

Política



Estado y salud. Crisis simultáneas y combinadas

Augusto Varas¹

El período que va desde la gran protesta nacional hasta la actualidad puede verse como un solo proceso de continua y creciente crisis institucional. Así, desde el punto de vista de la política y del poder, el “momento constitucional” iniciado el 18/O continúa hasta el día de hoy.

Como causas de esta crisis se ha apuntado a las características del régimen de gobierno y debatido soluciones alternativas, como parlamentarismo, semipresidencialismo, presidencialismo moderado, balances y contrapesos presidencia-congreso, entre otras opciones. De igual forma, se ha ahondado en las dificultades del rol presidencial para desempeñar simultáneamente sus funciones como jefe de Estado, de gobierno y de coalición.

Un enfoque complementario, como el que aquí utilizamos, permite analizar como una de las causas más importantes de estas crisis, la común *contradicción de fondo en el centro de la institucionalización del poder estatal*. Contradicción que, de acuerdo a Roberto Gargarella,² sería la expresión de una “doble marca” de nuestro constitucionalismo, en el que “el núcleo básico de la organización de poderes” —esto es, “la sala de máquinas” de la Constitución— obstaculiza “la realización de los nuevos derechos sociales y multiculturales”. En ella se superponen, según el autor, “modelos de democracia más bien opuestos”.

1 Doctor en Sociología, presidente de Fundación Equitas,

2 Roberto Gargarella, “La ‘sala de máquinas’ de las constituciones latinoamericanas”. *Nueva Sociedad*, 258 (julio-agosto, 2015). <https://nuso.org/articulo/la-sala-de-maquinas-de-las-constituciones-latinoamericanas/>

Esta tensión en nuestra sala de máquinas habría generado un Estado bifronte, definido por su arquitectura autoritaria y privatista que ha incluido, contradictoriamente, “enclaves” o reformas democráticas destinadas al reconocimiento derechos sociales universales.

Desde esta perspectiva caracterizaremos nuestro Estado bifronte, el manejo gubernamental de la crisis social y sanitaria en esta doble cara estatal, así como la aprobación del retiro del 10% de los fondos previsionales de las AFP, que terminó por transparentar definitivamente la profunda tensión institucional existente.

1 El Estado bifronte

La crisis institucional es de larga data. Ilegítima en su origen, la Constitución ha sido legitimada de hecho durante treinta años de ejercicio democrático y, según José Luis Cea, con 47 reformas ha llegado a ser “probablemente la Constitución más reformada del mundo”.³

Estas reformas muestran las tensiones estructurales existentes al interior de la institucionalidad estatal, creadas por la existencia de dos lógicas y valores políticos contrapuestos: por una parte, la arquitectura constitucional autoritaria de la Constitución de 1980; y, por la otra, las reformas inspiradas en valores democráticos introducidas desde 1989 a la fecha. Esto ha dado lugar a la conformación de un Estado bifronte: una estructura no democrática y un conjunto de reformas de carácter democrático que no han logrado modificar su lógica y arquitectura autoritaria.

La existencia de estas dos caras de nuestra institucionalidad estatal se debe, de acuerdo a Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle,⁴ a que las reformas de 2005 “mantienen los lineamientos constitucionales neoliberales y autoritarios”, subordinando la función legislativa a la ejecutiva, manteniendo una “concepción subjetiva de los derechos”, privilegiando el derecho de propiedad, a lo que podemos agregar el Estado subsidiario. En suma, la actual Quinta República, en palabras de Ruiz Tagle,⁵ “se inspira solo parcialmente en principios republicanos. Subsiste en ella la lógica de una transición que todavía no concluye; se mantienen formas de dominación que son antirrepublicanas y no está asegurada la subordinación del poder militar al poder civil”.

El cambio constitucional ha sido lento y conflictivo, con orígenes tanto constitucionales —el nuevo sistema electoral— como administrativos. En este

3 José Luis Cea (2019), “Es un fallo grave”, *El Mercurio*, 13 de octubre, 2019, C2.

4 Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle, *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano* (Santiago: LOM Ediciones, 2006), 130–131.

5 Pablo Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado* (Santiago: LOM Ediciones, 2016), 252–253.

último caso se pueden mencionar los “programas sociales y sistemas de protección social [que] han sido implementados, en una etapa inicial, por la vía administrativa”, los que luego han pasado al Legislativo, para terminar siendo “reconocidos y garantizados por los tribunales chilenos y hechos valer ante organismos públicos y/o privados, con lo que se completará para estos casos un proceso de creación o especificación de derechos universales”, lo que “puede terminar o no con su reconocimiento expreso, o con la vinculación jurídica de estos derechos al texto constitucional, o a un tratado internacional de derechos humanos”⁶

Las sucesivas reformas, la mayor parte con valores y orientaciones democráticos, han ido configurando la otra cara de esta institucionalidad, una con rasgos republicanos democráticos pero que, hasta el momento, no han logrado erradicar los valores que están en la base de su arquitectura autoritaria. Ejemplo de esto, como lo ha mostrado Carlos Ruiz,⁷ ha sido el reconocimiento legal de derechos universales garantizados por el Estado, los que han terminado mercantilizados al remitirse su materialización al sector privado.

Esta bifrontalidad ha sido la más importante causa de la creciente crisis de legitimidad de las instituciones políticas nacionales. En 2014, Francisco Zúñiga señalaba que, en el nuevo ciclo político, “la Constitución defensiva, seguro o parapeto de los herederos ideológicos del régimen autoritario, ya no se soporta a sí misma, y es innegable una creciente deslegitimación de las instituciones (crisis de representatividad)”. Y llamaba a la formulación de una nueva Constitución a través de un proceso que fuera “institucional, democrático y participativo”⁸

Muestras de la profunda tensión político-institucional existente al interior del Estado han sido, junto a varias otras, las diferencias doctrinarias sobre las respectivas prerrogativas, públicamente debatidas, entre el Ejecutivo y el Congreso, así como entre la Tercera Sala Constitucional y Contencioso Administrativa de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional.

2 Crisis en la sala de máquinas

El 18/O mostró la insuficiencia de la Constitución como arreglo de poder y marco institucional apto para resolver grandes conflictos políticos y sociales,

6 Cristi y Ruiz-Tagle, *La República en Chile*, 315–316.

7 Carlos Ruiz, “Crisis política en Chile: neoliberalismo, cambios sociales y democracia”. En *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*, coord. Manuel Antonio Garretón (Santiago: LOM Ediciones, 2016), 83–108.

8 Francisco Zúñiga Urbina, “Nueva Constitución para Chile. Las ‘bases’ y las nuevas ideas político-constitucionales”. *Revista de Derecho Público* (Universidad de Chile, Santiago, Número Especial, marzo 2014). <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2014.31673>

razón por la cual el 15 de noviembre de 2019, nueve partidos, con la anuencia de la Presidencia, acordaron la convocatoria a un plebiscito para una nueva Constitución: el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución”. En este se reconoció la “grave crisis política y social del país [por lo que estos partidos] han acordado una salida institucional cuyo objetivo es buscar la paz y justicia social a través de un procedimiento inobjetablemente democrático”.

A pesar del Acuerdo, la protesta continuó, aunque más debilitada, durante enero y febrero, y el gobierno se comenzó a preparar para enfrentar una nueva escalada de movilizaciones a la vuelta de marzo. En esa línea, envió al Congreso proyectos de ley como el de Infraestructura Crítica (entrega a las FF.AA. la protección de “infraestructura estratégica”), la creación del Sistema de Inteligencia del Estado (introduce a las FF.AA. en el orden público), y el que limita la cooperación del Estado con la Corte Penal Internacional (puede dificultar procesos por razones de “seguridad nacional”). Esta serie de proyectos fue complementada con la dictación de las Reglas del Uso de la Fuerza (RUF), mediante las cuales se eximía de responsabilidad penal a uniformados que respondieran a amenazas con armas de fuego y otras letales (sin definir las).

En el interregno estival, la crisis institucional continuó profundizándose y crecientes voces provenientes desde la derecha comenzaron a cuestionar el Acuerdo. Muchas cambiaron de posición desde su inicial “apruebo” al “rechazo” del plebiscito acordado, argumentando vicios del consentimiento por la violencia que lo había originado, y comenzaron a escucharse críticas a la propia ocurrencia de la consulta ciudadana.

La llegada de la pandemia al país llevó la contradicción institucional entre derechos sociales y la organización del poder a altos niveles de tensión, situación agravada por la equivocada gestión gubernamental de la crisis.

2.1 La gestión de la pandemia profundizó la crisis

El 3 de marzo se identificó al primer contagiado por COVID-19 en el país, el día 11 la pandemia fue oficializada por la Organización Mundial de la Salud, y recién el 18 de ese mes fue declarado el estado de catástrofe en el país. Las fallas en el diseño e implementación de la política para contener la pandemia agravaron la situación. El *The Economist* (18 de julio, 2020) caracterizó la gestión de la pandemia como “torpe en proteger a los chilenos de las consecuencias económicas del COVID-19. [El gobierno] ha reaccionado con lentitud. Sus medidas, aunque dispuestas a gran escala, no han llegado a quienes las necesitan. Su falta de reacción podría provocar un resultado que lo lleve en la dirección opuesta”. En efecto, al 30 de julio Chile era el país —sin contar microestados— con más contagios en el mundo (1.877 por 100.000 habitantes), y el octavo con

más muertes (49 por 100.000 habitantes).⁹

Efectivamente, hubo fallas centrales en el diseño de las acciones contra la pandemia: tardanza en decretar cuarentena total e inicio de cuarentenas parciales y sucesivas; información parcial y tardía; ausencia de campañas públicas y de educación ciudadana; centralismo en la toma de decisiones; aumento lento y gradual de test PCR y falta de trazabilidad.

En el marco de la tensión entre las normas constitucionales y la necesaria protección de los derechos amenazados por la pandemia (salud, educación, empleo, vivienda), las respuestas gubernamentales se caracterizaron por priorizar la ortodoxia financiera, aislamiento de la sociedad civil, mal manejo de la información, énfasis en el uso de las FF.AA. en el orden interno, protección al sector empresarial y asistencia económica lenta y parcial a los sectores más necesitados.

Estado y Gobierno

La declaración del “Estado de Excepción de Catástrofe” (18 de marzo), quince días después de la primera alarma y una semana tras la alarma de la OMS, permitió desplegar el rol central del Estado en la organización de los recursos públicos y privados para la protección de la población. Ello tuvo su más clara expresión en la instrucción del Ministerio de Salud (Minsal) el 31 de marzo, en cuanto a integrar a los sectores público y privado en una sola red de atención durante la emergencia.

No obstante, el gobierno dilató las principales medidas, como la cuarentena y confinamiento. En vez de seguir la temprana demanda de alcaldes, del Colegio Médico y de la CUT por cuarentena y cierre total en la Región Metropolitana y otras ciudades, el Ejecutivo puso en vigor un esquema de aproximaciones graduales y selectivas de control.¹⁰

La información a la ciudadanía fue pobre y tardía. Recién a mediados de abril, cuando ya escaseaban los medios de protección antiviral, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) instaló el sitio “Cotizador de Productos Básicos por Coronavirus”, con información georreferenciada mostrando su disponibilidad.¹¹

9 <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html#countries>

10 Situación muy similar a la ocurrida en Francia, donde se observó “la falta de anticipación, falta de interés en las experiencias extranjeras; negación o minimización; el Estado no quiere que los ciudadanos proporcionen respuestas que no fueron provistas por las autoridades públicas; solución, única, universal, que se aplica de manera idéntica en todo el territorio”. Christian Mouhanna, “Coronavirus, une banale gestion sécuritaire de l’exception”, *AOC [Analyse Opinion Critique]*, 7 de julio, 2020. <https://aoc.media/analyse/2020/07/07/coronavirus-une-banale-gestion-securitaire-de-lexception/>

11 <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-58435.html>

Estas insuficiencias fueron producto del centralismo en la toma de decisiones, criticado por varios alcaldes, y de la incapacidad —o inexistencia— de un centro de crisis sólido y consistente capaz de manejar eficazmente la situación. En su papel de instancia superior coordinadora, el entonces ministro de Salud, Jaime Mañalich, escuchó solo a sus más cercanos y formuló declaraciones controvertidas, generando innecesarias polémicas con el Colegio Médico, limitando la información, anunciado y defendiendo medidas que posteriormente tuvo que dejar en nada, como fue el caso del programado carné COVID. Igualmente, de las confiadas palabras del Presidente (“Este plan se aprobó en enero y se comenzó a implementar ese mismo mes con mucha decisión y fuerza”, 3 de marzo), se pasó a sincerar la situación de crisis (“Chile tampoco estaba preparado (...). Tenemos que ser humildes en reconocerlo”, 17 de mayo). En la misma línea, finalizando su gestión, Mañalich confesó que “todos los ejercicios epidemiológicos, las fórmulas de proyección con las que yo me seduje en enero, se han derrumbado como castillo de naipes (...). En ese contexto —hay que decirlo con franqueza— navegamos en una suerte de oscuridad”. Dos días después reconoció que “hay un nivel de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conciencia”.

La sobreconfianza inicial en los propios recursos motivó los contradictorios mensajes de mantener una vida social con distancia versus “tomándose un café”, la afirmación no sustentada de un aplanamiento de la curva, la vuelta a clases, la apertura/cierre de centros comerciales, la nueva normalidad y el regreso seguro, cuando los datos mostraban un aumento sostenido de los contagios. Estos errores impidieron el adecuado control de la pandemia. El nuevo ministro, Enrique Paris, nombrado el 13 de junio, inauguró un diferente estilo de gestión, el que coincidió con la gradual baja de contagios.

Tales dificultades no solo fueron errores comunicacionales, sino que expresaron serios problemas de coordinación, reflejando las tensiones políticas internas en torno a los polos que orientarían las políticas públicas: por una parte, quienes pusieron el énfasis en impedir un mayor deterioro de la economía y su relativa recuperación; y, por el otro, quienes priorizaron la salud de la población y sus expectativas de vida. Actores e influencias opuestas en este escenario fueron, por una parte, asociaciones empresariales como la Cámara Chilena de la Construcción, la del Comercio, la Confederación del Comercio Detallista y Turismo. Por la otra, los alcaldes, el Colegio Médico, la CUT, académicos, organizaciones sociales y expertos.

Igualmente cuestionable —entre marzo y junio— fue la falta de información y poca confiabilidad de los datos, los que fueron puestos en línea, por primera vez, el 30 de marzo. A partir de esa fecha, el país tuvo acceso a las

bases de algunos datos oficiales,¹² así como a una base georreferenciada del Ministerio de Bienes Nacionales con información agregada por comunas.¹³ A inicios de abril se conoció el número de exámenes informados, y solo desde el 2 de mayo se incorporó la información desagregada por comunas.¹⁴

Fruto de la ausencia de información abierta de datos, el Instituto Milenio Fundamentos de los Datos¹⁵ congeló su participación en la Mesa de Datos COVID-19 convocada por el Ministerio de Ciencia, “al menos hasta que dicha iniciativa cuente con la información requerida para que la ciencia pueda realizar su labor”.¹⁶

Por su parte, Espacio Público criticó las cifras gubernamentales del 13 de abril que sugerían una fuerte caída en el número de nuevos contagios en el país y Región Metropolitana, y mostró que los datos oficiales entregados señalaban tendencias diferentes a las indicadas por la autoridad.¹⁷

El Colegio Médico insistió en la entrega de bases de datos anonimizadas al grupo de expertos.¹⁸ En la medida en que las políticas para contener y eliminar el contagio dependen en gran medida de los datos que se tenga al respecto, la falta de confianza en la información proporcionada por el gobierno agudizó las tensiones entre los diferentes actores, proyectando una imagen de desorden que en la sociedad produjo confusión, deslegitimación de las políticas implementadas e indisciplina ciudadana.

En el período del alza de los contagios (13 de marzo a 13 de junio), los altos coeficientes de correlación entre nuevos casos y exámenes informados a nivel nacional (0,90) mostraban que a más exámenes informados más casos aparecían, lo que señalaba la necesidad de ampliar significativamente los PCR. De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

12 <https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/> Sitio para comparaciones mundiales: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

13 <https://idechile.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/6662268991094e439cee1a6f9f0e46ea>

14 <https://covid19entucomuna.cl/> Al respecto, véase Macarena Segovia, “La batalla por los microdatos del coronavirus que el Minsal se niega a transparentar a la comunidad científica”, *El Mostrador*, 11 de mayo, 2020.

15 El Instituto Milenio Fundamentos de los Datos (IMFD) desarrolla un sistema que anonimiza de manera automática los datos de pacientes COVID-19. IMFD, Noticias, 14 de abril, 2020. <https://imfd.cl/imfd-desarrolla-sistema-que-anonimiza-de-manera-automatica-datos-de-pacientes-covid-19/>

16 Marcelo Arenas, Pablo Barceló, Claudio Gutiérrez, Juan Pablo Luna, Juan Reutter, Martín Ugarte y Eduardo Undurraga, “Datos abiertos para el combate del coronavirus”, *Medium*, 30 de abril, 2020. <https://medium.com/@marcelo.arenas/datos-abiertos-para-el-combate-del-coronavirus-1d634db20b3f>

17 Camila Arroyo, Eduardo Engel, Diego Pardow y Pablo Simonetti, “Informe extraordinario. Análisis datos publicados en Informe Epidemiológico el día 13 de abril”. 15 de abril, 2020. https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/04/EP-Informe_extraordinario_COVID_1504.pdf

18 <http://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/05/7mo-informe-COVID-DPE-Colmed-11.05.20.pdf>

(OCDE),¹⁹ para la cobertura de diagnóstico al 4 de mayo en Chile se habían realizado 10,4 exámenes por 1000 personas, siendo el promedio de los 37 países de la OCDE de 27,4 por 1000, casi tres veces más que en el nuestro. De aquí la demanda de parlamentarios para que se incrementaran los exámenes hasta 20.000 por día. El promedio de exámenes, que a fines de abril no alcanzaba los 5000 diarios, aumentó a más de 13.000 en mayo, estabilizándose en cerca de los 16.000 en junio-julio.

Sociedad civil

Como indicamos anteriormente, el papel de la sociedad civil durante la pandemia contrastó con la gestión gubernamental.

El Colegio Médico y los colegios profesionales, las ONG como Espacio Público y las universidades se movilizaron, contribuyendo con sus propias soluciones. A mediados de marzo, la CUT solicitó al gobierno convocar al Consejo Superior Laboral, que reúne a gobierno, empleadores y trabajadores, para elaborar un Plan de Emergencia Nacional; y a fines del mismo mes, la CUT de Valparaíso pidió el establecimiento de una Mesa Social COVID-19, con el fin de “exigir la cuarentena de las familias, proponer al Gobierno Regional soluciones para todas las realidades laborales que sustentan las familias de la provincia y región”.²⁰

Si bien el 11 de marzo el Ejecutivo creó el comité técnico asesor del Minsal por el COVID-19, y veinte días después del primer contagiado convocó —sin la presencia de los trabajadores— a la Mesa Social COVID-19,²¹ fuera de esta instancia de interacción con actores no gubernamentales el Ejecutivo no estableció una gama más amplia de vínculos y retroalimentaciones con la sociedad civil. La Ley N° 20.500 de participación ciudadana volvió a quedar muda. Tal situación llevó a un amplio grupo de médicos y académicos de diversas disciplinas, teniendo en consideración las atribuciones presidenciales en estado de catástrofe, a enviar una carta abierta al Presidente de la República, solicitando:

Declarar como estratégica a la industria productora de insumos médicos y a quienes los abastecen de materias primas en Chile. Ofrecer un subsidio para aquellas empresas nacionales que ya producen estos insumos, así como los

19 https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129658-l62d7lr66u&title=Testing-for-COVID-19-A-way-to-lift-confinement-restrictions

20 <https://diariolaquinta.cl/2020/03/25/cut-valparaiso-exige-mesa-social-covid-19-regional/>

21 Liderada por el ministro del Interior e integrada por el ministro de Salud, el de Ciencias, representantes de la Asociación de Municipalidades de Chile, la Asociación Chilena de Municipalidades, la Asociación de Municipios Rurales, los rectores de la Universidad Católica y de Chile, una exministra de Salud, un expresidente de Colegio Médico, el representante de la OMS/OPS en Chile, y la presidenta del Colegio Médico. Esta última con una destacada participación, haciendo públicamente presente las deficiencias observadas en la conducción gubernamental del proceso.

que quieran a la brevedad reconvertirse o iniciar este tipo de producción, así como a las universidades y laboratorios que investigan en este terreno. Todos ellos con sus debidas certificaciones. En especial para hacer o convertir ventiladores mecánicos. Establecer precios justos en el mercado nacional para estos insumos médicos. Exportar insumos médicos para ayudar a otros países una vez que Chile haya asegurado la satisfacción de sus necesidades. Enviar un proyecto de ley con suma urgencia al Congreso Nacional para contar a la mayor brevedad con una legislación apropiada al respecto.²²

La reticencia del gobierno a sumar fuerzas mediante la convocatoria a diversas organizaciones sociales mostró el carácter elitista y tecnocrático de su gestión, que restaba potencia al esfuerzo nacional para enfrentar la crisis.

Actuando por defecto, la presidenta del Senado, Adriana Muñoz, informó en su Twitter que “el Senado y la Cámara de Diputados inauguró a inicios de mayo la Mesa Género COVID-19 con más de 30 organizaciones de la sociedad civil, municipios y mundo académico para realizar un diagnóstico de la condición de la mujer en medio de la pandemia y definir estrategias para intervenir fundamentalmente en los territorios e ir en protección de lo que está pasando con las mujeres en materia de violencia intrafamiliar, salud mental, todos los temas de salud sexual y reproductiva, el trabajo, las mujeres jefas de hogar, y de esa manera ir construyendo políticas públicas y una legislación que nos permita tener protección a las mujeres en situaciones de catástrofes como la que estamos viviendo hoy día”.²³

Otras reuniones del mismo tipo, tendientes a reconectar la política con la sociedad civil, fueron desarrolladas por las dos cámaras del Congreso con las pymes, municipalidades y centros de estudio, con el objetivo de impulsar iniciativas para un mejor combate a la pandemia y ampliar las políticas económicas y sociales de apoyo a la población. De esta manera, desempeñaron por defecto el rol que debería haber tenido el Ejecutivo.

La evolución de la estrategia del gobierno mostró la equivocada política de contención del virus. Si bien al inicio de la pandemia se enfocó en la adquisición de respiradores e integró en un solo sistema las áreas pública y privada, solo semanas después aceptó la necesidad de trazabilidad del contagio, para lo que, finalmente, accedió a incorporar en la estrategia a la salud primaria, la que por años no ha sido prioritaria en la asignación de recursos.

22 <https://www.24horas.cl/coronavirus/piden-declarar-estrategica-a-la-industria-productora-de-insu-mos-medicos-para-mejorar-abastecimiento-4078713>

23 https://twitter.com/_adrianamunoz/status/1258906230963216385

Fuerzas Armadas

El Estado de Excepción de Catástrofe fortaleció la acusada tendencia del presidente Piñera —en sus dos administraciones— a involucrar a las FF.AA. en labores de orden interno. Reiterando un lenguaje bélico, afirmó que “el coronavirus es un enemigo poderoso, cruel, implacable y que nos respeta a nadie”. Fue seguido más tarde por su ministro de Salud, quien anunció el inicio de la “Batalla de Santiago”, al poner en cuarentena a doce comunas de Santiago, anticipando que “esta guerra va para largo y sus batallas van a ser muchas y muy cansadoras”.

El uso de las FF.AA. en labores policiales durante el estado de catástrofe ha replanteado el tema de su efectiva “polivalencia” aplicada a tareas no profesionales, así como la justificación de su elevado presupuesto.

En materia de control del orden público, Radio Cooperativa informaba que “durante esta última semana [primeros días de mayo] se ha evidenciado un aumento en las denuncias de delitos violentos como robos de vehículos, encerronas y asalto a farmacias, durante el horario de queda en la Región Metropolitana. Las comunas que se han visto afectadas son La Florida, San Miguel, La Cisterna y Santiago, que además se encuentra con cuarentena preventiva”.²⁴ Por su parte, alcaldes de Renca, Santiago y Valparaíso confirmaban tal aumento de delitos.

A pesar del aumento de la dotación de vigilancia, la ciudadanía no respetó adecuadamente el confinamiento.²⁵ Frente a tal situación, y producto de la declaración de cuarentena en 25 comunas del país, los entonces ministros del Interior y Defensa informaron que se pondrían en acción 14.000 efectivos para controlar el confinamiento en estas zonas: “Estamos con toda la carne en la parrilla las fuerzas armadas y las policías, colaborando frente a este tremendo desafío que consiste en enfrentar el coronavirus y obviamente mantener el orden público y la seguridad ciudadana”.²⁶

En el mes de julio, la situación continuó siendo crítica. El alcalde de La Florida, Rodolfo Carter (ex UDI), denunció que “la política de seguridad pública es un fracaso rotundo. La clase media está cesante y es la más aterrorizada por la delincuencia en la calle. En toque de queda con militares y carabineros en las calles es increíble que hayan aumentado los robos, portonazos, golpes

24 <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/policial/denuncian-incremento-de-delitos-violentos-durante-toque-de-queda-en/2020-04-08/145620.html>

25 <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/05/01/984828/Manalich-cuestiona-seguimiento-medidas-santiago.html>

26 <https://www.latercera.com/politica/noticia/interior-y-defensa-anuncian-que-mas-de-14-mil-efectivos-de-las-ffaa-y-las-policias-se-sumaran-a-labores-de-patrullaje-durante-cuarentenas-en-la-rm/RSB5IO-TESBD4JC47ALFJCDLLKY/>

en las calles. Delincuentes están absolutamente desatados" (*La Segunda*, 8 de julio, 2020).

Llamó la atención que, a pesar de la alta concentración de efectivos militares en la Región Metropolitana (se dice que se han movilizadobrigadas del Ejército de Antofagasta y Calama), la delincuencia se haya incrementado precisamente en horas en que las fuerzas castrenses estarían vigilantes.

En este contexto, se trató de mejorar la vigilancia en diversas zonas coordinando esfuerzos entre Interior, Defensa, la jefatura de defensa de la Región Metropolitana, la Intendencia, Carabineros y la Policía de Investigaciones, elaborando y profundizando la estrategia para intensificar la fiscalización. A esta mayor coordinación de la FF.AA. y de orden se sumó el decreto que ampliaba las funciones fiscalizadoras de los inspectores municipales, decreto que tuvo que ser retirado de la toma de razón dado que las facultades de la policía son materia de ley.

La pandemia permitió a las FF.AA. agregar más argumentos a su permanente esfuerzo por ir más allá de sus funciones profesionales, invadiendo áreas de responsabilidad civil. Así, el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército consideró que "la inteligencia nacional en un contexto epidemiológico debe comprender cómo la epidemiología y las pandemias afectan el comportamiento humano y cómo la administración de metadatos de este comportamiento puede fortalecer la alerta temprana y reducir la amenaza". Para ello recomendó "crear un Centro Global de Análisis de Inteligencia Corona lo antes posible, que también puede ayudar a rastrear el potencial de estados rebeldes y terroristas para causar pandemias".²⁷

Los casos antes consignados muestran que el énfasis de las autoridades en el control del orden público en medio de la pandemia privilegió más el uso de la fuerza que la prevención, educación y persuasión a través de efectivas y masivas campañas comunicacionales y de educación ciudadana.

Iniciada la pandemia, a mediados de marzo, un grupo de economistas debatió la posibilidad de utilizar los fondos provenientes de la ex Ley del Cobre destinados a las FF.AA. en apoyo a la emergencia sanitaria (*La Segunda*, 17 de marzo, 2020). Para enfrentar la crisis, la Dirección de Presupuesto elaboró un plan de recorte de recursos para los diferentes ministerios, siendo el de Vivienda el mayor (USD 610 millones). A Defensa solo se le reducirían USD 76,5 millones, un 10,5% menos que a Educación (USD 85,5 millones). Si bien parlamentarios oficialistas reclamaron por los recortes a Vivienda, no se escucharon voces de congresistas protestando por el caso de Defensa frente a Educación.

27 <http://www.ceeag.cl/la-inteligencia-nacional-y-la-pandemia-coronavirus/>

Los recortes señalados replantearon el tema sobre el gasto militar en el país y cuánto se podría obtener desde Defensa para la estabilización económica. Una primera aproximación proviene de la comparación regional entre el gasto militar como proporción del PIB, donde se tiene que Chile (1,8%) gasta más que Argentina (0,7%), Bolivia (1,4%) y Perú (1,2%); y más que el promedio de Sudamérica (1,67%) y América Latina (1,3%).²⁸ Sobre este punto, el Grupo de Análisis sobre Defensa y FF.AA. (GADFA), en su declaración pública del 24 de julio, “Aporte de las Fuerzas Armadas a las Demandas Sociales”, estimó que, a partir de 2021, desde Defensa se podrían reasignar recursos del orden de los USD 1550 millones en cuatro años.

Junto con el debate sobre las FF.AA. que el país necesita, en especial respecto de su “polivalencia” en roles civiles y mando en regímenes de excepción, el presupuesto en Defensa resurgió como un tema central en el debate ciudadano.

Empresarios

Las reacciones empresariales han sido diversas. Inicialmente, empresas como Rosen (2500 trabajadores), que no se acogió a la suspensión temporal del contrato, mantuvo a los trabajadores con el 100% de las remuneraciones durante marzo y abril. Desde sus hogares, estos siguieron trabajando en la fabricación de mascarillas y elementos de protección, los que fueron donados a diferentes instituciones. Por su parte, la empresa Casaldeas mantuvo a sus trabajadores y Grupo Patio suspendió temporalmente del cobro de los arriendos a sus locatarios. Y la Confederación de la Producción y el Comercio generó un “Fondo Privado de Emergencia para la Salud”, de más de USD 100 millones.

Sin embargo, las acciones que concentraron la atención pública fueron las de los grandes grupos económicos, como Cencosud Shopping S.A., que al tiempo que se acogió a la ley de protección del empleo, repartió más de USD 110 millones, cifra correspondiente al 80,2% de las utilidades líquidas distribuibles del ejercicio 2019. De igual forma, Latam, acogiéndose a la misma ley, repartió más de USD 57 millones. De acuerdo a Camilo Huneus, “con este dinero Cencosud pudo haber repartido 1.4 millones de pesos entre cada uno de sus empleados. Latam hizo lo mismo, pudiendo haber repartido 1.1 millones de pesos entre cada uno de sus empleados”.²⁹

Esta conducta empresarial fue duramente criticada incluso por el ministro de Hacienda, Ignacio Briones: “No se entiende ocupar este instrumento

28 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949-2019”, por Hao Sou, 4 de junio, 2020. <https://public.flourish.studio/visualisation/2702166/>

29 <https://twitter.com/camilohune/status/1256019969722273792>

de emergencia y al mismo tiempo entregar utilidades sobre el mínimo legal (30%), son señales contradictorias que a los chilenos y al Gobierno les cuesta entender". Briones cuestionó "que en esas circunstancias (...) usted reparta un dividendo (80% de las utilidades) que es casi tres veces lo legal (30%), la verdad que las dos cosas no conversan y me parece que eso es bastante evidente".³⁰ Ante tal reacción, el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, Juan Sutil, declaró: "Yo no veo dónde está el pecado".³¹

Producto de la generalizada condena a este tipo de prácticas, Cencosud anunció que no se acogería a la Ley de Protección del Empleo y que pagaría los sueldos de los trabajadores, reintegrando las sumas utilizadas a la Administradora de Fondos de Cesantía. De esta forma, el consorcio Paulman confesaba de hecho su mala práctica empresarial. Para evitar estas conductas, el Congreso aprobó el proyecto de ley que prohíbe el reparto de utilidades de empresas que se acojan a la ley de protección del empleo.

Otra muestra de este tipo de conducta fue la de Ripley, en la que ocho mil de los doce mil trabajadores de la firma fueron estimulados con un bono de 150.000 pesos para que firmaran el "Pacto de Suspensión Laboral"; y como los ingresos del seguro de desempleo no llegaban en fecha, la empresa ofreció — solo a estos trabajadores— un préstamo en diez cuotas, sin interés, por pagar a contar de enero de 2021. Quienes no firmaron el pacto, quedaron sujetos a un probable despido y a reducciones salariales.³²

A la conducta empresarial se le agregó la reiterada demanda desreguladora de las grandes empresas. Argumentando la necesidad de una rápida reactivación, *El Mercurio* enfatizó la necesidad de "un acuerdo para suspender todas aquellas trabas y demoras burocráticas que no cautelan un interés público evidente, pero que retrasan innecesariamente proyectos productivos".³³ Igualmente, el expresidente del Banco Central Vittorio Corbo, en su columna de *El Mercurio*, propuso políticas pro inversión, como la revisión del impuesto corporativo y subsidios a la contratación.³⁴

Medidas económicas

A pesar de la recomendación del Banco Mundial en cuanto a que los países deben "proteger las fuentes estratégicas de empleo [y] deben tratar de recuperar

30 <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/05/04/984999/Briones-critica-a-Cencosud-utilidades.html>

31 <https://digital.elmercurio.com/2020/05/10/B/D73PO5IQ#zoom=page-width>

32 <https://www.eldesconcierto.cl/2020/05/07/ripley-ofrece-prestamos-a-sus-trabajadores-tras-acogerse-a-ley-de-proteccion-del-empleo/>

33 <https://digital.elmercurio.com/2020/06/01/A/QG3Q751M#zoom=page-width>

34 <https://digital.elmercurio.com/2020/05/31/B/PK3Q3Q9P#zoom=page-width>

su agenda de desarrollo, con el empleo y la transformación económica como pilares fundamentales³⁵; las medidas económicas del gobierno no fueron suficientes para aliviar los efectos de la pandemia sobre las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y de la llamada “clase media”. Por tal razón, el Foro de Desarrollo Justo y Sostenible criticó las medidas gubernamentales y propuso nuevas políticas para atenuar la crisis del empleo y pobreza:

... el gasto público está aumentando menos que con ocasión de la crisis subprime de 2009 (...). Los programas de emergencia que ha planteado el gobierno, como porcentaje del PIB, son muy inferiores a los de la mayoría de los países europeos, de USA y también de Perú (...). La deuda pública chilena se encuentra en los niveles más bajos de la OCDE y de América Latina. Hay espacio para que esta deuda crezca en varios puntos del PIB (...). Chile cuenta con Fondos Soberanos por US\$ 22.000 millones, que supera lo que disponen el resto de los países de la región. Esto representa un 7,3% del PIB (...). Chile tiene espacio razonable para elevar el gasto público en al menos 5 puntos del PIB, sin grandes complicaciones macroeconómicas. Más aún, estos recursos (cerca de US\$ 15 mil millones) permitirían que: la cuarentena sea más efectiva, asegurando que millones de trabajadores formales e informales se queden efectivamente en casa pues el Estado le aseguraría ingresos para financiar su alimentación y gastos básicos; muchas más Pymes puedan protegerse de la quiebra.³⁶

La lentitud, gradualidad y reticencia del gobierno por ampliar las medidas económicas de alivio a los sectores sociales más vulnerables, radicaron en su búsqueda de soluciones que no incrementaran la deuda pública ni perjudicaran la capacidad crediticia empresarial internacional. Al mismo tiempo, trató de impedir el aumento de presiones, a futuro, por nuevos cambios tributarios para pagar la deuda y financiar la recuperación.

3 Se profundizan las crisis

Durante el mes de mayo, la pandemia creció exponencialmente, quintuplicándose el número de contagiados. En consecuencia, las medidas económicas y sociales para enfrentar el nuevo nivel de crisis pusieron a la institucionalidad política en máxima tensión.

3.1 La sanitaria

El sector laboral, depreciado, con bajos niveles salariales, débil organización sindical y con sus hogares endeudados, ha visto cuán fundamental es la protec-

35 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/211570SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

36 Véase “Foro de Desarrollo rebate a Gobierno y afirma que no se ha llegado al límite de recursos: ‘Es falso’”. *biobiochile.cl*, 7 de mayo, 2020. Publicado por Nicolás Díaz y Matías Vega. <https://bit.ly/3jYtdcZ>

ción social (ingresos y pensiones adecuadas, educación, salud, vivienda digna). Para amplios sectores sociales ha sido extraordinariamente difícil enfrentar la emergencia sanitaria y económica producto del masivo desempleo e inseguridad alimentaria. Al 26 de julio, la Superintendencia de Pensiones informaba que 112.117 empresas habían presentado solicitud de reducción de jornada y 782.695 trabajadores habían ingresado solicitudes al Fondo de Cesantía por suspensión de contratos.³⁷ Cabe destacar los crecientes esfuerzos solidarios en materia de alimentación (ollas comunes), educación, y control del contagio y medidas sanitarias en barrios de bajos ingresos y campamentos en el país.

Desde el punto de vista territorial, la pandemia se agudizó a medida que avanzaba hacia los sectores residenciales más pobres. En el caso de los exámenes PCR en la Región Metropolitana, por ejemplo, Héctor Cossio destacaba que “no están dirigidos homogéneamente a toda la población del país, siendo distribuidos de mejor manera en las comunas de mayores ingresos. Esta situación produce un efecto de sobrerrepresentación de las comunas más ricas en las estadísticas oficiales”.³⁸ Este cuadro se comenzó a transparentar a medida que el número de contagiados aumentaba significativamente en las comunas del sur y poniente de Santiago.

A la subrepresentación de contagiados en los sectores más pobres se sumó el hacinamiento en campamentos y cités, lo que evidenció “deficiencias estructurales que se agudizan frente a la crisis sanitaria que atraviesa el país y que pone nuevamente en primer plano la desigualdad por la falta de acceso a la vivienda que afecta a miles de familias en el país”.³⁹

Desde el inicio de la pandemia, el gobierno ha formulado cuatro paquetes de ayuda con montos crecientes. El primero (19 marzo) fue de USD 11.750 millones para las empresas y las familias, con recursos fiscales equivalentes a 4,7% del PIB. El segundo (8 abril), incluyó la ley de protección del empleo y bono COVID-19, y se orientó a crear empleos para las personas y familias más vulnerables (trabajadores informales sin contrato de trabajo ni seguro de desempleo). El tercero (17 mayo), con más de USD 17.000 millones, representó cerca del 7% del PIB. A fines de mayo, el presidente Piñera mencionó cinco áreas para llegar a un consenso: combate contra la pandemia; plan de protección social para las familias; plan para proteger empleos, sueldos, ingresos y las empresas; reactivación de la economía, y un marco fiscal. En ese marco,

37 https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-14023_recurso_1.pdf

38 Héctor Cossio, “Cruda desigualdad: número de infectados en comunas pobres se dispara, su tasa de crecimiento se acelera y camas UCI llegan al límite”, *El Mostrador*, 8 de mayo, 2020. <https://bit.ly/3gAcevz>

39 Natalia Figueroa, “Sobreviviendo al coronavirus en un campamento: La vida de los contagiados más abandonados de la pandemia”, *eldesconcierto.cl*, 25 de abril, 2020. <https://www.eldesconcierto.cl/2020/04/25/hacinados-y-con-agua-limitada-la-cruda-realidad-de-los-contagiados-por-covid-19-en-campamentos/>

el gobierno activó el ingreso familiar de emergencia e inició la primera distribución de cajas de alimentos, la que fue complementada con una segunda distribución a mediados de julio. El 14 de junio, el ministro de Hacienda y representantes de la oposición acordaron un total de USD 12.000 millones para enfrentar la crisis. Finalmente, tratando de parar la aprobación del retiro del 10% de los fondos de los afiliados de las AFP, el 14 de julio el Ejecutivo ofreció un plan “fortalecido de protección” a la clase media.

Sin embargo, las medidas ofrecidas y su cobertura fueron consideradas insuficientes para la magnitud del desempleo y la crisis en los hogares. Estas políticas terminaban desactualizadas a medida que se prolongaba la epidemia, dada la mala gestión de la misma. En el contexto de este círculo vicioso surgió la propuesta del retiro del 10% de fondos previsionales de las AFP, lo que agravó la crisis institucional.

3.2 La institucional

El debate constitucional que debía iniciarse en 2021 se adelantó de hecho, producto de la emergencia sanitaria, social y económica, frente a la cual la institucionalidad vigente no tuvo capacidad de responder adecuada y proporcionalmente. Así, la necesidad de modificar la Constitución para reformar la ley orgánica del Banco Central de manera que este pudiera comprar bonos del Tesoro en el mercado secundario, se convirtió rápidamente en proyecto.

De igual forma, las insuficiencias en el manejo de la crisis sanitaria llevaron a parlamentarios de oposición y gobierno a proponer medidas de ayuda social y económica que eran declaradas inconstitucionales. Por tales razones el Ejecutivo creó, sin consulta al Legislativo, un grupo extraparlamentario de expertos para dar solución al tema de las admisibilidades, iniciativa que alteró las relaciones Ejecutivo-Congreso. En estas circunstancias, la senadora Adriana Muñoz y los senadores Guido Girardi, Alfonso de Urresti y Pedro Araya presentaron un proyecto de ley para limitar las atribuciones del Presidente de la República, argumentando que “el sistema político se caracteriza por una tendencia a un presidencialismo exacerbado”,⁴⁰ teniendo al Presidente como colegislador, por lo que es necesario reducir “la intensidad de las atribuciones del presidente en materia legislativa, preservar la debida separación de los poderes, fortalecer las atribuciones legislativas del Congreso Nacional y dotar a la ciudadanía del espacio necesario para ejercer su derecho a someter ante el poder legislativo iniciativas de su interés”.⁴¹

Según la propuesta de los senadores, la Constitución

40 <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/07/05/senadores-presentan-proyecto-ley-limitar-atribuciones-del-presidente.shtml>

41 http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13634-07

no garantiza un adecuado sistema de “pesos y contrapesos” entre el Congreso y Presidente [el que] goza de más de 5 atribuciones legislativas: tiene iniciativa exclusiva para ciertas materias de ley (artículo 65 CPR); ostenta la potestad de controlar la velocidad y las prioridades de la tramitación de los proyectos de ley, a través del mecanismo de urgencias (artículo 74 CPR); puede formular indicaciones a los proyectos de ley o incluso vetar aquellos proyectos que ya han sido aprobados por el Congreso (artículo 73 CPR); aprueba y promulga la ley aprobada por ambas cámaras (artículo 72 CPR); en materia de reforma constitucional, hasta el año pasado era el único que podía convocar a un plebiscito nacional en situaciones de normalidad (artículo 127 a 129 CPR) [con lo cual puede] neutralizar cualquier proyecto de ley capaz de modificar el modelo político y económico de la dictadura militar.

Para lograr un mejor balance de poderes, el proyecto propone limitar las materias de ley que son de iniciativa exclusivas del Presidente de la República; abrir la iniciativa parlamentaria a aquellas materias que hoy en día no pueden ser llevadas al debate público por el Congreso y que muchas veces son esenciales para el ejercicio de la democracia, tales como las de seguridad social, régimen previsional, procedimientos de negociación colectiva; crear la iniciativa popular; habilitar al Congreso para resolver las controversias referidas a las admisibilidades que se susciten durante la tramitación de un proyecto de ley; y que la Cámara requerida sea la que califique la urgencia propuesta por el Presidente. A estas propuestas se les agregó la norma sobre estado de excepción constitucional de catástrofe, habilitando al Presidente para establecer restricciones o limitaciones a los prestadores de servicios básicos de los sectores más vulnerables de la zona afectada y adoptar medidas orientadas a proteger el empleo y el desarrollo de las actividades económicas.

Pero la propuesta que remeció las bases de la institucionalidad existente fue el proyecto de la bancada regionalista verde —suscrito por diputados de los partidos Comunista, Demócrata Cristiano, Socialista, Ecologista Verde y Por la Democracia—, que permitía a los afiliados a las AFP recurrir al 10% de sus fondos previsionales.

Ante la aprobación de este proyecto de reforma constitucional por la Cámara, incluidos parlamentarios oficialistas, la intensidad de las reacciones contrarias al proyecto volvieron a evidenciar la tensión institucional existente. Los detractores de esta iniciativa argumentaron que los beneficios sociales previsionales no podían ser aprobados por el Congreso, ya que esta era iniciativa exclusiva del Presidente. Jorge Correa definió el momento político como una “crisis institucional de proporciones [que cuestionaba la] coherencia institucional, que está a la base de nuestro Estado de Derecho”.⁴² Y Andrés Allamand la

42 Jorge Correa, “El resquicio”, *El Mercurio*, 11 de julio, 2020. Reproducido en *Nuevo Poder*, 11 de julio 2020.

calificó como “un resquicio constitucional”,⁴³ haciendo referencia a los “resquicios legales” usados por el gobierno de la Unidad Popular. Por su parte, un grupo de representantes de agrupaciones empresariales encabezados por Juan Sutil, presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), consideraron la posibilidad de la aprobación del retiro del 10% de las cuentas individuales de las AFP como:

una estocada (...) a un pilar de la institucionalidad de larga data, como es el que consagra la iniciativa exclusiva en materias previsionales y de gasto por parte del Presidente de la República (...) los nocivos efectos que el uso de resquicios constitucionales para hacer política social pueden tener sobre el Estado de Derecho (...) Ello no solo no ayudará a la ciudadanía a salir de esta crisis, sino que además pone en riesgo la estabilidad democrática, social y económica del país (...) Nuestra sociedad no se merece que este sea el comienzo del fin.⁴⁴

Dramáticas fueron las cartas en *El Mercurio* (14 de julio, 2020) de Carlos Bombal, quien estimó que “nos encaminamos hacia un precipicio abismal”. También lo fueron las intervenciones de Carlos Larraín, según quien este era un “golpe institucional” (14 de julio, 2020, *La Tercera*, Conversaciones), y la de un grupo de abogados de la Universidad del Desarrollo, también en *El Mercurio*, acusando de “fraude grave a la Constitución, que tendrá consecuencias” (17 de julio, 2020). Todo ello culminó con afirmaciones que fueron puestas en perspectiva por Raúl Letelier, quien aclaró que “la iniciativa presidencial es una norma para hacer leyes, no para aprobar reformas constitucionales. Tanto es así que la propia norma constitucional sobre iniciativa puede ser modificada por un quorum de 3/5 (el mismo cumplido en esta reforma) y no requiere ser promovida exclusivamente por el Presidente de la República”.⁴⁵

Finalmente, con el voto a favor de cinco senadores (tres UDI, dos RN) y 35 diputados (19 RN, 11 UDI; 5 Independientes) de Chile Vamos, la reforma constitucional que permite retirar el 10% de los fondos en las AFP fue aprobada con un cómodo dos tercios en cada cámara y promulgada el viernes 24 de julio por el Presidente. Con todo, producto de una falta de quórum en el Senado, el Ejecutivo pudo vetar la ley que impedía el corte de servicios básicos por no pago.

Confirmando cuán apremiantes eran las necesidades de amplios sectores sociales y la urgencia de disponer de recursos para enfrentar las crisis, el primer día en que los afiliados pudieron solicitar el retiro de su 10%, más de 3,4 millones de solicitudes (un tercio de los afiliados) colapsaron el sistema. Inmediatamente, los negativos pronósticos económicos que había despertado

<http://www.nuevopoder.cl/el-resquicio/>

43 <https://kiosco.latercera.com/reader/12-07-2020-la-tercera?location=16>

44 <https://www.elmercurio.com/blogs/2020/07/13/80277/Aun-es-tiempo-de-rectificar-el-rumbo.aspx>

45 <https://www.elmercurio.com/blogs/2020/07/14/80297/Elusion-constitucional.aspx>

esta medida se transformaron en positivas apreciaciones de su impacto sobre el consumo, estimándose un beneficioso efecto de entre 3 a 4 puntos porcentuales de disminución en la caída del PIB.

4 Conclusiones

Retomando nuestro enfoque inicial, el contundente y transversal apoyo a la reforma constitucional significó una seria derrota presidencial, fracturó la coalición de gobierno y condujo al quinto cambio de gabinete de la actual administración. Esta reforma mostró de manera evidente la *contradicción de fondo existente en el centro de la institucionalización del poder estatal*. El orden político autoritario fue rebasado por la masiva demanda ciudadana, que no pudo ser desconocida ni siquiera por los representantes de la derecha. El acuerdo del 15 de noviembre del año pasado y la promulgación de la reforma constitucional del 24 de julio son dos hitos que subrayan que el “momento constitucional” ha continuado, ya que la actual Constitución, además de no tener legitimidad de origen, no es apta para darle gobernabilidad al país frente a las principales crisis nacionales. Estas han vuelto a poner en evidencia los principales temas que una nueva Constitución debería integrar en una “sala de máquinas” efectivamente democrática y republicana. Temas como las atribuciones de la Presidencia y del Congreso, la existencia y rol del Tribunal Constitucional, la autonomía y expansión de roles de las Fuerzas Armadas, la autonomía del Banco Central, el rol subsidiario del Estado, el sistema previsional, el rol de los partidos, la negociación colectiva por rama, la participación ciudadana en los asuntos públicos, entre otros, no han esperado el debate constitucional por iniciarse el próximo año.

De igual forma, las crisis han relevado el protagónico papel del Congreso y de los partidos políticos, injustificadamente subvalorados. A pesar de las grandes limitaciones constitucionales para ejercer adecuadamente su función representativa y articuladora de intereses, ellos han sido capaces de poderosas iniciativas para enfrentar la crisis sanitaria, social y política. De acuerdo con Elisabet Gerber, pareciera que el gobierno ha terminado funcionando como “oposición de la oposición”.

El rol de la oposición será cada vez más importante antes, durante y después del proceso constituyente. En el Congreso, sus partidos deberán coordinarse de mejor forma y lograr acuerdos aptos para generar una mayoría no solo parlamentaria, sino también política y social frente al próximo plebiscito y elecciones. De igual forma, deberá enfrentar la recuperación económica del país, velar por que los sectores más vulnerables tengan el respaldo suficiente para sobrevivir la crisis sin una enorme pérdida de ingresos y el riesgo de una vuelta a la pobreza e indigencia, y que el peso de la recuperación no recaiga

en forma desproporcionada sobre sus hombros. Reflexionando sobre el futuro, Carlos Peña señalaba que del “momento redistributivo” que el país había observado desde 1990, a causa de la pandemia se tendría que entrar a una “política del escepticismo”, ya que “para tener algo bueno hay que aceptar la porción mala”.⁴⁶ El problema será cómo avanzar en aprobar el impuesto a las grandes fortunas y evitar que, en la etapa de recuperación, la porción más mala la sigan teniendo que cargar los asalariados y sectores más vulnerables.

El 25 de octubre, las grandes mayorías que se han expresado extra e institucionalmente, tendrán la posibilidad de legitimar, sin lugar a dudas, la continuación del actual proceso constituyente e iniciar la construcción de una nueva y real democracia.

46 <https://digital.elmercurio.com/2020/05/06/A/573PO377#zoom=page-width>