

## *El sistema político en Chile*

*Carlos Huneeus y Octavio Avendaño, eds.*

LOM Ediciones, 2018, Santiago, Chile, 444 págs.

**Andrés Roldán Tonioni**

Universidad Católica de Temuco, Temuco, Chile

Email: aroldan@educa.uct.cl

El libro editado por Carlos Huneeus y Octavio Avendaño presenta una serie de trabajos relativos al funcionamiento actual de las instituciones políticas chilenas, concentrándose en el desarrollo de estas desde la recuperación de la democracia hasta las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2017. Con un total de doce capítulos se logra entregar al lector una visión detallada de cada uno de los ámbitos que componen nuestro sistema político. A través de análisis minuciosos los/as autores/as de los diferentes apartados exponen el estado del arte en cada uno de sus tópicos en escritos de alta prolijidad. El libro no tiene fines enciclopédicos, no es un contenedor de definiciones estáticas de los componentes de un sistema político. Por el contrario, en este se pueden encontrar reflexiones en la forma de exámenes críticos del funcionamiento y resultados de las instituciones políticas chilenas. El contexto político nacional no puede ser más propicio para observar las tesis y los argumentos de cada uno de los y las académicos/as que contribuyeron en el documento. La protesta del movimiento feminista del año 2018 y el amplio movimiento social que estalla en el mes de Octubre recién pasado son fenómenos que requieren un análisis en profundidad de las relaciones entre sociedad y política.

Cada uno de los apartados del texto trata acerca del funcionamiento de una institución política. El capítulo inicial a cargo de Carlos Huneeus se denomina «La democracia semisoberana y la representación política tecnocrática». La tesis central en este es la del debilitamiento del desarrollo político en Chile que iniciaría en 1990 producto de: 1) una representación tecnocrática desde el ejecutivo, 2) la baja participación electoral, 3) la fragmentación y baja adhesión de los partidos políticos, 4) el carácter neoliberal del Estado, 5) el impacto de las desigualdades socio-económicas y 6) la política de los consensos entre las élites políticas. La directa relación entre magnates, grupos empresariales y sistema político genera un sesgo a favor de este sector minoritario de la población en las políticas públicas del Estado, además de conflictos de intereses, corrupción y financiamiento irregular de la política. Las continuidades heredadas de la Constitución de 1980 hace hablar al autor de una democracia «de reforma y no de ruptura» (p. 50). La herencia del autoritarismo se vio acompañada por la lógica de los expertos y el consiguiente desplazamiento del rol de los partidos políticos en la dirección de las políticas de Estado. De esta forma, el sistema político no hace una selección de las alternativas de acuerdo a las necesidades de la población sino que en términos de su eficiencia costo-beneficio. La democracia semisoberana puede ser entendida como aquella que debe superar estas debilidades del desarrollo político, el que se expresa entre otras cosas en una dispersión en la acción de las fuerzas políticas, tendencia centrífuga como le denomina el autor.

El capítulo dos denominado «La Constitución Política de 1980» fue escrito por Claudia Heiss y Esteban Szmulewicz. Este inicia con un breve análisis de las constituciones de 1833 y de 1925, poniendo énfasis en los cambios realizados a esta última en los años que le siguieron. Luego se describe el proceso que puede ser denominado como las bases de la Constitución de 1980, el cual culminó en el plebiscito irregular que aprueba la Constitución elaborada en dictadura. Se describen la serie de reformas que se han realizado a ésta, partiendo con

las efectuadas durante la transición en 1989 y las posteriores modificaciones durante los gobiernos de la Concertación, entre las que destacan las del año 2005 durante la gestión de Ricardo Lagos. Se finaliza el capítulo con un análisis preciso acerca de aquellas trabas que todavía persisten en la Constitución, entre ellas las altas mayorías que se exigen para realizar una reforma constitucional y para derogar una ley orgánica constitucional, así también la prerrogativa del Tribunal Constitucional de revisión obligatoria de proyectos de leyes orgánico-constitucionales. Todo lo cual atenta contra el principio democrático porque una minoría puede vetar las iniciativas de la mayoría. En el escenario actual del país, de movilizaciones sociales permanentes desde Octubre de 2019, se ha alcanzado un acuerdo entre las coaliciones políticas de dar paso a un plebiscito para aprobar o rechazar la redacción de una nueva Constitución. Este acontecimiento constituye un hecho inédito en la historia reciente del país.

El capítulo tres se titula «La presidencia en el Chile de la posdictadura» y su autor es Christopher Martínez. El autor, junto con señalar la centralidad adquirida por la presidencia en el quehacer nacional, defiende la tesis de que el presidente no gobierna solo y que su poder se encuentra delineado por la presencia y acción de otros actores políticos igualmente relevantes. Se exponen las atribuciones constitucionales con las que cuenta el presidente, las dinámicas en la composición ministerial, las relaciones entre actores claves al interior de los gobiernos y finalmente la influencia que puede ejercer el presidente en la sucesión de un miembro de su conglomerado político en el siguiente mandato. Así también se destaca el notable peso que ha adquirido el Ministerio de Hacienda y el debilitamiento de otros ministerios desde los noventa en la gestión del jefe de Gobierno.

El capítulo cuarto llamado «El Congreso Nacional: organización y funciones» de María Cristina Escudero, sintetiza los principales rasgos del funcionamiento y composición de este actor institucional, destacando la centralidad que tiene en la vida política del país. Se entregan en este capítulo datos de gran interés en torno a las reformas a la Constitución desde la recuperación de la democracia que redefinieron la composición y las prerrogativas de esta institución política nacional, por ejemplo, las reformas del año 2005 con las que se elimina la existencia de senadores designados y vitalicios o las del año 2015 en donde se reemplaza el sistema binominal. Con estas y otras reformas se busca revertir la tendencia hacia un presidencialismo desmedido, así como otros resabios autoritarios derivados de la Constitución de 1980. La autora señala que el Congreso en Chile es mayormente reactivo limitándose a la discusión y aprobación de proyectos de ley provenientes del ejecutivo.

Luego el capítulo cinco aborda la cuestión de «Los partidos políticos y su debilitamiento» y estuvo a cargo de Carlos Huneeus y Octavio Avendaño. En el texto se da cuenta del proceso de debilitamiento del sistema de partidos nacional en tres dimensiones, 1) la de representación del electorado, 2) la de sus resultados como organización y 3) la capacidad de participar en el gobierno. La primera de ellas, se expresa en la baja confianza ciudadana en los partidos, lo que queda demostrado permanentemente en las encuestas a la población. En su dimensión organizativa los partidos alcanzan bajos niveles de militantes inscritos y de renovación de liderazgos lo que se expresa, por ejemplo, en la nominación de ex presidentes como candidatos en las últimas elecciones presidenciales. Por último, en lo relativo a la dimensión de participación en el gobierno los partidos se han visto ausentes al momento de impulsar proyectos específicos que los diferencien y propicien la competencia electoral. Paralelamente, los autores informan del proceso de fragmentación del sistema de partidos que se inicia a mediados de la década del 2000 producto de la escisión al interior de los partidos tradicionales y el surgimiento de partidos emergentes los cuales «lograron atraer a sectores de la juventud, excluidos de la participación política, instalaron nuevos temas en la agenda pública y dinamizaron la competencia electoral.» (p.157)

En el capítulo seis denominado «La cultura política: diagnóstico y evolución», a cargo de Matías Bargsted y Nicolás Somma, se expone un nutrido conjunto de datos empíricos para dar cuenta de la cultura cívica en Chile. En base a los datos disponibles, que cubren dos décadas (desde 1995 hasta 2015), los autores se refieren a tres dimensiones claves en la materia, 1) las actitudes, expresadas en el apoyo dado a la democracia, 2) el apego a la política, observando la cercanía cotidiana a esta, la confianza en las instituciones y la identificación partidaria y 3) la ideología política, como la adscripción a etiquetas que condensan tradiciones políticas. En su análisis vienen a confirmar algunas tendencias conocidas, tales como el apoyo mayoritario a la democracia como régimen de gobierno o la baja aprobación y adscripción a los partidos políticos, pero igualmente importante es la inclusión de nuevos antecedentes y tesis relativas al comportamiento político de la ciudadanía. En primer lugar,

se informa del surgimiento de una ciudadanía crítica que muestra una actitud favorable frente a la democracia pero que se encuentran insatisfechos con su funcionamiento. En segundo lugar, las bajas tasas en los niveles de interés en la política que rondan el 20% de la población, entre quienes señalan tener algo o mucho interés por esta. En tercer lugar, los indicadores de aprobación de las principales instituciones políticas se muestran variables en una mirada de largo plazo, con algunos momentos de repunte significativos lo que torna difícil afirmar tendencias siempre a la baja como se escucha reiteradamente.

El capítulo siete llamado «Elecciones y participación en Chile (1988-2017)» de Mauricio Morales se encarga de mostrar al lector las cifras en torno al comportamiento en las urnas de los chilenos y chilenas, relacionándolas con los cambios experimentados en el régimen electoral y el sistema electoral. El autor expone, entre otros, los resultados de las elecciones presidenciales y de diputados por coalición y partido, la evolución del padrón y de la participación, el efecto de la edad y el nivel socioeconómico en la predisposición a votar. Se realiza un análisis crítico de la reforma por la cual se pasa de la inscripción voluntaria y voto obligatorio a la inscripción automática y voto voluntario, que ha llevado a mínimos históricos la participación electoral. Por otro lado, el autor destaca la reforma que reemplaza el sistema binominal, el cual suprimía el surgimiento de alternativas políticas, por un sistema más proporcional que permite mayor competencia para la elección de los representantes. El reemplazo al sistema binominal y la transformación de los partidos están modificando el escenario político de la nación, presentando interesantes oportunidades para el surgimiento de nuevos referentes colectivos.

El capítulo ocho a cargo de Manuel Délano trata de «Los medios de comunicación de masas y sistema democrático en las últimas décadas». Este nos sumerge en un interesante análisis del rol de los medios de comunicación en el funcionamiento de la democracia chilena. En esta revisión se informa de la actual concentración de los medios en Chile en manos de grandes grupos empresariales, lo que atenta contra una democracia saludable debido a que se tematizan contenidos según las exigencias de mercado y se representa, de esta forma, mayoritariamente el punto de vista de los grupos con mayor poder político y económico. Esto atenta contra la existencia de un sistema de medios plural, homogenizando los contenidos, sofocando espacios de representación de los diversos sectores políticos y sociales. Se acentúa igualmente en los veloces cambios en el sistema mediático chileno a raíz del desarrollo tecnológico, en la forma de acceder a la información con las alternativas que ofrece la digitalización de contenidos y la centralidad de las redes sociales, como Twitter y YouTube, para la formación de opinión.

El capítulo nueve dedicado a la «Formulación de políticas públicas en Chile», escrito por Cecilia Osorio, profundiza en el proceso de toma de decisiones políticas en torno a problemas públicos, que ingresan en la agenda política y se transforman en propuestas de acción concretas. Con esta difícil tarea en frente, la autora decide informar de los actores más recurrentes en la formulación de políticas públicas en Chile así como realizar un análisis de la presencia y peso que tienen los criterios técnicos como los políticos en este proceso. La marcada figura del Presidente de la República, su estilo de trabajo con su consejo asesor y el grupo de ministros resalta en la formulación de políticas. Junto con lo anterior, se mantiene la tendencia a integrar en estos equipos de trabajo a técnicos –profesionales sin experiencia política– sin realizar el adecuado balance de sus recomendaciones con la discusión política en torno a la pertinencia de estas. Además es posible observar un reducido número de otros actores partícipes en este proceso, algunos de ellos son el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos, expertos, centros de estudios, comisiones asesoras, organismos internacionales y el Congreso. El peso relativo de estos actores y la ausencia de otros son ejemplificados en el repaso de cuatro políticas públicas que han marcado un hito en el país desde 1990 en adelante.

El capítulo diez titulado «Gremios empresariales y sindicatos» cuya elaboración corresponde a Octavio Avendaño y Rodrigo Cuevas tiene por objetivo comparar y analizar la representación de intereses de la principal organización nacional que aúnan a los empresarios, la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), y a los trabajadores, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). En este esfuerzo se informa, por un lado, las coyunturas de un proceso de fortalecimiento de los actores empresariales en su relación con el aparato político y, por otro, de un estancamiento en las cifras de afiliación a los sindicatos y bajos índices en la cobertura de las negociaciones colectivas entre la población de trabajadores. Se entregan interesantes datos históricos del avance de los gremios empresariales. La fortaleza adquirida por el mundo empresarial viene dada justamente por

la conformación de asociaciones nacionales que alcanzan una alta incidencia en política. Por su parte, el mundo sindical no ha logrado recuperarse de los embates sufridos durante la dictadura, momento en el cual se suprime la CUT y se estrechan los márgenes para la asociación de los trabajadores a través del Plan Laboral (1979). El panorama de la más grande organización de trabajadores de Chile hoy en día se vuelve más complejo debido a que representa a un porcentaje muy bajo del total de trabajadores. La realidad de ambos grupos de presión contrasta visiblemente, lo que se expresa en la capacidad de cada uno de influir en la agenda política.

El capítulo once que versa en torno a «El Tribunal Constitucional en Chile: tres ensayos de justicia constitucional» de Paula Ahumada, recuerda que la figura del Tribunal ha crecido ampliamente en las democracias occidentales, y luego da cuenta de tres etapas de este organismo en Chile desde su creación en 1970. Pese a su aceptada presencia en los Estados, su composición, injerencia y labor específica son materia de amplio debate y tensiones al interior de estos. En Chile surge como un esfuerzo de fortalecer el rol del ejecutivo en un contexto de fuertes tensiones sociales y políticas (1970-1973). En esa primera etapa el TC fue duramente cuestionado por la oposición de estar guiado por fines políticos. La segunda etapa del TC registrada por la autora va desde 1980 a 2005, período durante el cual es intervenido por la Junta Militar y su finalidad durante la dictadura fue la legitimación legal de las decisiones del régimen. Hasta el final de esta segunda etapa el rol del organismo se mantuvo inalterado y su labor consistió en resguardar las leyes establecidas en la Constitución de 1980. El año 2005 se inicia la tercera etapa del TC en nuestro país, en el marco de una serie de reformas constitucionales. A través de estas reformas se modifica su composición y funciones, aumentando significativamente el número de casos revisados y sentencias dictadas. Esta transformación ha implicado una mayor presencia de este organismo en los asuntos públicos del país, mostrando un paulatino paso de un rol reactivo a uno activo dentro del sistema político.

Finalmente, el capítulo doce está dedicado a «El Poder Judicial» y fue escrito por Eduardo Aldunate. En esta última sección el autor expone el actual escenario de la judicatura en términos de su estructura y desafíos a enfrentar. El autor informa que en la administración de la justicia, desde el retorno a la democracia, se ha transitado hacia una modernización del sistema, proceso en el cual destaca la reforma iniciada el año 2000 que introdujo, entre otras, la defensa oral de las partes y una reorganización administrativa de los tribunales. Esta modernización del poder judicial intenta dejar atrás las limitaciones que este presentó durante el siglo XX. Por otra parte, en las últimas dos décadas, las decisiones de cómo operan las cortes de apelaciones, juzgados y tribunales han estado a cargo principalmente de la Corte Suprema por sobre la elaboración de políticas públicas provenientes del Ministerio de Justicia. Así también se le recuerda al lector de la aparición gradual de tribunales especializados que requieren de un justo equilibrio entre los conocimientos técnicos sobre la materia y el resguardo de derechos de la ciudadanía. Los desafíos que enfrenta hoy el sistema de administración de la justicia en Chile están relacionados a estos cambios recientes en el funcionamiento de los tribunales.

Una vez finalizada la lectura del texto se pueden comprender varios aspectos relacionados a la insatisfacción de la población con el desempeño del sistema político en nuestro país. Aspectos tales como el distanciamiento entre las necesidades de la población de más bajos recursos y la toma de decisiones, la elección de autoridades con la participación de menos de la mitad de la población inscrita en los registros electorales, la escasa renovación de liderazgo en los partidos políticos junto a su incapacidad por elaborar programas y proyectos profundos que los distingan, la superlativa presencia del gran empresariado en el rumbo de las políticas y en los medios de comunicación son parte de la explicación del malestar ciudadano y pueden encontrarse pormenorizados en la presente compilación.

Por último, aunque se trata de una completa y aguda mirada de la realidad política del país se extraña en la selección de temas un apartado dirigido a los mecanismos de participación que se exigen a las reparticiones públicas en la forma de consejos de la sociedad civil. Aunque es un requerimiento relativamente reciente (2011), las indagaciones al respecto podrían informar de los problemas en su instalación, grado de avance y posibles vicios de los procesos de participación tales como patronazgo y clientelismo. De la misma forma, y tomando en cuenta el panorama global que envuelve a los estados en la actualidad, otra ausencia en el escrito tiene que ver con las relaciones internacionales dentro de las cuales pueden identificarse varias dimensiones de análisis, tales como la respuesta a demandas extranjeras, el cumplimiento de tratados internacionales y el real impacto de los tratados de libre comercio firmados al día de hoy.