como derecho ciudadano. Si bien en términos generales la tarea de sustituir opciones de mercado por derechos ciudadanos fue formulada por Ricardo Lagos y la Concertación (Programa AUGE), rompiendo con la anterior línea ideológica de los gobiernos de Aylwin y Frei, han sido Michelle Bachelet y la Nueva Mayoría quienes han llevado a cabo la difícil tarea de implementar, ampliar y financiar esta propuesta en educación. La ley de inclusión –eliminando el lucro, la selección y el copago en la educación básica y media subvencionada–, junto a la gratuidad en la educación superior, no solo se orienta hacia la construcción de una sociedad más meritocrática, sino que frena el proceso de acumulación por parte de privados con cargo a recursos fiscales.

En suma, en poco más de dos años, Bachelet –a pesar del cambio de gabinete y todas las críticas que ha enfrentado– ha seguido firme en el rumbo hacia la meta de no solo reducir la desigualdad, sino, más importante aún, cambiar las relaciones de *poder* en el país.

El problema es que el relato de la desigualdad y el proyecto de una nueva República Democrática y un Estado Social de Derechos no se han vinculado estratégicamente. Las razones de esta desvinculación pueden encontrarse en el distanciamiento entre el Ejecutivo y sus bases partidarias y electorales de apoyo, así como en los efectos entrópicos del nuevo sistema electoral.

Mayoría (relativa) sin hegemonía

El sondeo de opinión pública de Critería/Chile 21¹⁵ mostró que todas las reformas anteriormente mencionadas, así como su contenido, han recibido una mayoritaria aceptación ciudadana, aun cuando su implementación ha recibido un menor apoyo. Si esto es así, cabe preguntarse ¿por qué la propuesta de crear un nuevo Estado Social Democrático de Derechos no ha sido el motor y organizador del conjunto de las políticas implementadas y propuestas por la presidenta? ¿Por qué el relato en torno a una República Democrática no ha sido claramente visualizado y alcanzado una centralidad en su discurso?

Siguiendo a Fernando Mires¹⁶, “la mayoría electoral –en ese tema sigo a Arendt– es condición ineludible para el ejercicio de la hegemonía democrática. Si bien no toda mayoría es hegemónica, no puede haber hegemonía sin mayoría. Una hegemonía minoritaria sería de por sí un contrasentido”. Esta hegemonía podría estar construida por “un discurso o un conjunto de ideas o un programa social o una ideología o simplemente por una figura totémica (carisma)”.

15 Encuesta Chile 21-Critería, “Otra mirada ciudadana”, *Estudio de opinión* N° 1, 13 de octubre, 2015.

16 Fernando Mires, “Venezuela: ¿el comienzo de la lucha final?” <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/05/16/904597/>

A partir de esas consideraciones, podemos establecer varios factores que ayudarían a entender esta desvinculación. Un primer conjunto radica en la compleja relación Ejecutivo/Nueva Mayoría. Estas dificultades se originaron durante la preparación y puesta en escena del Programa de Gobierno, el que –como hemos señalado en publicaciones anteriores¹⁷– no fue realizado con toda la participación partidaria esperada. El grupo que formuló el Programa, a cargo del exministro Alberto Arenas, no fue representativo de la coalición que la llevaría a La Moneda, y la amplia consulta anunciada a las bases ciudadanas fue más bien limitada, recayendo la responsabilidad central de su redacción y propuestas en el comando de campaña. Esta situación reactivó el temor de irrelevancia de las dirigencias partidarias, por lo que a poco andar de la nueva administración las diferencias y “matices” intra Nueva Mayoría afloraron, complicando la gestión de las reformas orientadas a controlar el *poder*. Tras los argumentos técnicos se parapetaron intereses específicos, que si bien demoraron en visibilizarse, han terminado por ser de dominio público¹⁸. Estas diferencias también se dieron al interior del propio equipo de programa, en el cual las visiones económicas ortodoxas impidieron articular un discurso coherente que permitiera enfrentar a sus propios críticos.

Una segunda situación, que se liga significativamente a la anterior, fue el limitado apoyo a la presidenta en la segunda vuelta electoral: el 62,17% de los votos recibidos no fue más que el 25,56% del total de los votantes habilitados por el voto voluntario, encumbrándose la abstención al 58,02%¹⁹. De hecho, ese porcentaje ha sido el piso en torno al cual ha aumentado o bajado la aprobación presidencial observada en el último año, la cual sería ni más ni menos que la de sus leales electores.

Finalmente, el factor carismático, que anteriormente le había permitido activar el *presidencialismo plebiscitario*²⁰ al ser respaldada por un amplio arco social, se derrumbó debido al caso Caval: el 82% de la población que le tenía confianza al finalizar su gobierno en octubre de 2009, bajó a 56% en julio de 2014 y llegó a 30% en noviembre de 2015²¹, cifra que ha seguido bajando de acuerdo con últimas mediciones.

17 Cfr. Augusto Varas, “Estar de pie es no caerse”, *Op. cit.*

18 “Sectores DC se enfrentan por nombres para comisión económica”, *El Mercurio*, 8 de junio, 2016, p. C2.

19 <http://www.tricel.cl/eleccion/Sentencias%20de%20Proclamacin/170-2013%2003.-%20SENTENCIA%20PRESIDENTE%20DE%20LA%20REPUBLICA.pdf>

20 El hiperpresidencialismo chileno ofrece una alta personalización del poder del Ejecutivo lo que permite al Presidente ubicarse por sobre sus fuerzas de apoyo estableciendo una relación directa con sus electores gracias a un amplio respaldo en la opinión pública, superior a la base electoral de su propia coalición. Es lo que entendemos por *presidencialismo plebiscitario*. Al utilizar mecanismos extra institucionales como sustitutos para proporcionar gobernabilidad se precarizan las estructuras formales destinadas para ello.

21 http://www.cepchile.cl/dms/archivo_6166_3807/EncuestaCEP_Noviembre2015.pdf

Si tomamos en cuenta estas realidades, se puede entender por qué el núcleo estratégico más profundo de la propuesta presidencial no pudo visibilizarse, toda vez que careció de apoyo político y electoral suficiente, dejando obligadamente como relato oficial y programa mínimo la reducción de las desigualdades.

El poder político descentrado

A la falta de apoyo a la presidenta se ha sumado una serie de fallas en la dirección gubernamental. Aun cuando estas situaciones podrían endosarse a los titulares de las posiciones gubernamentales, es posible ver que tras esas dificultades también radican factores estructurales.

Nos referimos al hiperpresidencialismo nacional, que se ha transformado en ingobernable. A la alta concentración del poder en el Ejecutivo se le opone una ausencia de estructuras correspondientes y estables de mando, las que han terminado siendo débiles y cambiantes²², especialmente después de la última modificación de gabinete, lo cual ha derivado, entre otros problemas, en iniciativas legislativas desprolijas y una ríspida relación Ejecutivo/Congreso. Tal es así, que en el marco del debate sobre una nueva Constitución ha reaparecido el tema de la reforma del sistema presidencial y su sustitución por uno semipresidencial o parlamentario.

Desde el punto de vista de la Coalición, esta se ha mostrado igualmente como ingobernable, no existiendo hegemonía interna ni capacidad del Ejecutivo para alinearla en función de sus iniciativas y estrategias. Los partidos de la Nueva Mayoría han profundizado su aislamiento de sus bases y perdido su función representativa. Debido a esta pérdida de referentes sociales, su faccionalización se ha incrementado, mostrando divisiones sobre la conducción del Ejecutivo en áreas críticas (por ejemplo, conflicto mapuche) o en torno a proyectos de ley prioritarios, llegando al extremo de que el presidente de la Cámara de Diputados, Osvaldo Andrade (PS), acuda –a título “individual” y en contra de la opinión de su partido– al Tribunal Constitucional por el control preventivo de identidad, tema central en la agenda antidelinuencia. Muchas de estas diferencias intrapartidarias han derivado en renuncias de parlamentarios a sus partidos (Pepe Auth al PPD; René Safririo a la DC; José Antonio Kast a la UDI; Germán Verdugo a RN y la amenaza de Manuel José Ossandon de renunciar a RN). Las denuncias de partidos patrimonializados por empresarios y agencias de lobby han profundizado las divisiones internas e interpartidarias, tanto al interior de la Nueva Mayoría como en la oposición.

22 Al respecto, ver: María de los Ángeles Fernández Ramil y Eugenio Rivera Urrutia, *La trastienda del gobierno. El eslabón perdido en la modernización del Estado chileno*. Santiago, Catalonia, 2012.

Otro factor estructural que ha complicado las relaciones y la dinámica política ha sido la reforma al sistema electoral. Como efecto no deseado del cambio del sistema binominal se han generado posibilidades para que organizaciones y personas puedan ser elegidas por fuera de las coaliciones de gobierno y oposición, formándose nuevos partidos como escisiones de los existentes (Evópoli, Amplitud). Otros han sido creados a partir de movimientos sociales (Revolución Democrática), en torno a reconocidos políticos (Ciudadanos), o bien a partir de grupos informales (Todos)²³. En el contexto de la ley de financiamiento de los partidos, que reducirá los recursos financieros a las campañas, candidaturas individuales o de pequeñas organizaciones se vuelven económicamente viables. Así, esta dinámica ha incrementado las fuerzas centrifugas partidarias aumentando su faccionalización. Este “big-bang” del sistema de partidos, ya anticipado por Genaro Arriagada²⁴, muestra que a la tradicional fisura democracia-dictadura, que ordenó el sistema partidario por más de dos décadas y que aún persiste en el espacio partidario tradicional, se le han sumado nuevas organizaciones ideológicamente blandas, de representación reducida o con marcados intereses regionales, sectoriales o grupales.

En el marco de un hiperpresidencialismo, una coalición ingobernable y un aumento exponencial de la oferta de canales de representación ciudadana, la tarea del Ejecutivo para ordenar el proceso político se ha convertido en casi imposible. Quizás ello es una de las razones de la salida del ministro del Interior, Jorge Burgos, y su sustitución por Mario Fernández, quien, siguiendo su afiliación DC, mantendría la impronta presidencial en las reformas iniciadas.

Gobernabilidad por defecto

A pesar de todo lo anterior, el país da muestras de estabilidad no correspondiente con el diagnóstico anterior, observándose una *gobernabilidad por defecto*. Si entendemos la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”²⁵, vemos

23 Constituidos: Ciudadanos, Poder, Somos Aysén, Fuerza Regional Norte, Verde, Unión Patriótica, Partido Wallmapuwen, Todos, Unidos Resulta en Democracia, Frente Regional y Popular, ANDHA, Chile Democrático, Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Partido VientoSur, Fuerza Solidaria, Partido Orden Republicano Mi Patria, Por la Integración Regional, Partido Constituyente, Nuevo Tiempo, Revolución Democrática.

En formación: Izquierda Ciudadana de Chile, Democracia Regional Patagónica, Movimiento Independiente Regionalista Agrario y Social, Evolución Política, Partido Liberal de Chile, ANDHA Chile, Frente Popular, Partido Regionalista de Magallanes.

En trámite: Movimiento por la Tierra, el Trabajo y la Libertad, Partido Autónomo Regionalista RAÍCES.

24 Genaro Arriagada, *¿Hacia un 'Big-Bang' del sistema de partidos?* Santiago, Editorial Andes, 1997.

25 Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés, 2001; p. 36, en: Fernando Mayorga y Eduardo Córdova, “Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina”. Working

que en un contexto de desaceleración económica –que no ha afectado el aumento de las ganancias empresariales²⁶– este estado de equilibrio está siendo proporcionado, por una parte, en forma parcial por un Ejecutivo estructuralmente constreñido y, por otra, por el funcionamiento de algunas instituciones de creciente relevancia política: el sistema electoral, el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial.

Muy tempranamente, recién iniciado el gobierno de Bachelet, en julio de 2014, las dirigencias partidarias comenzaron a formular sus estrategias para las elecciones municipales de 2016²⁷. Este proceso se detuvo temporalmente debido al caso Caval, para luego ir tomando mayor fuerza a fines de 2015. Después de que los casos Penta, SQM y Corpesca concentraran la atención mediática, y en el marco del nuevo sistema electoral y de la actual ley de financiamiento de los partidos, estas elecciones tendrán una importancia política nacional mucho mayor que las anteriores a nivel municipal. Los partidos –constituidos, por constituir y en formación– contarán con menos recursos financieros para sus campañas, sus candidatos tendrán que conectarse de otra forma con sus electores, sus plataformas de campaña no podrán evadir el tema constitucional y los resultados electorales, tanto en posiciones logradas como en el total de votos, tendrán efectos importantes en el posicionamiento de cada actor de cara a las elecciones parlamentarias y presidencial. Así, la reelectoralización del país ha terminado configurando una sola y larga campaña presidencial y parlamentaria a partir de las elecciones municipales que, de alguna manera, ha ordenado y encauzado la conducta de los actores políticos.

Por su parte, el Poder Judicial ha adquirido un lugar preponderante, enmarcando las relaciones y dinámicas políticas. La “judicialización” de la política²⁸, tan criticada por algunos, ha aportado certeza jurídica y definido marcos procedimentales y funcionales clave en la relación Estado-sociedad-mercado. Uno de los efectos de este importante rol del Poder Judicial ha sido limitar el poder incontrarrestado del sector empresarial en política, gracias a las investigaciones sobre sobornos de parlamentarios y financiamientos a campañas y partidos.

Amparada en la Constitución vigente, una tercera institución, contramayoritaria y originaria de la Constitución de Pinochet, como el Tribunal Constitu-

Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007. No publicado. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>

26 A pesar de esta desceleración “los resultados de las empresas durante el primer trimestre de este año fueron mejores de lo esperado”. *El Mercurio*, 1 de junio, p. B2.

27 <http://radio.uchile.cl/2014/07/26/municipales-2016-los-partidos-politicos-preparan-su-primer-objetivo-electoral>

28 Jorge Correa, “Judicialización, activismo y otros males”, *El Mercurio*, 26 de octubre de 2013.

cional²⁹, ha limitado las reformas estructurales. Tal ha sido el caso de la reforma laboral, de la cual este organismo ha rechazado formalizar la titularidad sindical, corazón de una reforma orientada a rebalancear las relaciones de poder trabajo/capital.

De esta forma, en el marco de un Ejecutivo asediado, de la reelectoralización larga del proceso político, así como de las funciones desempeñadas tanto por el Poder Judicial como por el Tribunal Constitucional –gusten o no–, las dinámicas políticas nacionales han terminado por encontrar un cauce.

La “normalización” de una crisis y una gestión presidencial sin hegemonía ni mayoría, aun en un sistema hiperpresidencialista, no es normal. Ante estas anomalías institucionales –que no han ocurrido solamente en este gobierno– y para evitar que esta gobernabilidad en equilibrio inestable se transforme en catastrófica, surge la necesidad de repensar el sistema político en su conjunto. Así, han vuelto a aparecer las propuestas de larga data de modificación del presidencialismo chileno y su sustitución por uno semipresidencial o la parlamentarización del sistema³⁰.

Entre los temas que estas propuestas deberían enfrentar y resolver es cómo erradicar la tentación, irresistible por parte de los mandatarios, de poner en acción los mecanismos del presidencialismo plebiscitario, el que fue llevado a su máxima expresión por el ex presidente Piñera³¹.

Como contrapartida a una nueva relación y equilibrio de poderes, y sin alterar nuevas estructuras representativas, es preciso conectar institucionalmente Estado y sociedad. Las normas de participación ciudadana, actualmente inexistentes, insuficientes o artificiales, deben ser radicalmente mejoradas. En la presentación –enero de este año– del nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que difundirá y promoverá el derecho a la participación y fiscalizará las funciones de los órganos públicos, la presidenta Bachelet señaló que “la democracia debe fortalecerse en sus ideas

29 “El TC fue creado en 1970 como parte de la reforma a la Constitución de 1925 impulsada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva. Su objetivo era arbitrar los conflictos que surgían entre el Ejecutivo y el Congreso durante la tramitación de las leyes, tomando como modelo las cortes y tribunales de este tipo que surgieron en las democracias constitucionales europeas después de la segunda guerra mundial, como la corte constitucional italiana, el tribunal constitucional federal alemán y el consejo constitucional francés. Tras el golpe de Estado de 1973 fue disuelto, pero volvió a ser repuesto en la Constitución de 1980, aunque con una atribución nueva: el control preventivo de las normas, que permite que una ley sea declarada inconstitucional antes de que sea promulgada”. <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2016/05/una-radiografia-al-tribunal-constitucional.shtml/>

30 Proyecto BCN-Innova: “Viabilidad política para instaurar el sistema de gobierno parlamentario o semipresidencial en Chile”. Informe Final, 2009. Consultor: Pablo Ruiz-Tagle Vial. También: Senado, “Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción del Honorable Senador señor Allamand, que modifica diversos artículos de la Constitución Política para establecer un régimen semipresidencial de gobierno”. Boletín N° 10.607-07. 14 de abril, 2016.

31 Cfr. Augusto Varas, *El gobierno de Piñera (2010-2014)*. Santiago, Catalonia, 2015.

y en sus prácticas, más allá del voto y del cumplimiento de la ley, que siendo condiciones indispensables sin duda, no son suficientes para nuestra vida democrática”, para lo cual será necesario “incluir efectivamente a los ciudadanos y la enorme diversidad de sus organizaciones en la vida pública”³².

De este conjunto de nuevos mecanismos y prácticas políticas, junto a otros que aparecerán en los encuentros y cabildos convocados para elaborar una nueva Constitución, dependerá la posibilidad de organizar una efectiva democracia participativa, condición fundamental de una República Democrática.

32 <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/01/14/768559/Bachelet-presenta-Consejo-de-Participacion-Ciudadana-y-Fortalecimiento-de-la-Sociedad-Civil.html>