

Las reformas políticas en el gobierno de Sebastián Piñera Chile, 2010-2013¹

Political Reforms in Sebastián Piñera's Government Chile, 2010-2013

Octavio Alejandro Avendaño Pavez*

Recibido el 23 de enero de 2013

Aceptado el 28 de febrero de 2013

RESUMEN

En este artículo se analizan las reformas políticas propuestas por el gobierno de Sebastián Piñera. Se consideran todas aquellas reformas que fueron planteadas inicialmente por la Coalición por el Cambio para enfrentar las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2009. Las reformas propuestas tenían como propósito mejorar la calidad de la democracia y avanzar hacia su mayor profundización, haciendo hincapié en el aumento de la participación y revertir así la crítica hacia las instituciones representativas. A lo largo de su trayectoria, el gobierno mostró escasa receptividad frente a otras propuestas formuladas por sectores de la coalición oficialista y de la oposición, así como frente al aumento de las protestas y demandas ciudadanas registradas

ABSTRACT

This paper analyzes political reforms carried out by Sebastián Piñera's government in Chile. The reforms considered are those that his Coalition for Change campaigned on as part of the presidential and legislative elections in 2009. These reforms promised an improvement in the quality of democracy, and promised its consolidation, including increased political participation, in order to counter the most common criticisms of institutions of representation. Throughout this process, the government showed little receptivity to proposals coming from other sectors, both of the ruling coalition and the opposition; furthermore, it paid scant attention to growing citizen protests and their demands voiced since his second year of government. The information

¹ El autor agradece a Sabrina Barriga, María Cristina Escudero, Esteban Valenzuela y Jorge Vergara V. por la información, ideas y comentarios aportados a este trabajo.

* Doctor en Ciencia Política por la *Università degli Studi di Firenze*, Italia. Académico del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado y del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, (Chile). Coautor de los libros: *La hacienda revivida. Democracia y ciudadanía en el Chile de la transición* (2002) y *Sociología. Introducción a los clásicos* (2012). Autor y coautor de varios artículos sobre partidos de oposición, la derecha chilena y la composición de los gabinetes ministeriales publicados como capítulos de libros o en revistas chilenas y extranjeras. Sus líneas de investigación son: partidos políticos, partidos de oposición y grupos de interés. Correo electrónico: oavendan@uchile.cl

a partir del segundo año. La información analizada da cuenta, a su vez, de un escaso avance en materia de descentralización y de la importancia que fueron adquiriendo los actores con veto al interior de la coalición oficialista.

analyzed conveys little progress in decentralization and in the importance that players with veto powers were gaining within the ruling coalition.

Palabras claves: Chile; reforma política; democratización; derecha en el gobierno; oposición.

Keywords: Chile; political reform; democratization; right-wing in the government; opposition.

Presentación

El presente artículo tiene como propósito analizar las reformas políticas planteadas y llevadas a cabo por el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). Se consideran todas aquellas reformas comprometidas por el Poder Ejecutivo que formaron parte del Programa de Gobierno de la Coalición por el Cambio para enfrentar las elecciones presidenciales del año 2009, y que fueron reiteradas en el *Primer Mensaje a la Nación* pronunciado el 21 de mayo del 2010. Las reformas políticas comprometidas fueron parte de uno de los ejes prioritarios establecidos inicialmente por el actual gobierno y reiterados en aquella ceremonia llevada a cabo ante el Congreso Pleno.²

De acuerdo a lo planteado por las fuentes del gobierno, las reformas políticas comprometidas buscan mejorar la calidad de la democracia y revertir los problemas que afectan al sistema de representación. De este modo, para alcanzar estos propósitos se requería “aumentar la confianza en las instituciones políticas volviéndolas más participativas y transparentes” (Gobierno de Chile, 2011: 87). Transcurrida ya la mayor parte del gobierno de Sebastián Piñera, han sido aprobados los proyectos concernientes a inscripción automática y voto voluntario –puesto en práctica con las elecciones municipales de octubre de 2012–, así como las primarias voluntarias al interior de los partidos. Quedan pendientes otras reformas comprometidas y, dentro de lo que ha sido el diagnóstico más crítico acerca del funcionamiento de la democracia chilena, se omiten temas considerados sustantivos, como la reforma al sistema electoral y el problema del financiamiento de la política.

A diferencia de lo ocurrido con varias de las políticas sectoriales, como las de educación, salud y seguridad ciudadana, en las cuales el gobierno se vio obligado a modificar su agenda para así responder a las demandas sociales, la agenda política se mantiene inalterada. El

² Los siete ejes prioritarios definidos por el gobierno de Piñera fueron: i) recuperar el crecimiento económico, ii) aumentar el número de empleos, iii) combatir la delincuencia y el narcotráfico, iv) mejorar la calidad de la salud, v) mejorar la calidad de la educación, vi) erradicar la extrema pobreza y superar definitivamente la pobreza; y vii) mejorar la calidad de la democracia (Piñera, 2010; Gobierno de Chile, 2011).

gobierno no considera ninguna de las propuestas planteadas por sectores de la oposición y del oficialismo al calor de las movilizaciones del año 2011, ni los acuerdos alcanzados entre representantes de ambos sectores desde inicios del 2012. El gobierno tampoco cedió ante las demandas manifestadas desde la sociedad civil para modificar aspectos sustantivos del actual ordenamiento constitucional, –que durante el año 2011 mostró sus limitaciones para canalizar situaciones de conflicto– e integrar las nuevas formas de participación y deliberación democráticas (Fuentes, 2012). Por tanto, se podría decir que el gobierno de Piñera en muchos aspectos ha sido coherente con los principios e ideas acerca de la democracia que la derecha chilena había promovido previamente (Pollack, 1999; Garretón, 2000; Cristi y Ruiz-Tagle, 2006).

Sobre la base de estos antecedentes, cabría preguntar ¿de qué manera es posible asumir iniciativas de profundización de la democracia, o dirigidas a mejorar su calidad, sin ampliar ni flexibilizar los marcos de las reformas propuestas? Al mismo tiempo, ¿cuál sería el verdadero aporte de las reformas planteadas por el gobierno, si es que éstas se llegaran a concretar? Las propuestas de reforma planteadas, a partir de enero del 2012, por sectores de la oposición –concretamente de la Concertación de Partidos por la Democracia (*Concertación*)– en conjunto con representantes de uno de los partidos oficialistas –Renovación Nacional (RN)–, sobrepasan lo definido inicialmente por el gobierno de Sebastián Piñera. En el marco de los acuerdos alcanzados entre la *Concertación* y representantes de RN, se han planteado alternativas para modificar el régimen político y reemplazar el sistema de elección de los miembros del Congreso Nacional, conocido como binominal.³ Sin embargo, tanto en el oficialismo como en la oposición, no se observan ideas homogéneas –o suficientemente consensuadas–, acerca de las reformas que realmente se requieren para mejorar la participación y la representación democrática.

Las discrepancias que surgen al interior de los principales bloques y coaliciones políticas, y lo que eso significa para la aprobación de ciertos proyectos de ley, evidencian situaciones que se venían dando en los anteriores gobiernos de la *Concertación* y que se han ido incrementando. Como se verá en el apartado “Las reformas políticas planteadas por el gobierno de Sebastián Piñera” del presente artículo, las discrepancias, tensiones y vetos, no sólo se reconocen en la relación entre gobierno y oposición, sino que han adquirido mayor frecuencia al interior de las coaliciones que representan a uno u otro sector. La presencia de jugadores con derecho al veto al interior de la coalición de gobierno, al tiempo que comprometen las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo, han tendido a anular la función que eventualmente podría asumir

³ Entre los personeros de la *Concertación*, la reforma al sistema binominal estuvo presente desde la instalación del primer gobierno democrático, en 1990, pese a la actitud complaciente de importantes figuras de esa coalición que prefirieron la estabilidad del sistema político a una representación más adecuada. En lo que respecta a la reforma del régimen político, los planteamientos quedaron reclusos en el ámbito de los centros académicos sin que tuviera acogida ni generara un debate profundo por parte de quienes ostentaban cargos de representación parlamentaria (Varas, 2012: 124 y ss.). Sólo durante la competencia electoral del año 2009 surgieron planteamientos (en los programas de Eduardo Frei y de Marco Enriquez-Ominami) que apuntaban a modificar el carácter del régimen político.

la oposición, sobre todo si en este último sector prevalece una actitud más bien reactiva y carente de liderazgo.

Del problema inicial a las propuestas del gobierno **Problemas y limitaciones en el desarrollo democrático**

Ya han transcurrido más de dos décadas desde la finalización del régimen autoritario en Chile, en marzo de 1990, y la instauración de una nueva institucionalidad democrática. A lo largo de estos años, lograron persistir una serie de resabios autoritarios contrapuestos a los intentos de democratización promovidos por sectores que incluían a los partidos de centro-izquierda y a una parte de la llamada “derecha liberal”.⁴ Hasta antes de las reformas constitucionales del 2005, la posibilidad de decidir en función de intereses generales se vio muchas veces alterada por la presencia de los senadores designados, las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional y la inmovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Pese a que las reformas constitucionales de ese año abolieron este tipo de legados, se ha mantenido el sistema binominal, el cual provoca distorsiones en el plano de la representación política, el acceso a cargos parlamentarios y la competencia electoral.

La presencia de legados institucionales, derivados directamente del régimen militar, limitó el funcionamiento de la democracia chilena y las posibilidades de su profundización. A diferencia de lo que ha ocurrido en otras experiencias de democratización de la “tercera ola” –particularmente del Cono Sur y del Este europeo–, el caso chileno ha estado institucionalmente condicionado debido a que las normas constitucionales y otros aspectos esenciales para el funcionamiento de la democracia fueron definidos bajo el contexto del régimen autoritario (Altman, 2006; Hite y Morlino, 2004; Grilli di Cortona, 2011). Si bien han sido derogados varios de los “enclaves autoritarios” prevalecientes hasta el 2005, la persistencia de aquellos que alteran la representación, limita toda posibilidad de aumentar la participación y ampliar los ámbitos de deliberación democrática.

En términos del comportamiento y la disposición de los ciudadanos frente a las instituciones democráticas, la crítica manifestada por algunos sectores de la población ha estado estrechamente conectada con su valoración positiva del pasado autoritario (Huneus, 2003; Hite y Morlino, 2004). La crítica a la democracia y al funcionamiento de sus instituciones se acentúa cada vez que han sido enfrentadas coyunturas marcadas por el aumento de la conflictividad, situaciones de crisis económica, así como por el incremento de expectativas de orden ajeno a las políticas por parte de la población (Angell, 2005; Tironi, 2010). No es casual

⁴ Como es sabido, las discusiones que se suscitaron durante los años noventa en materia constitucional, tensionaron las relaciones internas del principal partido de la oposición (Pollack, 1999; Garretón, 2000).

que en comparación con otros países de la región –Costa Rica, Uruguay y Argentina– en el caso chileno los niveles de adhesión hacia la democracia hayan sido considerablemente bajos hacia finales de la década anterior, y persista una visión negativa de las instituciones políticas, en particular de los partidos y del Congreso Nacional.

En menor medida, también limitaron la posibilidad de profundizar la democracia el predominio de ciertas prácticas que se fueron arraigando entre los representantes de los principales bloques y coaliciones políticas. Específicamente, aquellas prácticas relacionadas con la búsqueda de acuerdos y consensos entre los dirigentes y representantes del oficialismo y de la oposición (Boeninger, 1998; Fuentes, 1999, 2012; Hagopian, 2005).⁵ Mediante ese tipo de prácticas, sustentadas muchas veces en negociaciones y acuerdos extra institucionales, los gobiernos de la *Concertación* pudieron asegurar la aprobación de iniciativas y proyectos de ley. Según apunta Sergio Toro (2007), la fórmula empleada por parte de los gobiernos de la *Concertación* fue la de promover negociaciones informales e individuales con parlamentarios y representantes de la oposición de derecha, RN y la Unión Demócrata Independiente (UDI), aprovechando las discrepancias que existían entre esos dos partidos hasta fines del gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). Adicionalmente, los acuerdos y negociaciones de carácter informal, se emplearon con otro tipo de actores externos al ámbito parlamentario, como la Iglesia y las organizaciones empresariales. Con ello, los líderes de la *Concertación* lograron alcanzar soluciones consensuadas sobre temas controversiales, antes de ser presentadas en el Congreso (Siavelis, 2009: 14-15).

De los acuerdos y negociaciones promovidos por la *Concertación*, durante el período en que dicha coalición se mantuvo en el gobierno, es posible advertir dos importantes consecuencias. En primer lugar, un notorio pragmatismo que se manifestó en el carácter gradual de las reformas impulsadas y, al mismo tiempo, en el desarrollo de habilidades para “sortear con éxito coyunturas complejas” (Hidalgo, 2011: 66). En segundo lugar, por el hecho de hacer de esta estrategia una práctica recurrente, se fue produciendo un distanciamiento cada vez más amplio entre los partidos y los ciudadanos (Siavelis, 2009: 15). Los acuerdos y negociaciones permitieron respaldar, entre lo más relevante, reformas tributarias, aprobar medidas de reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, generar una legislación anticorrupción y llevar a cabo las reformas constitucionales del 2005. Sin embargo, también tuvieron un costo no menor que se expresó en postergar cualquier intento de modificación del sistema binominal y evitar alterar las bases constitutivas del modelo de desarrollo.

La experiencia democratizadora registra dos importantes situaciones deficitarias que se reconocen a nivel de la participación electoral y la competencia entre las coaliciones. Este

⁵ Como han reconocido Fuentes (1999, 2012) y Hagopian (2005), hubo acuerdos que se concretaron rápidamente desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo económico, pero hubo disensos en términos valóricos y, en un modo más categórico, en términos políticos.

tipo de déficit obliga a mirar de manera crítica lo alcanzado en términos de estabilidad, ya que estarían comprometidas las dos dimensiones sobre las que se sustenta la representación (Hagopian, 2005; Altman y Luna, 2011; Ruiz-Rodríguez, 2011). La caída registrada en la inscripción electoral, que se venía produciendo de manera estrepitosa hasta la aprobación de la inscripción automática (el 31 de enero del 2012), dio cuenta de la incapacidad del sistema democrático para integrar a los nuevos segmentos de la población. Si la participación es considerada una dimensión de la calidad de la democracia (Diamond y Morlino, 2005: xvi-xvii; Levine y Molina, 2011: 9-10; Morlino, 2011: 196), el descenso sostenido compromete claramente las posibilidades de su sostenibilidad en el tiempo.⁶

En lo que concierne a la competencia, la falta de incentivos y los efectos generados por el sistema binominal, impiden que ésta sea asumida de manera efectiva por los partidos y las coaliciones. Ambos factores han hecho que la competencia se restrinja cada vez más al ámbito local –por los cupos de alcaldes y concejales–, donde prevalecen relaciones de tipo clientelar y liderazgos de corte personalista. Dentro de la falta de incentivos habría que destacar el efecto que genera la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y la ausencia de pluralidad que esto conlleva (Ruiz-Rodríguez, 2011: 43). A su vez, también reviste importancia el problema del financiamiento de las campañas electorales. En las elecciones parlamentarias celebradas en diciembre del 2009, sólo el 16% de los aportes que recibieron los candidatos a cargos en ambas cámaras correspondió a financiamiento público, mientras que cerca del 60% provino del aporte hecho por privados (Agostini, 2011: 3). El nivel de gasto y las diferencias existentes al respecto repercuten en los resultados electorales. Por las características del sistema binominal, el problema del financiamiento tiende a favorecer a los candidatos incumbentes –es decir, a quienes ya ostentan un cargo de representación y aspiran a mantenerlo– por sobre los desafiantes.

De este modo, la presencia del binominal ha significado la concentración de la representación en dos grandes coaliciones –la *Concertación* y la Coalición por el Cambio–, además de sobrerrepresentar a la segunda mayoría en las elecciones de diputados y senadores (Altman, 2006; Huneus, 2006; Altman y Luna, 2011; Valenzuela, 2011). Al concentrar la representación, el binominal hace posible una mayor cohesión y fortaleza de las coaliciones, debido a que se tornan inviables las opciones que surjan al margen de cada una de ellas.⁷ Según los defensores del binominal, el hecho de asegurar la cohesión y de promover constantemente acuerdos y

⁶ El descenso o aumento de la participación obedecen a múltiples factores que pueden ser de corte demográfico y cultural pero también político. Dentro de los factores políticos destaca la presencia de ciertos incentivos institucionales y sobre todo de competencia intrapartidaria. Por ende, considerando la experiencia chilena, el abstencionismo y la no concurrencia han sido más bajos cada vez que la competencia se intensifica (Lagos, 2007; Saldaña, 2009).

⁷ La apertura hacia representantes de otros bloques políticos se produjo recién con las elecciones parlamentarias de diciembre del 2009. En dicha ocasión, el “pacto de omisión” entre la *Concertación* y el Partido Comunista de Chile (PC) aseguró tres cupos a diputados para ese partido. Adicionalmente, lograron romper el esquema del binominal dos candidatos a diputados pertenecientes al Partido Regionalista Independiente (PRI).

negociaciones, representa un factor de estabilidad para el sistema político. Sin embargo, se trataría de una estabilidad más bien aparente si se consideran fenómenos como el aumento de la movilidad del electorado, el debilitamiento de los vínculos entre los partidos y la sociedad y el descenso de la participación electoral (Morales, 2010; Altman y Luna, 2011; Avendaño y Sandoval, 2013). La manera en que se distribuyen los cargos al Parlamento asegura un importante nivel de previsibilidad de los resultados, dado que las principales coaliciones obtienen entre dos y un tercio de la votación. Además, esa misma previsibilidad aumenta las ventajas de los candidatos incumbentes en desmedro de los desafiantes.⁸

De acuerdo a datos de la encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos (CEP), desde principios del 2008 hasta finales del 2009, el porcentaje de chilenos que señalan no sentirse identificados con ningún bloque político pasó del 48% al 45% (CEP, 2009). En la encuesta correspondiente al período noviembre-diciembre del 2012, el porcentaje de no identificación con ningún bloque o partido alcanzó el 57% (CEP, 2012). En otro plano, hasta el año 2005, el apoyo a la democracia en Chile fue inferior a la media del conjunto de países latinoamericanos. De acuerdo a los datos de la Corporación Latinobarómetro, entre los años 1995 y 2004 la media latinoamericana de respaldo a la democracia era de 53.8%, mientras que en Chile alcanzaba sólo a 52.8%.⁹ Durante el 2011, el respaldo hacia la democracia en Chile fue del 61%. Pese a superar levemente la media regional registrada ese año (58%), continúa situándose muy por debajo de países como Venezuela, Uruguay, Argentina, República Dominicana y Costa Rica. Desde mediados de los noventa hasta la actualidad, el apoyo más alto hacia la democracia chilena (con un 63%) se produce durante el año 2010. Según el informe elaborado por Latinobarómetro, tal aumento puede ser atribuido al fenómeno de la alternancia en el poder (Corporación Latinobarómetro, 2011: 39). Si esto fuera así, el gobierno de Piñera ha enfrentado el desafío de responder a las expectativas que conlleva la alternancia. Por ende, la crítica hacia al gobierno contribuye a exacerbar la imagen negativa que los ciudadanos poseen de las instituciones y del sistema político en general.

Las reformas políticas planteadas por el gobierno de Sebastián Piñera

La elaboración de las propuestas del gobierno de Piñera, destinadas a reformar el sistema político, se basaron en un diagnóstico inicial que fue planteado en el programa electoral del año 2009 y luego reiterados en los mensajes pronunciados el 21 de mayo de los años 2010,

⁸ Dada la forma en que se distribuyen los cargos, se ven mermaidas todas las posibilidades de hacer efectiva la rendición de cuenta (*accountability*) de tipo electoral (Siavelis, 2009: 9-10).

⁹ Durante ese período, el apoyo hacia la democracia en Chile se encontraba muy por debajo de países como Costa Rica y Uruguay (con el 80%), e incluso debajo de países como Argentina (con un 68.5%), no obstante las situaciones de inestabilidad política experimentadas en ese países entre los años 2001 y 2003.

2011 y 2012. En todas estas ocasiones se sostiene la necesidad de profundizar la democracia y se reconocen cuáles serían los principales problemas y situaciones deficitarias. Por un lado, se destaca la baja confianza que existe en las instituciones representativas, como son el Congreso Nacional y los partidos políticos.¹⁰ Por otro lado, se hace hincapié en el problema de la participación electoral, especialmente en la caída de la inscripción. A juicio del gobierno, esto podría revertirse con la aprobación de la inscripción automática y el voto voluntario, e impulsando las iniciativas ciudadanas de ley, los plebiscitos y las consultas comunales.¹¹ De este modo, desde la perspectiva del gobierno, el déficit democrático y la baja confianza en las instituciones se superan impulsando una mayor participación.

En lo que respecta a las instituciones representativas, el diagnóstico del gobierno es coincidente con una serie de balances críticos sobre el proceso de democratización en curso, difundidos en centros académicos o a través de informes de organismos internacionales. Sin embargo, tanto de parte del gobierno como de la oposición, no parece existir una postura clara sobre el contenido y el alcance de las principales reformas. En materia de reformas políticas ello se expresó en los debates y las críticas que surgieron en la propia coalición oficialista ante la aprobación del voto voluntario. En este mismo sentido pueden señalarse las coincidencias producidas entre parlamentarios oficialistas y de la oposición sobre la necesidad de introducir reformas al sistema binominal. De allí que sostenemos que las reformas políticas propuestas por el gobierno no enfrentaron de manera coordinada e integral aquellos aspectos sustantivos que condicionan el desempeño de las instituciones democráticas. Así, no fue abordada la falta de pluralidad de los medios de comunicación, considerando que se trata de una condición básica para la competencia democrática, ni tampoco es abordado el financiamiento público de los partidos. Otro tanto sucedió con la regulación del financiamiento de la política.

Tabla 1
 Compromisos legislativos presentados por el Gobierno (marzo del 2013).

Modernización del Estado			Reformas políticas		
Ingresadas	Pendientes	Cumplidas	Ingresadas	Pendientes	Cumplidas
11	20	2	10	0	3

Fuente: Elaboración propia con base en los *Mensajes a la Nación* 2010, 2011, 2012 y 2013, (Piñera, 2010, 2011, 2012 y 2013) y el Servicio de Información Legislativa, Congreso Nacional, República de Chile. La recopilación de la información fue realizada por María Cristina Escudero.

¹⁰ Es importante destacar que no se incluye en este diagnóstico la baja confianza existente en otras instancias representativas, como pueden ser los sindicatos o colegios profesionales.

¹¹ Cabe destacar que ya en el período 1994-1999 habían sido planeadas las iniciativas ciudadanas de ley y los plebiscitos comunales, “aunque sin éxito de aprobación parlamentaria” (Fuentes, 2012: 75).

De las reformas comprometidas por el gobierno, aquellas que tienen implicancias políticas pueden ser divididas en dos tipos (tabla 1). En primer lugar, cabría mencionar las reformas específicamente políticas que aspiran a estimular la participación y revertir los problemas de representación. Dentro de las propuestas destinadas a mejorar la situación de los partidos, destaca el proyecto para la realización de primarias. En segundo lugar, aparecen las propuestas destinadas a modernizar el Estado y mejorar la gestión pública. Este segundo tipo de propuestas (Ver Anexo) incluye la incorporación de normas para la transparencia, regulación del *lobby*, modificación del rol de las autoridades regionales y mayores atribuciones a los municipios. Tales proyectos incluyen las reformas asociadas a la descentralización y mayor democracia regional.

Tabla 2

Reformas políticas presentadas y aprobadas por el gobierno (marzo 2010 / agosto 2013).

Compromiso	Situación	Cumplimiento (Aprobación)
Inscripción automática y voto voluntario	Ingresado	Sí (31/01/2012)
Primarias voluntarias en los partidos	Ingresado	Sí (06/12/2012)
Cambio de fecha de elecciones presidenciales	Ingresado	Sí (04/07/2011)
Voto de los chilenos en el exterior	Ingresado	No
Iniciativa ciudadana de ley	Ingresado	No
Plebiscitos comunales	Ingresado	No
Reforma de la Ley de partidos	Ingresado	No
Participación femenina por transferencia fiscal a los partidos	Ingresado	No
Sistema binominal *	Ingresado	No
Remplazo parlamentario	Ingresado	No

* La reforma al binominal no forma parte de los compromisos oficiales del gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en los *Mensajes a la Nación* 2010, 2011, 2012 y 2013, (Piñera, 2010, 2011, 2012 y 2013) y el Servicio de Información Legislativa, Congreso Nacional, República de Chile. La recopilación de la información fue realizada por María Cristina Escudero.

Desde que asumiera el gobierno, el 11 de marzo del 2010, hasta su tercer aniversario celebrado en marzo del 2013, fueron aprobadas sólo tres de las reformas políticas comprometidas (tablas 1 y 2). Cabe aclarar que “ingresados” son todos aquellos proyectos presentados por el Poder Ejecutivo para que sean revisados, discutidos y tramitados en el Congreso Nacional, independiente de su aprobación o no. Los proyectos que se encuentran “pendientes” son aquellos que no han sido presentados al Congreso por parte del Ejecutivo a pesar de haber sido comprometidos. Durante todo el período aludido, fue notoria la lentitud en la presentación de proyectos y la aprobación de las reformas políticas planteadas, tomando en cuenta que muchas de las propuestas, como el caso de la inscripción automática y el voto voluntario, o el proyecto sobre primarias, se plantearon durante los gobiernos anteriores (tabla 2). El cambio de fecha de las elecciones presidenciales, en estricto rigor más que una reforma, representa una suerte de ajuste que busca posponer la primera y la segunda vuelta para los meses de noviembre y diciembre del mismo año.¹²

Entre los proyectos aprobados (tabla 2), destaca el de inscripción automática y el voto voluntario. La aprobación de este proyecto, que en términos de participación electoral se puso en práctica en las elecciones municipales de octubre del 2012, significó un aumento del padrón electoral al incorporar a toda aquella población que no se había inscrito anteriormente. Sin embargo, no se produjo un aumento en la participación electoral, como suponían quienes impulsaron dicha iniciativa. Por el contrario, el porcentaje de participación en las elecciones municipales de octubre del 2012 giró en torno al 39%, el más bajo en este tipo de comicios desde 1992, y en comparación con las elecciones presidenciales y parlamentarias efectuadas a partir de 1989.

En relación con las elecciones municipales de octubre del 2008, la caída en la participación fue de alrededor de un 15%. Un estudio de la Universidad Diego Portales, dado a conocer días después de realizadas las elecciones de octubre del 2012, mostró que en las comunas de mayor ingreso, el porcentaje de participación fue superior en un 7% respecto de las comunas más pobres (El Mostrador, 2012), tal como lo venían sosteniendo una serie de estudios amparados en otro tipo de experiencias internacionales.¹³ Ello parece indicar que, de frente a un escenario de crítica hacia el sistema político, la participación voluntaria tiende a agudizar el fenómeno de la desafección.

El proyecto de inscripción automática y voto voluntario no estuvo acompañado de otras regulaciones, como la del gasto electoral, que son necesarias bajo la implementación de un sistema que obliga a los partidos a desarrollar una amplia movilización de recursos en pos

¹² Con anterioridad, la primera vuelta de la elección presidencial se realizaba durante la primera quincena de diciembre, mientras que la segunda se efectuaba en la primera quincena del mes de enero, dejando siempre el plazo de un mes entre una elección y otra.

¹³ Varios estudios han dado cuenta que el voto voluntario tiende a generar mayor exclusión de la población de menor ingreso y menor nivel de instrucción (Huneus, 2006: 35).

de la captación de las preferencias. De acuerdo con Agostini (2011:13) entre las elecciones de 2005 y 2009, las donaciones recibidas por candidato aumentaron en un 28.5%, lo que refleja la relación que se establece entre los candidatos y los privados. Por otra parte, el proyecto aludido no marchó a la par con otra propuesta planteada antes del gobierno de Piñera: el voto de los chilenos en el exterior. Por parte del gobierno, se formularon una serie de observaciones al proyecto ingresado para su tramitación. Una de ellas, planteaba como requisito que los chilenos en el exterior debían mantener ciertos compromisos y vínculos con el territorio nacional, como poseer algún tipo de residencia en el país. Las discusiones que se suscitaron frente a la posición manifestada por el gobierno, obligaron a que éste flexibilizara los requisitos para los residentes en el extranjero.

Respecto de las primarias, con ellas se busca estimular la participación en la selección de los candidatos a cargos de representación popular. La aprobación de este proyecto se produjo en diciembre del año 2012; es decir, meses después de las primarias efectuadas por la *Concertación* a inicios del mes de abril de ese mismo año. En dicha ocasión, los partidos de la coalición de centro-izquierda organizaron el proceso para elegir sus candidatos a concejales y alcaldes en 142 comunas, logrando una participación de 320 mil personas.¹⁴ Durante el mes de enero del 2013, uno de los partidos de la *Concertación*, la Democracia Cristina (DC), volvió a repetir el ejercicio de primarias, esta vez con el objeto de escoger a su pre-candidato a la presidencia. Destaquemos que resultó electo Claudio Orrego con la participación de 56 mil personas. Llama la atención que después de la aprobación del proyecto de primarias, en ese mismo mes de enero, los dos partidos de la coalición de gobierno, RN y UDI, definieron a sus pre-candidatos a la presidencia mediante procedimientos tradicionales: con la nominación de sus respectivos consejos generales.

Ciertamente, las reformas políticas que se han venido impulsando, y que son consideradas prioritarias en la agenda legislativa del gobierno, no incluyen una modificación del régimen político. Transformar el presidencialismo imperante en Chile no sólo implica aumentar las atribuciones del Legislativo, sino regular e institucionalizar una serie de prácticas que son propias de la política de coalición. Junto a los acuerdos –formales e informales– que puedan existir entre quienes conforman la coalición oficialista y personeros externos a ella, sobresale el ejercicio del poder de veto a determinadas iniciativas y propuestas. Sobre el protagonismo de los “jugadores con veto” existen importantes trabajos (Tsebelis [2002] 2006; Merkel, 2003) que permiten entender lo que ocurre internamente en un gobierno de coalición. Ambos autores han demostrado que los “jugadores con veto” provienen de los partidos que pertenecen a la propia coalición de gobierno. Cabe preguntar entonces: ¿quién aplica los vetos que ha

¹⁴ La participación alcanzada en esas primarias superó con creces las expectativas que tenían los principales dirigentes de los partidos de la *Concertación* (Ver: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/04/01/533789/primarias-municipales.html>>).

enfrentado el gobierno de Piñera? En lo que respecta a iniciativas de reforma política, muchos de los vetos provienen de una parte del oficialismo, desechándose con ello iniciativas del Ejecutivo o de otros parlamentarios oficialistas. Si se toma en cuenta una de las propuestas comprometida por el gobierno (tabla 3), la de las iniciativas ciudadanas de ley, la mitad de los senadores de la UDI manifiestan su interés en la aprobación, en cambio otros senadores de ese partido rechazan tal iniciativa, o simplemente no respondieron.

Tabla 3
 Posición de los senadores frente a las iniciativas ciudadanas de ley (2011).

Partido	Total	A favor	En contra	No responde
udi	4	2	1	1
rn	6	6	0	0
dc	8	8	0	0
ps	5	5	0	0
ppd	4	4	0	0
prsd	1	1	0	0
mas	1	1	0	0
ind	1	1	0	0
Total	30	28	1	1
	100%	93.3%	3.3%	3.3%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia. Senado de la República 2011 (Corporación Humanas, 2012: 99).

Las posiciones son mucho más divergentes cuando se opina en torno a una eventual reforma al sistema binominal o cuando se incluyen temas que surgieron durante el año 2011 a raíz de las movilizaciones sociales, como la convocatoria a un plebiscito (tabla 4). Pese a que la reforma al binominal no estaba comprometida por el gobierno, fueron parlamentarios de RN quienes formularon una propuesta en conjunto con parlamentarios de la oposición. Por tanto, se podría deducir que la coalición de derecha experimenta una serie de prácticas,

en materia de vetos y de acuerdos extra coalición, que se conocieron previamente, estando la *Concertación* en el gobierno.

Tabla 4
 Posición de los senadores frente a reforma al binominal e incorporación de plebiscitos nacionales (Año 2011).

Partido	Total	Posición frente a la reforma del sistema binominal			Posición frente a los plebiscitos nacionales		
		A favor	En contra	No responde	A favor	En contra	No responde
UDI	4	0	3	1	0	3	1
RN	6	4	2	0	4	2	0
DC	8	6	1	1	6	1	1
PS	5	5	0	0	5	0	0
PPD	4	4	0	0	4	0	0
PRSD	1	1	0	0	1	0	0
MAS	1	1	0	0	1	0	0
IND	1	1	0	0	1	0	0
	30	22	6	2	22	0	2
Total	100%	73.3	20.0	6.7	73.3	20.0	6.7

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia. Senado de la República 2011 (Corporación Humanas, 2012: 100-1).

Con toda la importancia que se le asigna a la participación, no se registra debate alguno sobre las iniciativas ciudadanas de ley. Se trata de una propuesta que también fue planteada en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), que no ha sido debatida en el Congreso Nacional, aunque fuera enviada por el Ejecutivo en septiembre del 2010. En lo que respecta a los plebiscitos comunales se produjo un debate durante el año 2011, siendo despachada su tramitación por parte del Senado a partir del 13 de diciembre. El proyecto inicial, enviado por el Ejecutivo, buscaba reducir los requisitos para la realización de plebiscitos, bajando del 10 al 5% la cantidad de firmas de los ciudadanos inscritos en los registros electorales. En el mes de enero del 2012, ese porcentaje fue invertido por el Senado, planteando el 10% de

quienes habían sufragado en la elección municipal del 2008. El argumento esgrimido en el Senado fue que la inscripción voluntaria aumentaría la participación.

Las propuestas alternativas

La propuesta de inscripción automática y voto voluntario fue presentada por el gobierno el 28 de septiembre del 2011, y aprobada por el Congreso Nacional el día 9 de noviembre de ese mismo año. Esta tuvo un apoyo transversal entre los bloques y las coaliciones representados en la Cámara de Diputados. No ocurrió lo mismo con el proyecto sobre voto voluntario, debido a que hubo diputados que volvieron a plantear la necesidad de establecer el voto obligatorio.¹⁵ El argumento de los parlamentarios a favor del voto obligatorio radicó en el efecto segregador que genera el voto voluntario, al inhibir la participación de las personas con menor nivel de escolaridad y que pertenecen a sectores socioeconómicos bajos. A esto se suma que el voto voluntario provoca un descenso de la participación y debilita la legitimidad del sistema político.

Más allá de este tipo de disidencias, habría que mencionar la elaboración de propuestas de reforma alternativas a las presentadas por el gobierno. Con ellas se pretende revertir las situaciones deficitarias en materia de representación política. Algunas de las propuestas planteadas retoman discusiones e ideas que se manejaban con anterioridad a la llegada del gobierno de Piñera; otras, en cambio, fueron planteadas al calor de los acontecimientos que tuvieron lugar durante el año 2011.

Así, en enero del 2011, un grupo transversal de diputados –pertenecientes al PRI, a la DC, al Partido por la Democracia (PPD), a RN, al Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), al Partido Socialista (PS) y al PC–, encabezados por el diputado Pepe Auth, plantearon una iniciativa destinada a otorgarle mayor representatividad y proporcionalidad al sistema electoral.¹⁶ Esta iniciativa buscaba aumentar de 38 a 50 el número de senadores y de 120 a 150 el de diputados. De acuerdo a lo que planteaban los diputados que respaldaban dicha iniciativa, se buscaba terminar con la exclusión al permitir la representación de otras fuerzas políticas, asegurar mayor proporcionalidad, generar más competencia y establecer una relación directa entre la representación distrital y el tamaño de la población. Ante esta propuesta, el Ministro

¹⁵ Los diputados que se mostraron partidarios de reestablecer el voto obligatorio fueron: Jorge Burgos, Eduardo Cerda, Aldo Cornejo, Jorge Sabag, René Saffirio, Víctor Torres y Mario Venegas, todos ellos del Partido Demócrata Cristiano (PDC). A ello se agregan Alejandra Sepúlveda del PRI, y los diputados Gonzalo Arenas y Gustavo Asbún pertenecientes a la UDI.

¹⁶ En el momento de impulsar la iniciativa, el Diputado del PPD, Pepe Auth, sostuvo que “esta reforma fue una propuesta de la Presidenta Michelle Bachelet en 2009, luego de un acuerdo en el que participó el actual Presidente de la República. En ese entonces, el proyecto en el parlamento, no consiguió el quórum necesario porque se abstuvieron muchos (parlamentarios de) RN” (Cámara de Diputados de Chile, 2011).

Secretario General de Gobierno, Cristián Larroulet, afirmó que de parte del gobierno se podía estudiar el proyecto presentado, sin que ello implicara modificar su agenda legislativa sobre reformas políticas.

En enero del 2012 la oposición entregó al gobierno una propuesta que reemplazaba el actual binominal por un sistema “proporcional moderado”. Tal como se había señalado un año antes, la propuesta apuntaba a mejorar los criterios de asignación de los cupos y cargos de representación, además del aumento de éstos mismos. Ésta, que fue entregada por los presidentes del PDC, del PS y el PPD, fue antecedida por otra formulada por el PDC y RN que no solamente modificaba el binominal sino que a su vez planteaba la necesidad de establecer un régimen semipresidencial (Larraín y Walker, 2012). La crítica formulada por la UDI a un posible acuerdo entre RN y el PDC llevó al gobierno a definir la necesidad de discutir cualquier propuesta al interior del oficialismo previo a cualquier paso.¹⁷ En tal sentido, la disposición a la reforma manifestada por parlamentarios de RN, contrastó con la posición adoptada por el Presidente de la República y por el conjunto de los parlamentarios pertenecientes a la UDI.¹⁸

Como consecuencia de las movilizaciones estudiantiles y los conflictos desencadenados durante el año 2011, en varias ocasiones grupos de parlamentarios impulsaron reformas constitucionales destinadas a involucrar directamente a los ciudadanos en las deliberaciones. En todas estas ocasiones, se planteó la necesidad de involucrar de manera más activa a la población en las decisiones sobre temas de interés nacional, junto con el reconocimiento de las debilidades que presenta para tales propósitos la institucionalidad política vigente. Así ocurrió el día 12 de julio de ese año con una propuesta sobre plebiscito presentada por un grupo de senadores, entre los que figuraban Carlos Bianchi, Independiente; Eugenio Tuma por el PPD; Carlos Cantero y Antonio Horvath por RN. Inicialmente, dicha propuesta había sido ideada por el senador Carlos Bianchi, en el mes de junio de ese año. De acuerdo a su testimonio, frente a la:

(...) imposibilidad de alcanzar acuerdos para temas tan relevantes como la educación, le propuse al Ejecutivo el establecer un plebiscito para poder abordar estas materias que han sido de público conocimiento para el país y donde ha habido una importante convocatoria desde la propia comunidad.

¹⁷ Como señalara el propio Ministro Secretario General de Gobierno, Andrés Chadwick: (se jerarquiza) “la búsqueda de esos acuerdos en primer lugar y, por sobre todo, se buscan los acuerdos al interior de la coalición de partidos que acompañan al gobierno”. Sostuvo en la misma declaración que la reforma al sistema presidencial no ha estado en la agenda, ya que se considera “una fuente de estabilidad política y corresponde a una larga y sólida tradición política en Chile” (Emol.Chile, 2012).

¹⁸ La propuesta suscrita por el PDC y RN planteaba: una reforma al binominal, aumentar las funciones del legislativo, fortalecer y democratizar los gobiernos regionales y el establecimiento de primarias simultáneas y vinculantes, entre los aspectos más importantes. Ver: Larraín y Walker, (2012).

Adicionalmente, explicaba el mismo Bianchi, la propuesta se fundaba en el:

(...) convencimiento de que llegó el momento en que la ciudadanía se exprese y que el gobierno permita que la gente pueda tener una opinión vinculante en materias tan relevantes como las mencionadas (Servicio de Noticias e Información del Senado de la República de Chile).¹⁹

Esta propuesta fue continuada el 9 de agosto con la presentación de una iniciativa de reforma constitucional que establecía el plebiscito como medio de participación. Con esta propuesta, presentada por diputados pertenecientes al PPD, pocos días después de producirse una de las jornadas de protesta más intensas de las registradas durante el año 2011, se reconocía: “la incapacidad de nuestra institucionalidad política para satisfacer las demandas de participación democrática de la población en las decisiones de los grandes asuntos de interés nacional” (Corporación Humanas, 2012: 77).²⁰ La iniciativa planteaba la posibilidad de convocar a plebiscito tras la recolección de las firmas acreditadas de 500 mil ciudadanos. En enero del 2012, otro grupo de diputados pertenecientes a diferentes partidos –esta vez incluso de la UDI– volvió a plantear la necesidad de establecer una reforma constitucional que permitiera convocar a plebiscito. La salvedad respecto de la anterior iniciativa reside en el hecho de que sería el Presidente de la República el facultado de decidir la realización de un plebiscito.

Limitaciones institucionales bajo el gobierno de Sebastián Piñera

El segundo año del gobierno de Piñera coincidió con una serie de fenómenos que tensionaron al Ejecutivo y que repercutieron sobre el conjunto del sistema político. Desde inicios del año 2011, el gobierno se vio enfrentado a movilizaciones desencadenadas en un primer momento en la zona de Magallanes (Segovia y Gamboa, 2012: 67 y ss.). El conflicto generado en esa zona del país, derivado de un aumento en los precios del gas, constituyó el preámbulo de otras movilizaciones que fueron incrementando la capacidad de convocatoria y se hicieron extensivas al conjunto del territorio nacional. Así ocurrió con las manifestaciones ambientales y especialmente con aquellas motivadas por la crítica al funcionamiento del sistema educativo.

Cada una de estas movilizaciones implicó un enorme costo político para el gobierno, que experimentó una drástica reducción del apoyo hacia su gestión. Este proceso afectó la

¹⁹ Ver: <www.senado.cl>

²⁰ La presentación de este proyecto de reforma estuvo antecedido por otra propuesta de carácter transversal, destinada a establecer el plebiscito para “aquellos temas de interés público que el sistema político tradicional no es capaz de resolver” (Corporación Humanas, 2012: 44). La propuesta fue planteada por los diputados Sergio Aguiló (Ind.), Cristina Girardi (PPD), Felipe Harboe (PPD), Tucapel Jiménez (PPD), Roberto León (DC), Karla Rubilar (RN), Marcelo Shilling (PS), Alejandra Sepúlveda (PRI), Guillermo Tellier (PC) y Pedro Velásquez (Ind.).

propia imagen del Presidente de la República, que llegó a registrar los niveles de aprobación más bajos (23%) desde la instalación del primer gobierno democrático, en 1990. Asimismo, la incapacidad para resolver las situaciones de conflicto se tradujeron en bullidas renunciaciones de varios ministros, sobresaliendo la salida de los titulares de Energía, Ricardo Rainieri Fernando Echeverría y Rodrigo Álvarez; de la Secretaría General de Gobierno, Ena Von Baer; y los de Educación, Joaquín Lavín y Felipe Bulnes. Desde luego, el reemplazo –estrepitoso en ocasiones– de varios de los ministros, repercutió aún más en la baja evaluación del gobierno y en la imagen negativa que se fue arraigando sobre la propia figura del Presidente. Frente a este tipo de situaciones, el gobierno debió echar mano de senadores y de los principales dirigentes políticos de los partidos de la coalición oficialista, como Andrés Chadwick (UDI), Pablo Longueira (UDI) y Andrés Allamand (RN), sepultando con ello la pretensión inicial de conformar gabinetes con un perfil técnico y alejado de los partidos. La incorporación de las principales figuras de los partidos RN y UDI ha sido un recurso adecuado para “blindar” al Presidente de la República en momentos de crisis y de alto cuestionamiento, originadas, muchas veces, por representantes y figuras de la propia coalición oficialista.

Las movilizaciones y los conflictos que se suscitaron a lo largo del 2011 sobrepasaron los marcos de la crítica al gobierno, evidenciando una serie de limitaciones de la democracia chilena. Por un lado, la falta de mecanismos capaces de canalizar y resolver los conflictos por la vía institucional, así como para responder a las demandas de una sociedad que ha modificado de manera sustantiva sus aspiraciones, hábitos de consumo y modos de vida en general (Tironi, 2010). Por otro lado, el vacío que se produce en términos de representación política –lo cual se refleja en la baja identificación y valoración que tienen los partidos e instituciones como el Congreso Nacional–, se ve reflejado en la falta de interlocutores válidos y reconocidos en los momentos de crisis y estallidos sociales. Consideramos que esta ausencia es, en gran medida, consecuencia del accionar que ha tenido la oposición desde la instalación del gobierno de Piñera, en marzo del 2010. Los partidos de oposición, en especial aquellos que integran la *Concertación*, carecen durante este período de propuestas alternativas y de cohesión interna a la vez que se han mostrado poco eficaces en el uso de los recursos de fiscalización (Avendaño, 2011; Fernández, 2011). En síntesis: en tres de los cuatro años del gobierno de Piñera, la oposición no supo decidir colectivamente frente a temas tan destacados como el salario mínimo, la sanción de las irregularidades detectadas en los planes de reconstrucción y en ciertas reparticiones públicas, o ante la posibilidad de destituir a intendentes y ministros. No es casual que gran parte de la crítica al sistema político recaiga en los partidos de oposición, cuya falta de propuestas alternativas lleva a que gran parte de la opinión pública relacione y valore en los mismos términos tanto a los partidos de gobierno como a los de oposición.

A su vez, los problemas de representación también se hicieron patentes a raíz de los conflictos y movilizaciones que durante los años 2011 y 2012 se suscitaron en tres contextos regionales, como fueron Magallanes, Aysen y Calama. En estos tres conflictos, el rechazo

a las decisiones adoptadas por el gobierno, se acompañó de un fuerte cuestionamiento al centralismo tanto en materia de gestión como de distribución de los recursos (Cofré, 2012). El cuestionamiento al centralismo y el mayor poder de decisión de las regiones, constituyen demandas históricas que la actual conformación del Estado y del sistema de representación no permite asumir. Si bien en las propuestas destinadas a mejorar y modernizar la gestión pública se incluyen cambios en los roles de las autoridades regionales y el aumento de las atribuciones de los municipios, no se visualizan claras intenciones que apunten a modificar el carácter excesivamente centralista del Estado chileno (Anexo). Por cierto, tampoco hubo iniciativas concretas en los gobiernos anteriores, pero es en el gobierno de Piñera donde ha quedado de manifiesto el problema de los recursos y de la representación política en las regiones.

Consideraciones finales. Nudos críticos y proyecciones

Durante el gobierno de Piñera sobresale un lento avance en materia de reformas políticas, en particular en aquéllas destinadas a descentralizar la gestión pública y a otorgar mayor autonomía regional. En lo que respecta al fomento de la participación, el avance se refleja en materia de inscripción aunque no se podría definir como un avance la aprobación del voto voluntario debido a su impacto inmediato en las elecciones de octubre del 2012. La lentitud también se refleja frente a otros aspectos que afectan a la representación y en particular a la situación de los partidos. La propuesta sobre primarias no ha alterado el tipo de participación que venían fomentando previamente los partidos. En tal sentido, no es posible considerar a las primarias como la base de la competencia y de la participación, dado que perfectamente pueden existir otros mecanismos para la deliberación y selección de representantes al interior de los partidos. Mucho menos reducir la competencia a las primarias, sin enfrentar otras limitaciones como son la falta de pluralidad informativa y el problema del financiamiento.

Por su parte –y considerando las implicancias que su funcionamiento trae en términos de representación y participación–, la reforma al sistema binominal es todavía uno de los principales temas pendientes. Como ya se ha indicado, la reforma al binominal no estuvo contenida en el programa de gobierno, ni ha sido abordada en los mensajes del 21 de mayo. Pese a que han emanado propuestas de algunos parlamentarios conscientes del desequilibrio que produce el binominal, el gobierno fue categórico al no introducir modificaciones a la agenda legislativa establecida para todo su período constitucional.

Para los defensores del binominal, el principal argumento ha sido “que garantiza estabilidad”. Pero, ¿qué tipo de estabilidad? Si se piensa en términos electorales, la estabilidad deriva del resultado de un traspaso de votos que se va “autocompensando” entre las dos grandes coaliciones. Esto queda demostrado al comparar la diferencia entre las variaciones obtenidas en los resultados de cada bloque en relación con los cambios en las preferencias de los votantes

entre una elección y otra (Morales, 2010; Avendaño y Sandoval, 2013). De manera que, en aras de la estabilidad, se va socavando la identificación con los partidos y postergando la participación de potenciales votantes que no se sienten atraídos por ninguna de las opciones en competencia. En otras palabras: se privilegia la estabilidad en desmedro de la participación y la competencia política. En opinión de sus detractores, la reforma al sistema binominal y eventual instalación de un sistema proporcional, no sólo debería estar acompañada de un incremento del número de cargos y de un nuevo mecanismo de distribución de los cargos, sino del aumento de atribuciones de los cuerpos representativos y sobre todo del Congreso.

Por otra parte, cabe reflexionar sobre la política de coalición y sobre los mecanismos formales e informales sobre los cuales se manifiestan los vetos o se establecen los acuerdos. El actual presidencialismo se sustenta en gobiernos de coalición, tal como ocurre en otros países de la región. Al interior de las coaliciones, en particular de las que se encuentran en el gobierno, han surgido, tal como hemos venido analizando, importantes “jugadores con veto” que han condicionado la agenda del gobierno y propuesto nuevos temas de discusión.²¹ La forma de ejercer el veto dentro de la misma coalición de gobierno no sólo ha comprometido la agenda legislativa del gobierno, sino que también ha traído consecuencias en términos de la representación política al anular el rol que debería asumir la oposición a este respecto.

Cabe preguntar, además ¿hasta donde un sistema democrático puede tolerar de manera sostenida acuerdos extra-institucionales que establecen miembros de la oposición y del gobierno? Como se indicó en el primer apartado de este artículo, tales acuerdos fueron puestos en práctica durante todas las administraciones concertacionistas que se sucedieron desde 1990 y han tenido como finalidad lograr la aprobación de ciertas iniciativas impulsadas y promovidas por el gobierno, evitando de ese modo el poder de veto desde dentro y fuera de la coalición oficialista.

En síntesis, transcurrida la mayor parte del gobierno de la Coalición por el Cambio, presidido por Sebastián Piñera, se percibe que los efectos de la alternancia –uno de los grandes atributos de la competencia política–, han estado acompañados de la exacerbación del malestar y la desconfianza hacia las instituciones. Junto a ello, se ha hecho evidente la falta de representación y el distanciamiento entre el sistema político y las demandas ciudadanas. Finalmente, la baja confianza que ha presentado la figura del Presidente de la República, ha sido considerablemente menor a quienes se desempeñaron en dicho cargo desde 1990 a marzo del 2010. La experiencia chilena reciente demuestra que, en un régimen presidencial, la imagen negativa del Presidente ahonda la crítica hacia el conjunto de las instituciones democráticas.

²¹ Como ha escrito Tsbelis: “Un solo jugador con veto es también el establecedor de la agenda y no tiene restricciones en la selección de resultados” (Tsebelis [2002] 2006: 46).

Bibliografía

- Agostini, Claudio, (2011) “Financiamiento de la política en Chile: Campañas electorales 2009-2010” en *Documento presentado en el Seminario sobre reforma a los partidos*. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP) y Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN).
- Altman, David, (2006) “(Algunas) Reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile del siglo XXI” en Fuentes, Claudio y Andrés Villar (eds.), *Desafíos democráticos*. Santiago de Chile, Lom Ediciones, pp. 49-86.
- Altman, David y Juan Pablo Luna, (2011) “Chile: ¿institucionalización con pies de barro?” en Cameron, Maxwell y Juan Pablo Luna (eds.), *Democracia en la región andina*. La Paz, IEP, pp. 273-313.
- Angell, Alan, (2005) *Elecciones presidenciales, democracia y partidos políticos en el Chile post Pinochet*. Santiago de Chile, Centro de Estudios del Bicentenario.
- Avendaño, Octavio, (2011) “La oposición política en Chile durante el período 1990-2011. Una aproximación conceptual y empírica” en *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 8, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de ICESI (Instituto Colombiano de Estudios Superiores), pp. 147-186.
- Avendaño, Octavio y Pablo Sandoval, (2013) “Estabilidad electoral y desafección política en la democracia chilena. Aproximaciones a partir de la volatilidad electoral y el voto cambiante” en Avaro, Dante; Bello, Daniel; Moreira, Carlos; Salvat, Pablo y Jesús Tovar (coords.), *Elecciones, participación política y calidad de la democracia en América Latina*. Santiago de Chile, Gráfica Lom, pp. 145-174.
- Boeninger, Edgardo, (1998) *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Cámara de Diputados de Chile, (2011) “Solicitan al Ejecutivo patrocinar Reforma Constitucional que elimina el número de 120 diputados”. 8 de enero. Disponible en: <http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=41693> [Consultado el 8 de marzo de 2013].
- CEP, (2009) *Estudio Nacional de Opinión Pública*. Núm. 61. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, octubre.
- CEP, (2012) *Estudio Nacional de Opinión Pública*. Núm. 67. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, noviembre-diciembre.
- Cofré, Gustavo, (2012) *Aproximaciones a las movilizaciones regionalistas en el Chile actual*. Seminario para optar al grado de Licenciado en Sociología. Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Sociología.
- Corporación Humanas, (2012) *Observatorio parlamentario. Balance al poder legislativo. Año 2011*. Santiago de Chile, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género.
- Corporación Latinobarómetro, (2011) *Informe 2011*. Santiago de Chile, Chile.

- Cristi, Renato y Pablo Ruiz-Tagle, (2006) *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. Santiago de Chile, Lom Ediciones.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino, (2005) "Introduction" en Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. ix-xliii.
- El Mostrador, (2012) "Estudio UDP revela que participación en elecciones municipales fue mayor en comunas ricas", 8 de noviembre. Disponible en: <<http://www.elmostrador.cl/pais/2012/11/08/estudio-revela-que-participacion-en-elecciones-municipales-fue-mayor-en-comunas-ricas/>> [Consultado el 8 de marzo de 2013].
- Emol.Chile, (2012) "Gobierno critica ahora acuerdo RN-DC y asegura que lo desconocía", 19 de enero. Disponible en: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/01/19/522390/vocero-de-gobierno-asegura-que-desconocian-contenido-de-acuerdo-rn-dc.html>> [Consultado el 8 de marzo de 2012].
- Fernández, María de los Ángeles, (2011) "Entre la emergencia oficial y el desconcierto opositor. Chile en el primer año del gobierno de Sebastián Piñera" en *Nueva Sociedad*. Núm. 233, mayo-junio, Fundación Friedrich Ebert, pp. 14-25.
- Fuentes, Claudio, (1999) "Partidos y coaliciones en el Chile de los 90'. Entre pactos y proyectos" en Drake, Paul e Iván Jaksic (comp.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile, Lom Ediciones, pp. 191-222.
- _____, (2012) *El pacto. Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Garretón, Manuel Antonio, (2000) "Atavism and Democratic Ambiguity in the Chilean Right" en Middlebrook, Kevin (ed.), *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press, pp. 53-79.
- Gobierno de Chile, (2011) *Reporte de cumplimiento de los siete ejes prioritarios del gobierno del Presidente Sebastián Piñera*. Santiago de Chile, Unidad de Gestión y Cumplimiento, División de Coordinación Interministerial, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Grilli di Cortona, Pietro, (2011) "El pasato che non passa: il ruolo delle eredità nelle democratizzazioni" en Grilli di Cortona, Pietro y Orazio Lanza (eds.), *Tra vecchio e nuovo regime. Il peso del passato nelle costruzione della democrazia*. Boloña, Il Mulino, pp. 11-39.
- Hagopian, Frances, (2005) "Chile and Brazil" en Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 123-62.
- Hidalgo, Paulo, (2011) *El ciclo político de la Concertación (1990-2010)*. Santiago de Chile, Uqbar.
- Hite, Katherine y Leonardo Morlino, (2004) "Problematizing the Links Between Authoritarian Legacies and 'Good' Democracy" en Hite, Katherine y Paola Cesarini (eds.), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 25-84.

- Huneus, Carlos, (2003) *Chile un país dividido. La actualidad del pasado*. Santiago de Chile, Catalonia.
- _____, (2006) “La necesidad de la reforma electoral en la nueva democracia” en Huneus, Carlos (ed.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Propuestas para el debate*. Santiago de Chile, Catalonia, pp. 13-44.
- Lagos, Marta, (2007) “La participación electoral en Chile, 1952-2006” en Huneus, Carlos; Berríos, Fabiola y Ricardo Gamboa (eds.), *Las elecciones chilenas de 2005. Partidos, coaliciones y votantes en transición*. Santiago de Chile, Catalonia, pp. 151-175.
- Larraín, Carlos e Ignacio Walker, (2012) “Un nuevo régimen político para Chile”. Santiago de Chile, s/e. 18 de enero. Disponible en: <<http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20120118/asocfile/20120118115116/documentorndc.pdf>> [Consultado el 8 de marzo de 2013].
- Levine, Daniel H. y José Enrique Molina, (2011) “Evaluating the Quality of Democracy in Latin America” en Levine, Daniel H. y José Enrique Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*. Londres, Boulder, pp. 1-19.
- Merkel, Wolfgang, (2003) “Institutions and Reform Policy: Three Case Studies on the Veto Player Theory”. *Working Paper* 186. Madrid, Instituto Juan March.
- Morales, Mauricio, (2010) “Disolución de la identificación partidaria en Chile” en *Encuesta Nacional UDP 2010*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 45-59.
- Morlino, Leonardo, (2011) *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*. Oxford, Oxford University Press.
- Piñera, Sebastián, (2010) *Del Chile del Bicentenario al país de las oportunidades. Mensaje a la Nación de S. E. el Presidente de la República*. Valparaíso, Congreso Pleno.
- Piñera, Sebastián, (2011) *Mensaje Presidencial. 21 de Mayo de 2011. Construyendo una sociedad de seguridades, oportunidades y valores*. Valparaíso, Congreso Pleno.
- Piñera, Sebastián, (2012) *Mensaje Presidencial. 21 de Mayo de 2012. Chile cumple y avanza hacia el desarrollo*. Valparaíso, Congreso Pleno.
- Piñera, Sebastián, (2013) *Mensaje Presidencial. 21 de Mayo de 2013. Chile avanza con todos al desarrollo*. Valparaíso: Congreso Pleno.
- Pollack, Marcelo, (1999) *The New Right in Chile 1973-97*. Londres, Macmillan Press.
- Ruiz-Rodriguez, Leticia (2011) “Chile: A Model Case?” en Levine, Daniel H. y José Enrique Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*. Londres, Boulder, pp. 39-61.
- Saldaña, Jorge, (2009) “Inscritos que no votan: la abstención electoral en Chile y sus factores explicativos” en Navia, Patricio; Morales, Mauricio y Renato Briceño (eds.), *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 77-96.
- Segovia, Carolina y Ricardo Gamboa, (2012) “Chile: El año en que salimos a la calle” en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 32, núm. 1, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 65-85.

- Siavelis, Peter, (2009) “Enclaves de la transición y democracia chilena” en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 29, núm. 1, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 3-21.
- Tironi, Eugenio, (2010) *Radiografía de una derrota. O cómo Chile cambió sin que la Concertación se diera cuenta*. Santiago de Chile, Uqbar.
- Toro, Sergio, (2007) “Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile” en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 27, núm. 1, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 23-41.
- Tsebelis, George, ([2002] 2006) *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton University Press [trad. esp.]. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Valenzuela, Arturo, (2011) “Crisis de representación y reforma política en Chile”. *Documento presentado en el Seminario sobre reforma a los partidos*. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP) y Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN).
- Varas, Augusto, (2012) *La democracia frente al poder*. Santiago de Chile, Catalonia.

ANEXO

Reformas sobre modernización del Estado y gestión pública presentadas por el gobierno desde marzo del 2010 y su grado de avance hasta el año 2013:

Compromiso	Situación	Cumplimiento (Aprobación)
Fortalecer zonas extremas	Ingresado	Sí
Declaración de intereses y patrimonio de las autoridades	Ingresado	No
Fideicomiso ciego	Ingresado	No
Elección de CORES	Ingresado	Sí
Extender el sistema de alta dirección pública a los cargos clave a nivel regional	Ingresado	No
Extender el sistema de alta dirección pública a los cargos clave a nivel comunal	Ingresado	No
Transferencia de competencia a regiones	Ingresado	No
Otorgar reconocimiento legal al cargo de Administrador Regional, que colabora con el Intendente en la conducción ejecutiva del gobierno regional	Ingresado	No
Flexibilidad de contratación a nivel municipal	Ingresado	No
Someter a los alcaldes a un régimen de responsabilidad administrativa, dejando en la Contraloría General de la República los sumarios correspondientes	Ingresado	No
Perfeccionar las acciones de fiscalización y contratación de auditorías para los concejales	Ingresado	No
Fortalecer la democracia regional y comunal haciendo más directa la elección de sus autoridades	Pendiente	No
Ley sobre <i>lobby</i>	Pendiente	No
Ley sobre Congreso	Pendiente	No
Robustecer Consejo de Transparencia y facilitar el acceso a información pública	Pendiente	No
Perfeccionar deber de abstención de los funcionarios públicos	Pendiente	No
Perfeccionar la ley de alta dirección pública para extenderla hasta el tercer nivel jerárquico	Pendiente	No

(continuación)

Compromiso	Situación	Cumplimiento (Aprobación)
Creación de gobiernos metropolitanos	Pendiente	No
Aplicación de las normas sobre probidad administrativa a los intendentes y gobernadores, creando la figura de “notable abandono de deberes”	Pendiente	No
Se modifica el rol del gobernador provincial	Pendiente	No
Superintendentes nombrados por la alta dirección pública	Pendiente	No
Agencia de auditoría interna dependiente del Presidente de la República	Pendiente	No
Academia de formación de servidores públicos	Pendiente	No
Estímulos a la carrera funcionaria	Pendiente	No
Agencia autónoma de calidad de las políticas públicas	Pendiente	No
Reforma a la Contraloría General de la República, potenciando el Tribunal de Cuentas	Pendiente	No
Traspaso de nuevas competencia a los municipios, terminando con la duplicidad con otros niveles del gobierno	Pendiente	No
Avanzar en transformar a los municipios en los grandes gestores y administradores de los programas sociales del Estado	Pendiente	No
Hacer efectiva la autonomía administrativa para fijar planta, organización interna y remuneraciones en los municipios	Pendiente	No
Mayor rol de los municipios en la determinación y recaudación del impuesto territorial	Pendiente	No
Ampliación de las funciones del director de control municipal	Pendiente	No
Aumento de recursos traspasado a regiones	Pendiente	No
Creación de la Academia de Gestión Regional y Municipal	Pendiente	No

Fuente: Elaboración propia con base en los *Mensajes a la Nación* 2010, 2011, 2012 y 2013, (Piñera, 2010, 2011, 2012 y 2013) y el Servicio de Información Legislativa, Congreso Nacional, República de Chile. La recopilación de la información fue realizada por María Cristina Escudero.