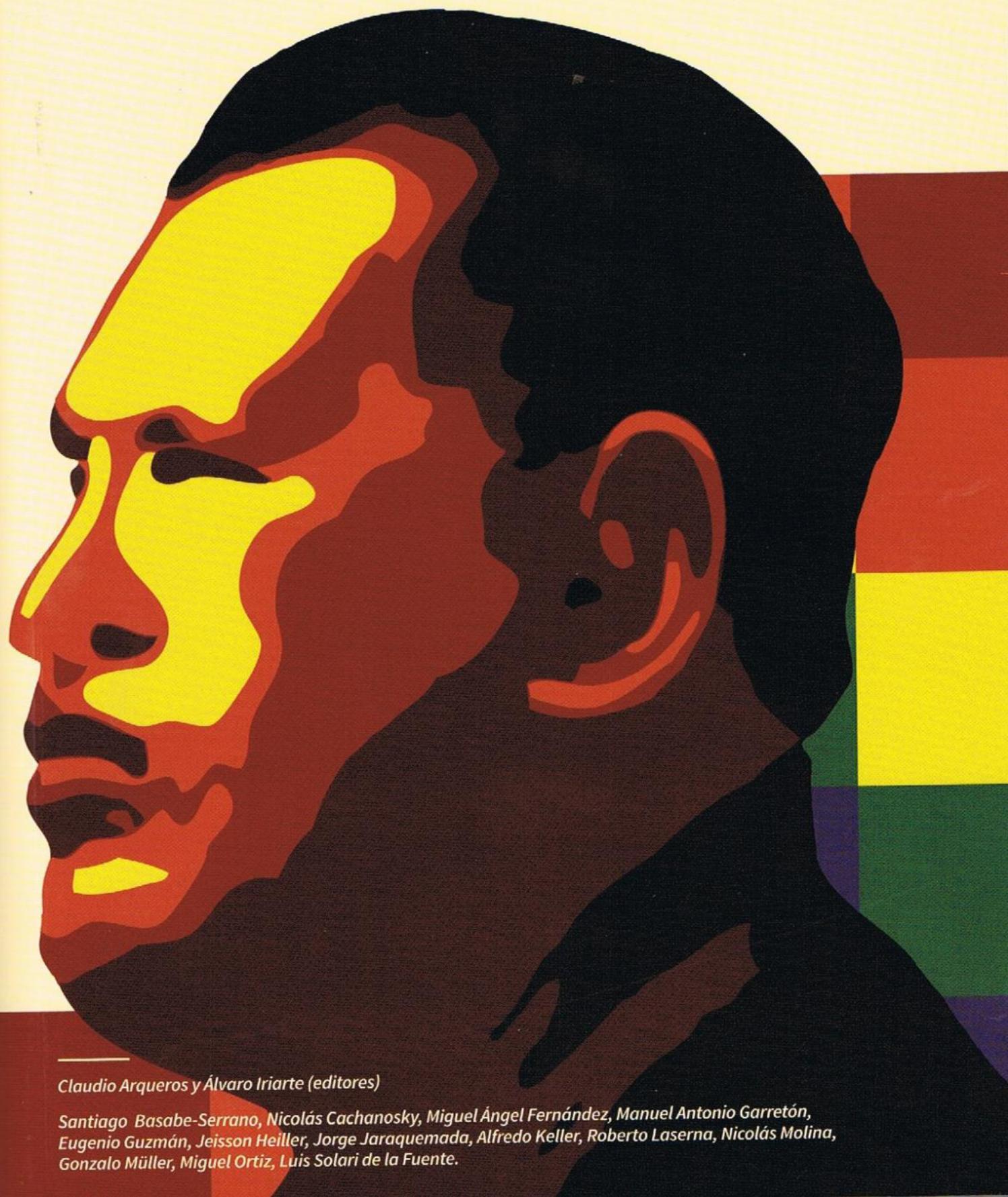


# Chile y América Latina

Crisis de las izquierdas del siglo XXI



Claudio Arqueros y Álvaro Iriarte (editores)

Santiago Basabe-Serrano, Nicolás Cachanosky, Miguel Ángel Fernández, Manuel Antonio Garretón, Eugenio Guzmán, Jeisson Heiller, Jorge Jaraquemada, Alfredo Keller, Roberto Laserna, Nicolás Molina, Gonzalo Müller, Miguel Ortiz, Luis Solari de la Fuente.

CLAUDIO ARQUEROS Y ÁLVARO IRIARTE  
EDITORES

Chile y América Latina.  
Crisis de las izquierdas  
del siglo XXI



Santiago  
2017

# **El proyecto de transformación y la crisis político-institucional de la sociedad chilena. El gobierno de Bachelet entre 2014-2016\***

Manuel Antonio Garretón M.

Al terminar los procesos de transición o democratización en América Latina, los países se vieron enfrentados no sólo a superar los enclaves autoritarios heredados sino las profundas transformaciones generadas por los procesos de globalización, las mismas dictaduras y las reformas neoliberales y las situaciones de pobreza y sobre todo de desigualdad, así como el surgimiento de nuevos actores propios de estos cambios y de las propias democratizaciones políticas. Una nueva problemática histórico estructural aparecía copando la agenda política y ella puede ser formulada como la búsqueda en democracia de nuevas relaciones entre Estado y sociedad que apuntaran a la igualdad. Desde perspectivas muy distintas ella fue abordada por CEPAL como transformación productiva con equidad y sustentabilidad y como cohesión social e igualdad, por el PNUD en términos de Desarrollo Humano o de Democracia de Ciudadanos superando la democracia electoral. En términos de movimientos sociales la primera expresión de esta nueva problemática fue el movimiento de Chiapas en 1994<sup>1</sup>. En el campo político esta nueva problemática se expresó en los proyectos de los gobiernos de izquierda de los 2000 en varios países y mucho de los cuales pasaron por procesos de Asambleas Constituyentes que dieron origen al llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano<sup>2</sup>.

---

\* Este trabajo contó con la colaboración de Claudia Gutiérrez en la recopilación de información y fuentes. Se han utilizado aquí materiales de otros trabajos del autor.

<sup>1</sup>He desarrollado la idea de una nueva problemática histórico-estructural en América Latina y los modelos de enfrentarla, entre otros trabajos, en Manuel Antonio Garretón, *“Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social”*, (Santiago: LOM, 2014).

<sup>2</sup> Sobre los gobiernos del denominado giro a la izquierda, Kurt Weyland y, Wendy Hunter, eds. *Leftist Governments in Latin America Successes and Shortcomings*, (USA: Cambridge University Press, 2010); Revista Temas y Debates *Contrapuntos en torno a los nuevos gobiernos progresistas de América Latina* (Rosario, Argentina, 2013). Sobre la dimensión constitucional Roberto Gargarella, *Latin American Constitutionalism*, (Oxford: Oxford University Press, 2013) y “La Sala de máquinas de las Constituciones Latinoamericanas. Lo viejo y lo nuevo” *Nueva Sociedad* No 258 (Julio-Agosto 2015); Gabriel Negretto, *La Política del Cambio Constitucional en América Latina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015)

Es posible distinguir algunos “modelos” de enfrentamiento de la problemática histórico-estructural de los noventa y dos mil. Por un lado hubo intentos de reconstrucción o refundación desde la sociedad y los actores sociales como fueron el caso boliviano y, en otra vertiente, también las propuestas, no materializadas en gobierno, de los Foros Sociales con énfasis excluyentes en la sociedad civil. Por otro lado, se dieron proyectos que abordaban la problemática desde una perspectiva que hemos llamado politicista, ya fuera a través de liderazgos personalizados con derivas autoritarias como el caso de Venezuela, ya fuera en fórmulas menos rupturistas a través del sistema de partidos como el caso uruguayo. Por último como contrapropuesta se desarrolló el modelo tecnocrático de consolidación de un neoliberalismo parcialmente corregido, propio de los gobiernos de derecha. Por supuesto lo más corriente fueron las combinaciones de estos diversos modelos pero con el énfasis en una de estas dimensiones. El caso más exitoso de combinación de estas dimensiones puede haber sido el de Brasil de Lula.

En el último tiempo tanto en la mayoría de los casos en que se intentó un salto para transformación las relaciones entre Estado y sociedad, como en aquellos en que ello no se dio se está experimentando una crisis política.

En otros trabajos hemos señalado que Chile hasta 2014 era uno de los pocos casos que no había dado el salto que otros países latinoamericanos habían dado post transición<sup>3</sup>. El presente artículo tiene como objetivo presentar el análisis de los dos años y medio del gobierno de Michelle Bachelet en Chile a partir de la hipótesis que estamos tardíamente frente al primer proyecto refundacional del período democrático post dictatorial iniciado en 1990 en Chile. Partiremos definiendo los rasgos de este proyecto, luego analizaremos las propuestas de transformación ocurridas en estos años y los debates y reacciones a que dieron origen, y, para terminar, se presentará un balance del estado actual del proyecto y sus perspectivas ubicándolo en el contexto latinoamericano.

---

<sup>3</sup> Entre otros, *Las ciencias sociales en la trama y Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile (1990-2010)* (Santiago: El Desconcierto, 2013)

## **La naturaleza del proyecto de Michelle Bachelet y la Nueva Mayoría**

Tras cuatro gobiernos de la coalición de partidos que constituyeron la oposición a la dictadura (con la sola excepción del Partido Comunista que no participó de dicha coalición), denominada Concertación de Partidos por la Democracia, en 2010 asume el gobierno Sebastián Piñera, representante de la coalición de derecha, en grueso heredera del proyecto socioeconómico y político legado por la dictadura. Tras las movilizaciones de 2011-2012 y el fuerte peso simbólico de las conmemoraciones de 2013, a cuarenta años del golpe militar, en el contexto electoral de ese período, la coalición de Partidos por la Democracia se reformulaba como Nueva Mayoría, incluyendo esta vez al Partido Comunista, y volvía a ganar la Presidencia con Michelle Bachelet, quien había gobernado entre 2006 y 2010.

En las elecciones presidenciales de 2013 se produce una paradoja que, a nuestro juicio, muestra el rasgo fundamental de la crisis política actual chilena.

Por un lado, el programa de Michelle Bachelet y la Nueva Mayoría, votado por una gran mayoría de quienes participaron en las elecciones<sup>4</sup>, era de carácter democráticamente refundacional, en la medida que buscaba a través de cuatro grandes reformas (educacional, tributaria, laboral y nueva Constitución)<sup>5</sup> superar y reemplazar los principios y estructuras fundados por la dictadura militar en los ámbitos socio-económico, político y cultural, caracterizados por el predominio del mercado, el dinero, el interés privado y la desigualdad, sobre lo público, lo estatal, lo político y la igualdad y por una creciente concentración del poder económico y mediáticos en desmedro de las instituciones democráticas y la soberanía ciudadana.

Es evidente que se trataba de un proceso refundacional, de un proyecto de sociedad y no de un acto o momento único. A su vez, este proyecto, era no sólo un programa de gobierno elaborado por los partidos de la coalición, sino que obedecía principalmente a la agenda de

---

<sup>4</sup> En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2013, Michelle Bachelet obtiene un 46,70 % de los votos válidamente emitidos, mientras Evelyn Matthei obtiene un 25,03 %. Con la participación de un 41,79 % de los electores, tras el balotaje, Michelle Bachelet obtuvo un 62,16 % de los votos, mientras la opositora, Evelyn Matthei, hija de un ex miembro de la Junta Militar durante el período dictatorial, obtuvo un 37,83 %. Fuente: <http://www.servel.cl/Resultados/index.html>.

<sup>5</sup> Para más información ver: <http://michellebachelet.cl/programa/>.

reformas, especialmente la trilogía educacional, tributaria y constitucional, levantada por las movilizaciones, sobre todo la estudiantil de los años 2011-2012<sup>6</sup>. Se había roto el mito de la transición y modelo “ejemplares” y del consenso como la única forma válida de la política que habían caracterizado el discurso de la elite y su lugar era ocupado por las ideas de un nuevo ciclo, nuevo pacto social, nuevo proyecto transformador que buscaba cambiar los principios básicos de la sociedad heredada de la dictadura y sólo corregidos parcialmente por los gobiernos democráticos de la Concertación. Lo que hace la Nueva Mayoría y el programa de Bachelet es recoger este proyecto, que en suma es la superación de la sociedad heredada de la dictadura y convertirlo en programa de gobierno.

Por otro lado, aparece como paradójico que un proyecto que por primera vez, no emana del sistema de partidos, sino de un movimiento social con muy amplio respaldo en todas las capas de la población, incluidos sectores de derecha, que obliga a prácticamente todas las candidaturas presidenciales a referirse a él, a favor o en contra, que es recogido por la mayoría de ellas, y con un juicio predominante respecto de que se había cerrado un ciclo abierto por los gobiernos de la Concertación y que comenzaba otro que implicaba resolver las cuestiones que tales gobiernos no habían podido superar, convoque una de las más bajas participaciones electorales de la historia política chilena<sup>7</sup>. Surgido desde lo social, el primer proyecto transformador desde el término de la dictadura, retomado por lo político a través de su mecanismo histórico principal cual es la política electoral, no logra plasmarse en una convocatoria de la mayoría de la sociedad, aunque sea mayoritario entre quienes votaron.

Quedaba así planteada en términos claros lo que se había insinuado en la última década y expresado principalmente en las movilizaciones de 2011-2012: la ruptura de la clásica forma de imbricación entre partidos políticos y actores sociales que había encauzado en democracia todos los proyectos históricos desde mediados de los treinta del siglo pasado: industrialización y modernización, reforma agraria y participación popular, vía chilena al socialismo, y que incluso había sido exitosa, esta vez como alianza de centro-izquierda, para poner fin a la dictadura y asegurar los primeros cuatro gobiernos post dictatoriales<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Para un análisis sobre los movimientos sociales en Chile sobre el período ver: Garretón, *Las ciencias sociales en la trama*

<sup>7</sup> Según los datos del SERVEL, la abstención alcanzó al 58,2% del electorado.

<sup>8</sup> Ver, entre otros, Garretón, *Las ciencias sociales en la trama*

En este sentido quedaba pendiente la cuestión de si, una vez conquistado el gobierno por la Nueva Mayoría, ésta sería capaz de recomponer esta clásica relación entre sistema político-partidario y sociedad.

La historia del gobierno de Bachelet puede enmarcarse en esta doble problemática, la de la realización de su proyecto refundacional en los términos que hemos señalado, y la de la construcción de un sujeto político social.

### **Las reformas y sus oposiciones en 2014**

El proyecto de gobierno era a la vez radical y de implementación gradual. Las reformas llamadas estructurales apuntaban a cambios profundos en los sistemas de salud, educación, previsión, relaciones de trabajo, electoral y la misma Constitución. Ellas se acompañaban con una serie de medidas que contribuían a resolver problemas inmediatos<sup>9</sup>, cumplidas rápidamente por el gobierno, y con la proposición de cambios bastante profundos en las dimensiones culturales y de subjetividad, como el acuerdo de vida en pareja, la aplicación de la ley antidiscriminación, la propuesta de ley de despenalización del aborto y la de despenalización del cultivo de marihuana: Junto a los cambios en el sistema político electoral para reemplazar el sistema binominal implantado por la dictadura por uno proporcional, la política del gobierno se concentró en el primer año (2014) en dos reformas consideradas emblemáticas para el proyecto transformador: la tributaria y la educacional referida al sistema escolar y se postergó para el año siguiente el proceso para una nueva Constitución.

La reforma tributaria fue planteada en términos de allegar recursos fiscales para financiar las reformas, evitar la evasión y elusión, aumentar la progresividad de los impuestos, una de las más bajas a nivel latinoamericano, aumentando las tasas impositivas de las grandes

---

<sup>9</sup> El programa de gobierno de Michelle Bachelet contemplaba 50 medidas a cumplir dentro de los primeros 100 días. Los ámbitos correspondían a: Educación, Salud, Protección Social, Pensiones, Trabajo, Seguridad Ciudadana, Descentralización, Ciudad y Territorio, Medio Ambiente, Cultura, Deportes, Equidad de Género, Pueblos Indígenas, Mundo Rural, Recursos Hídricos y Pesca Artesanal, y Crecimiento. Al cumplirse el plazo, el 91% de ellas se había cumplido. Dentro de éstos destacan el envío al Parlamento del proyecto de Ley para una Gran Reforma Educacional; Inicio Programa de acceso a la educación superior para jóvenes vulnerables para alumnos de 3 medio que ingresarán a la Universidad el 2016; Iniciar la implementación del Fondo Nacional de Medicamentos; Entregar Plan Nacional de Inversiones de salud pública 2014-2018; Implementar cambios a la Ficha de Protección Social y restituir el Bono de Invierno para los adultos mayores; enviar el Proyecto de Ley de Reforma Tributaria, entre otras iniciativas. El reporte completo del cumplimiento del programa durante los primeros cien días en: <http://www.cumplimiento.gob.cl/>.

empresas y aliviando las cargas tributarias de los ingresos medios. Una de las medidas centrales de la reforma era la eliminación del principal mecanismo de evasión de impuestos y al mismo tiempo de acumulación y concentración de la riqueza en los grandes grupos económicos, el denominado Fondo Único Tributario, por el cual las empresas eludían gruesas cantidades de impuestos. Al final de un complejo proceso de negociaciones, se aprobó esta reforma considerada emblemática, pero con concesiones importantes de franquicias a los grandes grupos empresariales<sup>10</sup>.

La reforma educacional, por su parte, presentada en 2014 contenía cuatro aspectos principales<sup>11</sup>. Por un lado, la obligatoriedad y extensión de la enseñanza pre-escolar y la creación de una nueva institucionalidad para ello, cuyos proyectos de ley fueron aprobados con relativa facilidad. Por otro, tres reformas al sistema escolar: el fin del lucro de los establecimientos privados con aporte estatal, el fin del copago por parte de las familias, que había significado una gran segmentación social del sistema y el fin a la selección por razones socio-económicas o culturales. En el año 2014 y con grandes debates, movilizaciones y negociaciones se aprobaron las tres reformas del sistema escolar, aunque con modificaciones importantes que reducían su carácter refundador del sistema escolar. Con posterioridad se agregaron a estas reformas los proyectos de la carrera docente, que mejoraba sustantivamente la condición académica y económica de los profesores, promulgada en Enero de 2016, y aquella en torno a la desmunicipalización y creación de un nuevo sistema público de educación escolar, que está en trámite, a la vez que se introducían importantes aumentos de recursos para mejorar la calidad de la educación<sup>12</sup>. En 2015 se

---

<sup>10</sup> Mayores detalles del proyecto ver: Programa Presidencial Michelle Bachelet. En: <http://michellebachelet.cl/wp-content/uploads/2013/10/Reforma-Tributaria-22-27.pdf>.

<sup>11</sup> Sobre la Ley N° 20.845, (del 29/05/2015) de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado, ver <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1078172>. Para una visión desde la sociedad civil, ver: Foro Chileno por el Derecho a la Educación. Análisis crítico de la Ley que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Abril, 2015. Disponible en: [http://www.opech.cl/comunicaciones/2015/05/index\\_19\\_05\\_2015\\_analisis\\_ley\\_inclusion.pdf](http://www.opech.cl/comunicaciones/2015/05/index_19_05_2015_analisis_ley_inclusion.pdf).

<sup>12</sup> El Sistema Nacional de Educación Pública implicaría un proceso de desmunicipalización que tendría un proceso gradual y durará seis años. La iniciativa creará una Dirección Nacional de Educación Pública, que será el ente coordinador y que supervisará la red estatal de educación. Sobre la creación de un sistema de educación pública, ver <http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/12/Mensaje-1174-363-Proyecto-de-Ley-que-Crea-el-Sistema-de-Educacion-Publica-firmado.pdf>. Finalmente, la Política Nacional Docente posee dos grandes ejes de acción: el Fortalecimiento de la Formación Inicial de Profesores y el

planteó la gratuidad y la reforma de la educación superior, a lo que nos referiremos más adelante.

Las oposiciones a estas reformas provinieron de los ámbitos de los poderes económicos y mediáticos, de sectores sociales, en varios casos movilizados por aquéllos, de la oposición política así como de sectores de la propia coalición de gobierno, principalmente la Democracia Cristiana. Ello obligó a negociaciones y concesiones respecto de los proyectos originales, que, más allá de los defectos técnicos de éstos, buscaban básicamente impedir la aprobación y realización de las reformas.

En el caso de la oposición económica, política y mediática se argüía respecto de la reforma tributaria el que desincentivaría la inversión y el que no protegía a las capas medias; retórica permanente para oponerse a cualquier alza de impuestos que los afectara. Respecto de la reforma educacional, por un lado se criticaba que no se incluían los problemas de calidad y que no se preocupaba de la educación pública y por otro que se terminaría con la libertad de enseñanza.

Por su parte, los sectores de gobierno vinculados principalmente a la Democracia Cristiana, en algunos casos influidos por poderes fácticos como la jerarquía de la Iglesia Católica, en otros casos con intereses afectados por las reformas, en general temerosos que los cambios debilitaran sus posiciones de poder en la coalición, más que rechazar, buscaban morigerar las reformas quitándoles su carácter refundacional como explícitamente lo señalaban.

Las críticas, dirigidas desde la oposición o desde sectores de gobierno, más allá de cuestiones técnicas en muchos casos válidas, tenían como denominador común o eje central, como hemos indicado, el rechazo al carácter refundacional de las reformas. Ello en la medida que la reforma tributaria afectaba a los principales mecanismos concentración del ingreso y de generación de desigualdades y la reforma educacional implicaba devolverle a la educación pública el carácter predominante que había tenido hasta la implantación de la dictadura militar y sus reformas entregándole al mercado al rol principal<sup>13</sup>.

---

Desarrollo de una Nueva Carrera Docente. Este último proyecto fue aprobado en noviembre de 2015, no sin grandes reparos por parte del gremio de profesores

<sup>13</sup> La Reforma Tributaria -Ley 20780, 29-09-2014," Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario"-, entró en vigencia el 29 de septiembre de

A estas dos oposiciones al proyecto refundacional que se expresaban políticamente, hay que agregar, por un lado, una opinión pública favorable a las reformas, pero inducida por las oposiciones a rechazar diversos aspectos de su implementación, lo que llevó a una baja creciente de la aprobación del gobierno en las encuestas de opinión, sin que eso significara una mayor aprobación de la oposición de derecha<sup>14</sup>. Por otro, una posición crítica desde posiciones de izquierda en actores sociales, como los movimientos estudiantiles que simplemente no creían en la autenticidad de los cambios propuestos o en la capacidad de la coalición gobernante de llevarlos a cabo y que, en algún momento, como veremos se enredarán en posiciones más corporativas que dificultan las orientaciones más dirigidas a la transformación del conjunto del sistema. Todo ello implicaba un relativo aislamiento del equipo de gobierno, dirigido por los Ministros de Hacienda y de Interior con un rol protagónico pero errático del Ministro de Educación, pero sin que hubiera un cuestionamiento significativo del liderazgo de la Presidenta.

Así, si bien el carácter refundacional de las dos reformas la tributaria y la educacional, no tenía como objetivo sino cumplir en ambos casos con los estándares mínimos de la mayoría de los países en desarrollo y de todos los países de la OECD, ello bastaba para tocar los intereses de los grupos poderosos generados y desarrollados en la dictadura y preservados y a veces fortalecidos durante los gobiernos democráticos. Y al mismo tiempo se enfrentaban tales reformas a una naturalización del modelo en la subjetividad de parte de la ciudadanía que percibían en las reformas, sobre todo la educacional, amenazas a sus ilusiones de movilidad.

---

2014. Algunos de sus aspectos centrales son: el impuesto a las empresas sube de 20% hasta llegar a un 27% en el año tributario 2018; en régimen la reforma permitirá una recaudación de US\$ 8.200 millones, lo que significará una recaudación adicional de 3,02 por ciento del PIB en el año 2018, cuando operará en plenitud<sup>13</sup>, aunque sigue estando por debajo del promedio de la región y muy inferior al de la OCDE; el percentil de mayores ingresos del país pagará adicionalmente un 1,1% del PIB por concepto de Impuesto a la Renta, respecto de la situación sin reforma. Más información en estudio del Banco Mundial en <http://www.gob.cl/2014/09/26/mapa-de-la-reforma-tributaria-recaudacion-impuestos-y-medidas-ano-ano/> y [http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/EstudioBancoMundial\\_ReformaTributaria.pdf](http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/EstudioBancoMundial_ReformaTributaria.pdf). Las críticas hechas con posterioridad por sectores empresariales y la oposición, llevaron en 2015, bajo el nuevo Ministro de Hacienda nombrado a raíz del cambio de gabinete en Mayo de ese año, a una ley modificatoria en 2015 para simplificar procedimientos. .

<sup>14</sup> La aprobación del gobierno bajó de 54% en marzo de 2014 a 24% en diciembre de 2015, con una desaprobación que aumentó de un 20% a 71% en el mismo período. Fuente Adimark-GFK *Encuestas Nacionales 2014-2015*

En este sentido la crítica de que no se privilegió el fortalecimiento de la educación pública en vez de atacar los mecanismos de lucro y segmentación de la educación privada, hecha tanto por los sectores de oposición como de la Democracia Cristiana y también por la Iglesia, ocultaban no sólo los intereses en defensa de sus instituciones de educación sino también que precisamente la educación pública había sido prácticamente desmantelada intencionalmente por la dictadura y que concentrarse en ella exclusivamente habría sido desconocer el carácter predominante de la educación con fines de lucro del sector privado en desmedro precisamente de la educación pública. Ninguna acción sobre esta última habría sido fructífera sin el desmantelamiento del modelo, único en el mundo, instalado por la dictadura y profundizado en democracia por medidas como el crédito con aval del Estado (CAE), consistente en el predominio de la educación privada con financiamiento del Estado y fines de lucro y en el deterioro buscado de la educación pública. Recordemos al respecto el Informe de la OECD que mostraba que la desigualdad no era el efecto del sistema educacional chileno, sino el objetivo buscado por éste<sup>15</sup>. De ahí la tarea titánica que significaba devolverle a la educación público su rol preponderante, tarea inédita que mostraba a la vez el carácter fundacional que tuvo el modelo de la dictadura y reafirmaba el carácter refundacional del proyecto del gobierno de Bachelet. Lo que sí puede afirmarse es que las reformas educacionales debieron haber incluido entre las primeras medidas, junto a la supresión del papel del mercado, el reforzamiento de la educación pública de modo de generar incentivos para el desplazamiento de la matrícula hacia ella.

El primer año de gobierno significó un avance importante en el proyecto de la Nueva Mayoría, culminando con el cambio del sistema electoral binominal<sup>16</sup>. Ello, pese al error de

---

<sup>15</sup> OCDE *Informe Chile sobre educación escolar*. (Santiago: OECD, 2004); *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools* (OECD Publishing, 2012)

<sup>16</sup> El sistema electoral binominal fue elaborado hacia finales de la dictadura de Augusto Pinochet, y establece que, en el caso de los senadores y diputados, se eligen dos candidatos de una misma lista cuando ésta tiene el mayor número de sufragios, los cuales deben doblar la cantidad de preferencias obtenidas por la lista en segundo lugar. Si eso no ocurre, resultan electos para los dos cargos en el Congreso los candidatos que obtengan la mayoría más alta, en las dos listas con más votos. Posteriormente, el binominalismo subsidió siempre a los mismos: a la Alianza y a la Concertación. Ver más en: David Altman, *Mensaje Presidencial 076-362 sobre la Reforma Electoral: Algunas anotaciones breves sobre externalidades poco discutidas*, (En [https://www.academia.edu/6958301/Mensaje\\_Presidencial\\_076-2014](https://www.academia.edu/6958301/Mensaje_Presidencial_076-2014)). El nuevo sistema aprobado aspira a dar mayor representatividad de las regiones, más participación para las mujeres y menos barreras para independientes. Para ver características del nuevo sistema: <http://www.gob.cl/2015/04/27/fin-al-binominal-conoce-el-nuevo-sistema-electoral/>.

no haberlo iniciado con el tema constitucional que había adquirido gran legitimidad durante la campaña presidencial de 2013. Sin embargo, por un lado, diversas concesiones retardaron dicho proyecto y mantuvieron elementos importantes del modelo anterior en los diversos ámbitos de reforma indicados y, por otro lado, las oposiciones mencionadas, aprovechando errores en la gestión e implementación de las políticas gubernamentales y la pérdida de crecimiento económico motivado básicamente por la factores externos y por el propio comportamiento de los grandes empresarios, indujeron un clima crecientemente negativo hacia el gobierno en la opinión pública.

### **Los escándalos de corrupción en 2015**

El año 2015 aparecía como la gran oportunidad de profundizar las reformas replanteando como cuestión central el tema constitucional, teniendo en cuenta además el descalabro que produjo en la derecha su involucramiento en los fenómenos de corrupción y su dependencia del financiamiento de los grandes grupos económicos, lo que se hizo público y con escándalos. Pero los casos que afectaron indirectamente a la Presidenta, y directamente a sectores de gobierno, especialmente a su Ministro del Interior, terminaron por exacerbar la crisis de desconfianza de la opinión pública en la política y las instituciones. Ello agudizó la pérdida de apoyo popular de la Presidenta y el gobierno, generó una relativa paralización y pérdida de rumbo de éste, debilitando el liderazgo presidencial, y produciendo una profunda crisis de legitimidad de la política. Si el año 2014 estuvo lleno de debate y conflicto en torno a los proyectos transformadores, 2015 fue sin duda el año de la crisis de la relación entre la institucionalidad política y la sociedad<sup>17</sup>.

En efecto, a fines de Enero de 2015 se desatan los primeros escándalos que afectan a los grandes grupos económicos cuyo origen en la dictadura provenía en muchos casos de privatizaciones mal habidas y que se habían consolidado a través de fórmulas monopólicas y evasiones masivas de impuestos. Se trata de delitos tributarios, de cohecho y soborno, tráfico de influencia y de financiamiento ilícito de la política privilegiaban a los sectores de derecha. Sin embargo los referidos a financiamiento de la política, también afectaron a

---

<sup>17</sup> Ver Manuel Antonio Garretón, coord, *La gran ruptura. Institucionalidad Política y Actores Sociales en el Chile del Siglo 21* (Santiago: LOM 2016)

sectores proclives al gobierno y a personalidades de izquierda.<sup>18</sup> En el curso de los meses siguientes se multiplicaron los procesos judiciales en torno a estos y otros hechos semejantes que implicaron en algunos casos condenas a altos dirigentes políticos, desafueros a parlamentarios, y renunciaciones a cargos de dirigencia política en la derecha. Los escándalos de corrupción llegarán también a las Fuerzas Armadas. Si bien en algunos casos no había propiamente delitos, pues las malas prácticas eran permitidas por una legislación defectuosa que hacía posible el predominio del financiamiento de campañas electorales por parte de empresas y permitía prácticas éticamente inaceptables aunque no penadas por ley, y si bien la mayor cantidad de estos escándalos de corrupción están en procesos judiciales no cerrados, las evidencias mostradas, la extensión a muy diversos sectores, su difusión mediática, generaron un proceso de rechazo y crítica masivos que se expresó en el descenso de la aprobación de todos los actores políticos y en una creciente manifestación de desconfianza en las coaliciones políticas en general y en prácticamente todas las instituciones.<sup>19</sup>

Pero la corrupción se mostró no sólo como predominio del dinero sobre la política, sino en el campo económico privado en diversas formas como la colusión o acuerdos entre grandes empresas para imponer precios. Nada de todo lo referido era nuevo, en la economía y la política post-transición. Lo novedoso eran la difusión, el escándalo y el rechazo que produjeron en la opinión pública.

---

<sup>18</sup> Los casos emblemáticos y desencadenantes fueron el del Grupo Penta, (corresponde a un caso judicial de carácter penal, que hace referencia a un fraude al Fisco de Chile por parte de Empresas Penta, a través del uso de facturas y boletas de honorarios, consideradas “ideológicamente falsas”, es decir, emitidas de acuerdo a la ley, pero cuya justificación es falsa), y la empresa minera no metálica Soquimich (cuyo principal controlador es Julio Ponce Lerou, ex yerno del dictador Augusto Pinochet) Paralelamente, el organismo fiscalizador entregó al Ministerio Público una lista con nombres de políticos, familiares de parlamentarios y dirigentes, militantes de distintas corrientes, asesores y funcionarios públicos de diferentes administraciones que entre 2009 y 2013 emitieron boletas y facturas presuntamente irregulares a esta empresa. Una parte de las denuncias, más allá de las investigaciones judiciales ha sido hecha por el Centro de Investigación Periodística, CIPER ([www.ciperchile.cl](http://www.ciperchile.cl)). Ver también María Olivia Mönckeberg, *La Máquina para defraudar*, (Santiago: Penguin Random House, 2015). Sobre los problemas generales de la relación entre política y dinero ver también Daniel Matamala, *Poderoso caballero. El peso del dinero en la política chilena* (Santiago: Centro de Investigación y Publicaciones. Universidad Diego Portales, Santiago, 2015)

<sup>19</sup> Las mediciones entre julio del 2014 y agosto de 2015 de las Encuestas Nacionales del Centro de Estudios Públicos, arrojaron, entre otros datos, que el nivel de confianza de los entrevistados en los partidos políticos bajó de un 6 por ciento a un 3 por ciento; en los gobiernos locales se redujo de un 30 a un 24 por ciento; en la iglesia católica de un 30 a un 29 por ciento; mientras en los carabineros se incrementó de un 56 a un 57 por ciento.. Al consultar por el nivel de confianza de la actividad política un 88 por ciento señala que tiene poca o ninguna confianza. Ver [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/encuestasCEP.htm](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/encuestasCEP.htm)

A poco de desatado el primer escándalo fue revelado un negocio realizado por la nuera de la Presidenta Bachelet y en el que se involucraba a un hijo de ésta en tráfico de influencia<sup>20</sup>. El daño político causado por este evento se expresó doblemente. Por un lado, en la pérdida creciente del apoyo popular a la Presidenta, comparado con su anterior período presidencial, a través de las encuestas de opinión en que cae sistemáticamente especialmente en las dimensiones de credibilidad y confianza que habían sido sus mayores atributos<sup>21</sup>. Con ello se derrumbaba el que era hasta entonces el último baluarte simbólico en que parecía basarse la credibilidad de la política, lo que generalizó y radicalizó la crítica a ésta. Por otro lado, el evento y sus consecuencias mediáticas y de opinión, independientemente de la inocencia de la Presidenta, afectaron profundamente su capacidad de liderazgo y generaron fraccionamientos en el bloque de gobierno, que se tradujeron en un debate sobre el futuro de las reformas, en diagnósticos discrepantes sobre el modo de superación de la crisis, todo lo cual culminó en un tardío cambio de gabinete, especialmente, del equipo político y sus dos autoridades principales, el Ministro del Interior y el Ministro de Hacienda que había conducido la reforma tributaria.

Además de este evento, en el curso de los meses siguientes aparecieron denuncias mediáticas y judiciales que afectaban a políticos y dirigentes de la coalición de gobierno y de sectores de izquierda fuera de ella y también a instituciones ligadas a ellos. Sin duda uno de los casos más notables fue el que involucró a quien fuera el Ministro del Interior y su grupo circundante<sup>22</sup>, especialmente activo en el proceso de reformas

---

<sup>20</sup> Este evento, denominado el caso CAVAL nombre de la empresa en que participaba la nuera de la Presidenta, consistía en la obtención de un importante crédito para compra de terrenos que luego se vendió a precio mucho más alto debido al cambio de rubro decretado por el municipio correspondiente. El hijo de la Presidenta, desempeñaba un rol de confianza a cargo de diversas actividades sociales y culturales dependiente de la Presidencia. La reacción de Bachelet, en vacaciones en ese momento, fue tardía, mal asesorada por el equipo dirigido por el Ministro del interior, jefe político del Gabinete. Sólo un tiempo después el hijo de la Presidenta renunció a su cargo.

<sup>21</sup> Aunque con una baja en el primer período con un 41 por ciento de aprobación; al final de su primer mandato, Michelle Bachelet contaba con un 78 por ciento de aprobación. En el año 2015, la situación fue muy similar a la del gobierno de Sebastián Piñera quien llegó a cifras por debajo del 30 por ciento en su peor período. CEP-Encuestas Nacionales 2015. Sin embargo en Agosto de 2016 la aprobación de la Presidenta alcanzó a un 15%

<sup>22</sup> Principalmente malas prácticas en relación al financiamiento de campañas por parte de grandes grupos económicos. La aparición de denuncias dio paso a procesos contra políticos y dirigentes de la coalición de gobierno, algunos de estos hechos muy semejantes a los que se habían conocido para los sectores de derecha. Por ejemplo, la emisión de boletas falsas para financiar campañas, o actividades de fundaciones ligadas a

## Intentando superar la crisis

La primera y principal reacción del gobierno, con motivo de los casos Penta, Caval y Soquimich, fue la constitución en Marzo de 2015 por parte de la Presidenta Bachelet del “Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción”<sup>23</sup>, formado por dieciséis personalidades de reconocido prestigio en el ámbito público, que tenía por objeto diseñar y proponer un marco institucional que regulara los negocios y las actividades políticas. El Consejo Asesor presentó a la presidenta su informe final el 24 de abril de 2015. En él, se recomiendan medidas sobre la prevención de la corrupción, la regulación de los conflictos de interés, el financiamiento de la política y para fortalecer la democracia, la confianza en los mercados, y la integridad, ética y derechos ciudadanos. En total son 234 propuestas para mejorar la probidad, la transparencia y combatir la corrupción en todo el aparato público.

Entre las medidas propuestas se consideraba prohibir los aportes de empresas a campañas políticas, reducir el gasto electoral o la pérdida del cargo de la autoridad que infringió la normativa electoral, la reinscripción de militantes de partidos, la restricción por un año de la contratación de ex ministros y otras autoridades en el sector privado en aquellas áreas que regulaban o fiscalizaban, y el límite a la reelección de autoridades elegidas. Muchas de estas propuestas especialmente las referidas a probidad y transparencia y a financiamiento público de la política, fueron incorporadas a proyectos de ley nuevos o ya existentes y posteriormente, no sin fuertes debates en el Congreso y modificaciones en su radicalidad, se convirtieron en leyes<sup>24</sup>.

---

sectores de centro izquierda, en algunos casos por las mismas empresas entre las que destaca, la del yerno de Pinochet.

<sup>23</sup> Se le denominó indistintamente Comisión Engel, por el nombre de su Presidente o Consejo Anti corrupción Ver Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, *Informe Final*. ([http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/04/Consejo\\_Anticorrupcion\\_Informe\\_Final.pdf](http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/04/Consejo_Anticorrupcion_Informe_Final.pdf))

<sup>24</sup> Entre las leyes de la denominada reforma política destaca la referida a los partidos en que se consagra su mayor democratización, financiamiento público, las primarias internas, la paridad de género para directivas y candidaturas, el fortalecimiento del Servicio Electoral, incluso en lo referido a elecciones internas en los partidos, límites al gasto electoral y períodos de campaña. Asimismo se termina con el financiamiento por parte de empresas y se limita el gasto electoral y los períodos de campana y se establecen una serie de medidas de probidad. Cabe señalar que la Comisión Engel abrió debate sobre la derogación de la Ley Reservada del Cobre heredada de la dictadura, que entregaba a las Fuerzas Armadas el 10% de las ventas del

La constitución, funcionamiento y resultados de la Comisión Engel fueron de extraordinaria importancia en la medida que los debates que la animaron, sus propuestas y su presencia mediática, no solo mostraron la realidad del predominio del dinero y los poderes económicos sobre la política, sino que permitieron revisar la institucionalidad de esta última y proceder a su renovación y reforma, aunque fueran parciales. Sin embargo, ello solo podía ser una dimensión indispensable de un proceso que requería ir mucho más allá de los temas específicos de la institucionalidad política y abordar el problema de fondo que radicaba en los fundamentos mismos de las relaciones entre economía, política y sociedad.

A los fenómenos de corrupción a los que debía buscar una respuesta la Comisión Engel, que habían generado un clima de rechazo a la política y a las instituciones, como lo mostraban las encuestas, hay que agregar otros hechos que agudizaban la situación de crisis. Entre ellos, los rechazos a las reformas por parte de los grandes grupos empresariales asociados con los medios de comunicación, principalmente el duopolio de prensa, y también por parte de sectores sociales que veían amenazas en las reformas, la baja en el crecimiento económico provocada en gran parte por la situación de la economía china y la caída en los precios del cobre aunque imputada por la oposición a las reformas y su gestión, y la incapacidad de resolución de los seculares problemas del Estado con los pueblos originarios, principalmente el mapuche<sup>25</sup>.

---

cobre con reserva de los gastos, dado que, entre las propuestas entregadas por la Comisión, se propuso mejorar la información y la transparencia en el sistema de compras públicas, concesiones y de gastos en defensa. Este tema cobró mayor importancia como consecuencia de los casos de corrupción dentro del ejército, actualmente en investigación, y de la crisis denunciada por autoridades de la estatal Corporación del Cobre (CODELCO). Un análisis completo de las propuestas de reformas en Claudio Fuentes “La reforma a los partidos políticos. Modelos en pugna” en *La gran ruptura* Garretón, coord

<sup>25</sup> Respecto de la situación económica, según datos de CEPAL, las exportaciones de bienes y servicios (Millones US\$) bajaron de 88.929 en 2013 a 73.902 en 2015; por su parte, el Producto Interno Bruto (PIB) se redujo de un 4,2% a un 2,0% en el mismo período; pero ello no afectó ni el desempleo ni la inflación. El enfrentamiento del llamado problema mapuche fue también causa de divisiones en el gobierno, terminando con la salida del Intendente demócratacristiano de la región, inmediatamente después del cambio de gabinete en mayo 2015, partidario de soluciones más integrales y radicales a favor del pueblo mapuche (Estado plurinacional, autodeterminación, retiro de las empresas forestales culpables de la actual situación socio económica actual del pueblo mapuche) y desautorizado por el nuevo Ministro del Interior de su propio partido.

Todo ello reanuda y profundizará el debate interno en la coalición de gobierno expresado básicamente en la tensión entre dos posiciones. Por un lado la de detener el ritmo de las reformas y buscar consolidar lo hecho privilegiando consenso y negociación con la oposición. Por otro lado, el ver la situación como una oportunidad para profundizar las transformaciones y completar el programa de gobierno. Si bien ambas posiciones eran de algún modo transversales a los diversos partidos, la primera se concentraba en la Democracia Cristiana y la segunda era fundamentalmente defendida por el equipo político de gobierno y principalmente por la presidenta.

Los problemas que hemos mencionado hicieron imposible la continuidad del equipo dirigido por el Ministro de Interior y de Hacienda, en quienes se concentraron las críticas de la oposición y grupos de gobierno, la primera precisamente atacando el carácter de las reformas, los segundos criticando que se trataba de un equipo cerrado y excluyente. El cambio de gabinete en Mayo de 2015<sup>26</sup>, no resolvió sin embargo la tensión señalada. La Presidenta al nombrar como Ministro del Interior no a una personalidad de fuera que asumiera un nuevo liderazgo en el gobierno como era el deseo de los sectores más conservadores, sino a quien era su Ministro de Defensa, de posiciones más cercanas a la idea de consolidación y moderación del ritmo de reformas, dejaba claro que en ella, pese a las dificultades y pérdida de apoyo, residiría el liderazgo y su énfasis fue aceptar la idea de “realismo” pero sin renunciar al proyecto transformador. Y ello se va a expresar entre otras cosas en la creación ya mencionada de la Comisión contra la Corrupción y sus propuestas de reforma política, en la proposición al país de un proceso constituyente para elaborar una nueva Constitución y en hacer avanzar el proceso legislativo en cuestiones tan cruciales como la despenalización del aborto, la reforma laboral, las leyes políticas, la gratuidad de la educación superior. En todos estos aspectos, con la excepción probablemente de las leyes de reforma política que generaron mayor consenso, se reprodujo la tensión mencionada entre la posición más conservadora y la más transformadora, pese a los múltiples congresos y encuentros de los partidos de gobierno que siguieron al cambio de gabinete, llegando a divisiones en las votaciones parlamentarias de las reformas.

---

<sup>26</sup> Junto a los problemas políticos señalados, la remoción del Ministro del Interior se relaciona con las críticas respecto de la falta de información oportuna a la Presidenta por el caso CAVAL. Posteriormente vinieron las acusaciones por sus vínculos con el caso Soquimich.. <http://radio.uchile.cl/2015/12/22/acusaciones-de-davalos-a-penailillo-tensionan-a-la-nueva-mayoria>

De modo que ni las medidas políticas y programáticas ensayadas por el gobierno para enfrentar la crisis ni los anuncios de “segundo tiempo” del gobierno y nuevas definiciones como “realismo sin renuncia” y “priorización y gradualidad”, diversos cónclaves y reuniones para plantear una nueva carta de navegación, lograron mejorar la situación del gobierno ante la opinión pública ni dar la sensación que la crisis se había superado. Sin embargo, contrariando los deseos de las oposiciones al proyecto refundacional, tampoco significaron, especialmente por parte de la Presidenta, renunciar a esta dimensión.

### **Retomando la dimensión transformadora.**

Si bien la Comisión Anti Corrupción, cuyas propuestas en general no estaban comprendidas prioritariamente en el programa de gobierno de Bachelet, corresponde a una respuesta del gobierno frente a una crisis coyuntural, tiene sin embargo una dimensión fundacional, en la medida que la corrupción en Chile, no corresponde a un elemento externo al sistema o solamente a un conjunto de malas prácticas, sino que es perfectamente afín con los principios básicos en que se basa el modelo socioeconómico y político heredado de la dictadura y no superado sino solo corregido parcialmente en democracia y que, como hemos dicho, son el predominio del dinero, el mercado, el interés privado, por sobre lo público, lo colectivo y lo estatal y donde lo económico manda sobre lo político. Y es por ello que sus propuestas van a adquirir tanta trascendencia, para unos porque precisamente permitían obviar los cambios al conjunto del modelo socioeconómico y referirse solo a las malas prácticas que todos parecían en ese momento rechazar. Para otros, porque a la inversa debían llevar necesariamente a la transformación del modelo en sus dimensiones económicas y políticas. Y es este sentido el que se hará presente en el anuncio de la Presidenta de convocar a un proceso constituyente, anuncio hecho en el mismo acto de presentación del Informe del Comisión a fines de Abril de 2015.

Recordemos que el programa de la Presidenta Bachelet proponía una nueva Constitución para Chile elaborada en términos participativos, institucionales y

democráticos, lo que fue ratificado con el anuncio mencionado de desencadenar un proceso constituyente a partir de Septiembre de 2015 en el que la nueva Constitución debía hacerse con la participación incidente de la ciudadanía. En un acto inédito desde comienzo de la República, la Presidenta convoca a este proceso con diversas etapas, fijando su inicio en Septiembre de 2015. Una primera etapa sería de tipo educativo (educación cívica e institucional, iniciada en octubre de 2015). Un segundo momento consiste en diálogos ciudadanos a través de encuentros locales autoconvocados y consultas individuales y cabildos provinciales y regionales en que participan monitores o facilitadores seleccionados por concursos públicos. Todas estas instancias serían supervisadas por un Consejo Ciudadano de Observadores, nombrado por la Presidenta en Diciembre de 2015 constituido por personas representativas de diversos sectores (abogados, deportistas, músicos, periodistas, ingenieros, etc) presidido por el principal constitucionalista de la Democracia Cristiana. Una tercera etapa se iniciaría con la Entrega de las Bases Ciudadanas por parte del Consejo a partir del proceso participativo y culminaría con la elaboración de un proyecto de nueva Constitución por parte de la Presidenta y presentación de éste al Congreso. El cuarto momento es la propuesta de una reforma constitucional, que requiere un quórum de dos tercios del actual Congreso, que permita al próximo Congreso elegido definir, por tres quintos, cuál será el mecanismo de decisión de la Nueva Constitución, estableciendo cuatro alternativas: el Congreso mismo; una convención mixta de Congreso y ciudadanos; una asamblea constituyente; un plebiscito en el que la ciudadanía escoja alguna de las tres opciones anteriores. La última etapa consiste en la discusión y aprobación de la nueva Constitución por parte de la instancia que se determine y un Plebiscito de ratificación<sup>27</sup>.

El tema constitucional había sido cerrado por el Presidente Ricardo Lagos al proclamar que las reformas de 2005 constituían la nueva Constitución democrática de Chile para el siglo XXI. Las movilizaciones de 2011 volvieron a poner el asunto en la agenda

---

<sup>27</sup> Ver, para más información y discusión de las propuestas constitucionales, Claudio Fuentes y Alfredo Joignant, (Editores), *La solución constitucional. Plebiscitos, Asambleas, Congresos, Sorteos y Mecanismos Híbridos* ( Santiago: Catalonia, 2015); Revista Anales, *Democracia y Proceso Constituyente* (Santiago: Anales de la Universidad de Chile. Séptima Serie No 10, 2016)

política y se constituyeron diversos movimientos y agrupaciones, (entre ellos “Marca tu Voto” que buscaba que en las elecciones de 2012 y 2013 se marcara el voto con la sigla AC por Asamblea Constituyente). Prácticamente todo los candidatos presidenciales con la excepción de la derecha, propusieron una nueva Constitución, varios de ellos con el mecanismo de Asamblea Constituyente. Por su parte Michelle Bachelet y su programa, sin pronunciarse sobre el mecanismo, fueron siempre claros respecto que no se trataba de reformas a la Constitución sino de elaborar una nueva, debido la falta de legitimidad de la actual Constitución heredada de la dictadura, pese a las reformas introducidas por los gobiernos democráticos<sup>28</sup>.

La oposición de derecha, salvo importantes excepciones, ha sido muy contraria a la idea de una nueva Constitución y ha criticado fuertemente el proceso constituyente alegando sesgo político y ausencia de representatividad en sus diversas instancias participativas. En la coalición de gobierno el debate se ha centrado en el mecanismo, primando el acuerdo sobre la necesidad de una nueva Constitución, pese a algunas discrepancias y el Ministro del Interior Burgos manifestó desde su asunción al cargo su oposición a fórmulas como la Asamblea Constituyente. Pero, a nuestro juicio, en la discusión del mecanismo precisamente se juega el problema de fondo, porque quienes, principalmente en la Democracia Cristiana, buscan encapsular el debate y la elaboración de una nueva Constitución en el Congreso o en algún tipo de mecanismo mixto de Congreso y grupo de ciudadanos, ven el problema en definitiva como una reforma, y no aceptan la idea de una revisión a fondo y de la participación democrática, y quienes por su parte afirman el mecanismo de una Asamblea Constituyente, principalmente socialistas, comunistas, PPD, radicales y el resto de los partidos de la Nueva Mayoría, ven en el proceso constituyente la posibilidad que sea la ciudadanía la que defina una nueva Constitución que termine con la Constitución

---

<sup>28</sup> He desarrollado en diversos trabajos mi posición respecto del tema constitucional. En síntesis, a mi juicio, el mejor y más democrático mecanismo de elaboración de una nueva Constitución es una Asamblea Constituyente, pero no existiendo consenso en esta materia, lo más adecuado sería que la primera reforma constitucional que se envíe al Parlamento sea la de un Plebiscito para definir el mecanismo (Asamblea Constituyente, Congreso o Convención mixta), lo que le daría real legitimidad a cualesquiera de las opciones elegidas. Ver, entre otros, Manuel Antonio Garretón, “La crisis de la Sociedad Chilena, Nueva Constitución y Proceso Constituyente”, *Revista Anales Séptima Serie* No 10 (2016)

impuesta por Pinochet. En este sentido, los temas de contenido como el papel del Estado, los nuevos derechos, el Estado plurinacional, la propiedad de los recursos naturales, el régimen de gobierno, la regionalización etc están supeditados a la discusión del mecanismo. En ello no existe un acuerdo excepto que deba dirimirse de acuerdo a lo planteado por la Presidenta, lo que mantiene la tensión en el gobierno que sin duda se agudizará al discutir los contenidos de la nueva Constitución<sup>29</sup>.

Si el proceso constituyente en curso es expresión de la tensión entre reforma y transformación fundacional que atraviesa al gobierno y ello se manifiesta en posiciones contradictorias en el seno de la Nueva Mayoría y del mismo gobierno, también lo son algunas de las reformas emblemáticas fuertemente discutidas durante 2015 y primera parte de 2016, como la reforma laboral, la despenalización del aborto, la gratuidad y reforma de la educación superior, a las que se agregó en Agosto de 2016 el debate en torno a la reforma previsional provocado por una gran movilización en respuesta a la decisión del gobierno de no enfrentar en este período la plenitud de esa reforma sino sólo avanzar en una carta de navegación al respecto.

Así, la reforma laboral, más bien destinada a una reforma sindical y fuertemente impulsada por este movimiento y la Central Única de Trabajadores, busca simplemente re-equilibrar la relación entre el mundo empresarial y el de los trabajadores, fortaleciendo los sindicatos y la negociación colectiva, haciendo efectiva la titularidad

---

<sup>29</sup> Entre el 23 de abril y el 6 de agosto de 2016 se llevó a efecto la etapa participativa del Proceso Constituyente, habiéndose realizado 9206 Encuentros Locales con más de 100.000 participantes 82993 Consultas Individuales, 71 Cabildo Provinciales con 12852 participantes y hasta el 6 de Agosto habían participado alrededor de 10000 personas en los Cabildos Regionales, en total participaron más de 200000 personas en esta fase. Un Comité de Sistematización ordenará la información de esta parte del proceso y su Informe será una de los principales elementos para la elaboración por parte del Consejo Ciudadano de Observadores de las Bases Ciudadanas, que servirán a la Presidenta para su proposición de proyecto de nueva Constitución ( El Mercurio, Domingo 7 de Agosto 2016, Cuerpo C). Información del proceso constituyente, con los resultados sistematizados de la primera etapa, y los datos en <https://www.unaconstitucionparachile.cl/>

---

sindical y la huelga, entre las medidas básicas. Ellas fueron objeto de fuerte oposición por parte de la derecha y los gremios empresariales, así como de sectores de la Democracia Cristiana con el argumento de no dañar a las PYMES, lo que obligó a negociaciones que mermaron los objetivos del proyecto inicial<sup>30</sup>. Para oponerse a la titularidad sindical la derecha recurrió al Tribunal Constitucional el que en una muestra que no es posible ninguna reforma sustantiva al actual modelo socio-económico en el marco de la Constitución vigente, declaró inconstitucional tal medida, lo que obligó al gobierno a vetar el proyecto de ley para restablecer equilibrios a favor de los sindicatos que las concesiones previas habían debilitado. Así la ley significó un mejoramiento muy precario y parcial de las relaciones laborales.

Por su parte, la gratuidad en la educación superior prometida por el gobierno en su programa en respuesta a las demandas de las movilizaciones de 2011 enfrentó, junto a los problemas de limitaciones en los recursos que implicaron reducir su alcance, la incapacidad de insertarla en una reforma integral del sistema de educación superior heredado de la dictadura lo que llevó a incluirla como una glosa del presupuesto anual con fuerte oposición de los sectores privados que reclamaban discriminación, y manteniendo la ambigüedad entre el principio general de gratuidad y la perpetuación del modelo con subsidio del Estado a la educación privada mayoritaria en todos los niveles de la educación superior. Los múltiples cambios en el proyecto original generaron críticas dentro y fuera de la Nueva Mayoría respecto de la falta de liderazgo de la Presidenta y la falta de claridad y precisión de los objetivos concretos y los medios a través de los cuales la gratuidad llegaría a implementarse<sup>31</sup> Finalmente, el

---

<sup>30</sup> Ver las distintas posiciones respecto de esta reforma en CUT. *Análisis Proyecto de Ley de Reformas Laborales. Consejo Directivo Nacional*. Disponible en:

<http://www.cut.cl/pdf/Analisis%20Proyecto%20de%20Ley%20de%20Reformas%20Laborales.pdf>; Libertad y desarrollo. *Minuta proyecto de Ley Reforma Laboral* (En BOLETÍN 9835-13. <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/01/150109-MINUTA-PLLaboral-SMrcc.pdf>);

<http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2014/12/983968/Bachelet-firmo-proyecto-de-ley-de-reforma-laboral-Estamos-saldando-una-deuda-con-los-trabajadores>; Fundación Sol. *Reforma Laboral: ¿Pone fin al plan laboral de la dictadura o lo consolida?* (En <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2015/03/Fundaci%C3%B3n-SOL-2015-Cuadernillo-Reforma-Laboral.pdf>)

<sup>31</sup>.Ver sobre el debate de esta reforma. [http://www.senado.cl/despachada-la-ley-corta-de-gratuidad-en-la-educacion/prontus\\_senado/2015-12-23/090545.html](http://www.senado.cl/despachada-la-ley-corta-de-gratuidad-en-la-educacion/prontus_senado/2015-12-23/090545.html); <http://ciperchile.cl/2015/08/18/los-desconocidos-detalles-de-como-se-implementara-la-gratuidad-universitaria-en-2016/#recuadro2>. Un análisis completo en

Congreso despachó el proyecto que modifica la ley N° 20.882, de Presupuestos del Sector Público para el año 2016 y que en 2016 beneficiaría a cerca del 20 por ciento de los alumnos del sistema educación superior, e implicaría un costo que asumirían las entidades que quisieran sumarse a la gratuidad, porque la cobertura no sería total.

La discusión sobre gratuidad de la educación superior llevó a postergar para el año 2016 la reforma general de este nivel de educación, habiendo el gobierno creado dos nuevas Universidades públicas en regiones y optando por iniciar un largo debate con muy diversos sectores en torno a la reforma, en medio de múltiples movilizaciones estudiantiles que se manifestaban en contra de las propuestas de gratuidad parcial y de la falta de una reforma global al sistema. Al terminar Junio, se envió finalmente el Proyecto de Ley que buscaba sobre todo regular el sistema privado, fortalecer el sector público, establecer el principio de gratuidad a largo plazo, eliminar el lucro en los diversos niveles de la educación superior y generar nuevas instituciones de coordinación estatal. Se trataba del primer proyecto en la historia del país de organizar un sistema de educación superior lo que era un gran mérito y al mismo tiempo un punto de partida y una oportunidad para iniciar un proceso de transformación, pero debido a las discrepancias internas en el gobierno y a las oposiciones planteadas en el debate por diversos sectores, el proyecto carecía de un horizonte claro respecto de a qué sistema se aspiraba llegar y no permitía en el largo plazo asegurar uno que reemplazara el impuesto por la dictadura. Sin duda, se corregían algunos aspectos, pero se hacía de un modo parcial que el mismo tiempo consolidaba indefinidamente el modelo actual. Desde la oposición y los sectores ligados a las Universidades privadas, contrarios en general a las regulaciones se denunció el carácter estatizante y desde las Universidades estatales, por el contrario, la falta de un real predominio de la educación pública. Los estudiantes, por su parte, se movilizaron contra lo que consideraban el rasgo consolidador del actual modelo. No siempre la crítica al proyecto asumía que sin embargo se trataba, pese a sus ambigüedades como hemos dicho, de una oportunidad para iniciar un proceso de refundación del sistema de educación superior chilena.

En cuanto a la cuestión del aborto, el gobierno se propuso solo despenalizar la interrupción del embarazo por parte de la mujer en tres causas: peligro para la vida de la mujer, inviabilidad del feto para vivir fuera del útero y embarazo por violación. El tema del derecho de la mujer para decidir sobre su cuerpo fue dejado de lado porque la oposición desde dentro y desde fuera del gobierno, habría imposibilitado la aprobación de un proyecto incluso respecto de estas tres causas. Hay que consignar que durante la dictadura se había prohibido y penalizado todo tipo de interrupción de embarazo, incluso el terapéutico que existía desde antes. Aquí también sectores de la Democracia Cristiana presentaron objeciones con la misma argumentación de los sectores de derecha sobre el derecho a la vida desde la concepción y el proyecto para su aprobación en la Cámara de Diputados debió hacer varias concesiones. Lo curioso es que no se estaba estrictamente ante una ley de aborto, sino simplemente por despenalizarlo en esas tres circunstancias límites.

Como puede apreciarse, todas las reformas mencionadas incluida la nueva Constitución, sólo aspiran a hacer que el país alcance los estándares socio-económicos, políticos, culturales y éticos mínimos que rigen en los países que se consideren desarrollados. En términos estrictos son reformas pero adquieren en el caso chileno un carácter refundacional dado el contexto del modelo socioeconómico y político heredado de la dictadura y corregido significativamente pero no superado por los gobiernos democráticos.

A mediados de 2016, en un clima que se caracterizaba como de crisis política e institucional, sectores del gobierno entre los cuales se contaba el Ministro del Interior que se alineaba en ese momento con las posiciones de derecha de la Democracia Cristiana contrarias al proyecto transformador y críticas de la Nueva Mayoría y de la coalición con los comunistas y partidarias de acuerdos con la derecha y sectores empresariales, planteaban tanto el congelamiento de las reformas, basados en la idea oficial que ya se había construido la obra gruesa, como el término de la coalición. Ello se expresó fundamentalmente con la renuncia del Ministro del Interior y su reemplazo

por un militante de la Democracia Cristiana que sí afirmaba su lealtad con el gobierno y el futuro de la coalición. Pero el fraccionamiento en la coalición de gobierno quedó instalado pese a su mantención formal.

---

En suma, a lo largo del año 2016, junto a los debates indicados, se mantiene una baja aprobación del gobierno en las encuestas de opinión pública en torno al 20% y que llegan, como mencionado, al 15% en Agosto, muy bajos niveles de confianza en todas las instituciones y una situación económica que no se recuperaba y que provocaba sobre todo la crítica de los grandes sectores empresariales vinculados con la oposición política y mediática. Al mismo tiempo a los procesos y casos de corrupción se agregan otros que afectan a Fuerzas Armadas y organismos del Estado. Por otro lado, se amplían divisiones internas tanto entre los partidos de gobierno en torno a la realización del programa, como entre los partidos de oposición en torno al futuro electoral, y en ambos casos, surgen prematuros debates sobre candidaturas presidenciales para las elecciones de fines de 2017. En el campo social a las movilizaciones de estudiantes señaladas se suman nuevos sectores ciudadanos que plantean nuevos temas obligando al gobierno a incluir en su agenda una reforma previsional que había descartado para el actual período<sup>32</sup>. Todo lo anterior agudizaba el clima de crítica y rechazo a la política, que se expresaba en la más baja aprobación a un gobierno y a las coaliciones políticas en todo el período democrático<sup>33</sup> lo que hacía temer una nueva baja en la participación electoral en las elecciones municipales de Octubre de 2016, pese a que por otro lado, las reformas políticas, especialmente el cambio del sistema binominal han significado una reactivación política con la posible inscripción de varios nuevos partidos y el refichaje de militantes de los existentes.

---

<sup>32</sup> Las movilizaciones sociales con la demanda “NO MAS AFP” en Agosto de 2016 fueron tan masivas que obligaron al gobierno a anunciar una reforma significativa, aunque parcial, al sistema que, entre otras cosas, aumentaba la cotización de los empleadores en 5% y creaba un fondo cuyo destino ya fueran las cuentas individuales o un fondo solidario y cuya administración, no contaban aun con el consenso en el propio gobierno. La presidenta anunció televisión estas medidas en el marco de una gran acuerdo nacional sobre la materia. Pese a estos anuncios las movilizaciones por terminar con las AFP continuaron.

<sup>33</sup> Como hemos señalado, en la Encuesta CEP de Agosto 2016 la aprobación del gobierno bajó a 15% y ninguna coalición sobrepasó el 10%

## **Crisis coyuntural y crisis estructural. Las perspectivas de salida**

Iniciamos este artículo indicando que en América Latina asistíamos, con muy pocas excepciones a una crisis de los proyectos políticos post transición, tanto de los que intentaron el salto a nuevas relaciones entre Estado y sociedad en términos de igualdad y reconstitución de actores sociales y políticos como de los que no lo hicieron. En algunos casos se trata sólo de derrotas electorales, en otros de los problemas de corrupción y las relaciones entre política y dinero, en otros de derivas autoritarias, en otros de pérdida de legitimidad de los actores políticos y de separación de éstos con la sociedad y es probable que estas crisis puedan significar el término de un proyecto o proceso en algunos casos. Añadamos que en prácticamente todos los casos los proyectos que se intentaron no lograron una transformación del modelo productivo, sino que más bien aprovecharon de un ciclo económico positivo, manteniendo el modelo de desarrollo con pocas transformaciones estructurales, y que con excepciones no lograron generar nuevos actores o sujetos socio-políticos.

En el caso chileno, estamos frente a uno de los procesos post dictadura que tuvo importantes éxitos económicos, sociales y políticos, pero que no materializó una superación o reemplazo del modelo económico social heredado de la dictadura ni del modelo político impuesto por la dictadura y heredado de la transición que buscaba consolidar y reproducir el modelo socio-económico. Es decir, no se dio el salto en democracia a nuevas relaciones entre Estado y sociedad que avanzaran en la igualdad y en la generación de nuevos actores socio-políticos, quedando estos últimos congelados en las coaliciones consagradas por el sistema bi-nominal. En efecto, la sociedad chilena tiene rasgos heredados del modelo societal de la dictadura, lo que no ocurre en ninguna otra sociedad en América Latina, si uno considera los temas de educación, salud, previsión, comunicación, relaciones laborales, seguridad social, regionalización, etc<sup>34</sup>. Y el rechazo tanto a este tipo societal como la crítica a los actores que desde el gobierno y las instituciones políticas no lo habían superado, es lo que se expresa en las movilizaciones de 2011 y van a dar origen al proyecto transformador del gobierno de

---

<sup>34</sup> Hemos desarrollado esto en Garretón, *Neoliberalismo Corregido*

Bachelet. Esta aparecía como la gran oportunidad de superar la crisis estructural de la sociedad chilena que no había sido superada por los gobiernos de la Concertación.

Si bien parte significativa de las reformas señaladas en el programa de gobierno se han iniciado y algunas de ellas ya están madurando, lo cierto es que, por un lado, hay algunas que no se han planteado formalmente, como la salud o la regionalización o el problema de la Araucanía, otras que surgen como respuesta de emergencia frente a las movilizaciones sociales, cual es el caso de la reforma previsional. Al igual que en los otros casos de América Latina tampoco se ha producido una transformación del modelo productivo, con probablemente algunas excepciones del sector energía, que lleve a la disminución de la dependencia de los precios del cobre y sin la cual a la larga puede generarse una crisis de gravedad que impida sostener las reformas estructurales iniciadas. Pero aun en los casos de las reformas en curso aún no está asegurado el carácter transformador y superador de todas ellas respecto del modelo socio económico y político del último cuarto de siglo, que como hemos dicho tiene su impronta en la herencia de la dictadura. Y esta ambivalencia y empantanamiento del proceso desencadenado, en ningún caso fracaso pues se mantiene su potencialidad, se expresa tanto en la esfera propiamente política como en la sociedad y los actores sociales.

Respecto de la primera, es evidente que un proyecto de tipo transformador cuenta con la radical oposición mediática, política y económica de los sectores identificados con el actual modelo de sociedad y que a ello se debe la mayor parte del entrampamiento al cabo de dos años y medio, Pero también se cae en el entrampamiento debido a problemas que vienen del gobierno y su coalición. Del primero cabe resaltar que la cuestión central es no haber planteado desde el inicio la reforma política, es decir, el tema constitucional que asegurara al mismo tiempo convertir la mayoría electoral en una mayoría programática y estableciera una nueva relación entre la política institucional y la sociedad movilizadora, es decir generando mayoría a la vez social y política. Además, no deben desconocerse las ambigüedades o problemas de gestión en la implementación de las reformas que aumentaron el distanciamiento con la sociedad y el rechazo de ésta a toda política de gobierno u oposición. Pero en el origen de estas

ambigüedades o problemas de gestión, a los que se tiende equivocadamente a culpabilizar exclusividad, están las conductas por parte de sectores de la Nueva Mayoría que no logran entender el alcance de las reformas y sus proyecciones y que se aferran a su propio protagonismo y a la idea de la simple continuidad. Las propuestas coyunturales de salida de la crisis, como cambios de gabinete, nuevas agendas que limiten el alcance de las reformas bajo la idea de consolidarlas o por el contrario incorporación parcial de algunas demandas planteadas por las movilizaciones, diálogos o pactos que lleven a “grandes consensos” lo que significa de hecho aceptar las imposiciones de la oposición, no sólo no resuelven la crisis coyuntural sino que la mayor parte de ellas, salvo la incorporación de nuevas demandas, no dan cuenta de la crisis estructural y tienden a agravarla.

---

Pero como hemos señalado a lo largo de este trabajo, el puro enfrentamiento de la dimensión política y partidaria no basta. Lo que en este período se ha mostrado no son sólo fallas fundamentales en el sistema político y sus actores principales, sino también la ruptura entre éstos y el mundo social. Este último no es homogéneo ni tampoco lo es su distancia con la política. Por un lado hay indiferencia y apoliticismo o simplemente rechazo individualista de la acción colectiva y política de vastos sectores que a lo largo de estos años han ido perdiendo el sentido de lo público, lo que no es de extrañar en una sociedad en que predomina una educación privada, la ausencia de formación cívica, pocos canales de participación y...el voto voluntario. Por otro es cierto que las movilizaciones como forma de expresión ciudadana son frecuentes y expresan rechazo generalizado a las desigualdades, abuso y corrupción<sup>35</sup>. Pero con excepciones, han estado reducidas a componentes principalmente corporativos o particulares de cada grupo movilizado, elementos indispensables pero no suficientes<sup>36</sup>. La apelación a una

---

<sup>35</sup> La importancia de las desigualdades en la crisis de representación y rechazo de la política ha sido destacada muy bien, entre otros, en una síntesis reciente por Vicente Espinoza, “Desigualdad social, clase media y representación política”, *Le Monde Diplomatique* Año XVI, número 177 (Septiembre 2016)

<sup>36</sup> Por ejemplo, las movilizaciones de los profesores, tensionados entre el mejoramiento de sus carreras y la preocupación por la educación en general, la de los empleados de servicios públicos entre su situación socio-económica y la reforma del Estado, la de las agrupaciones sindicales más entre las cuestiones de sus propias

ciudadanía “empoderada” parece una ilusión ante la ausencia de su vinculación a un proyecto político.

---

En síntesis, la crisis político-institucional actual de la sociedad chilena cuya raíz se encuentra precisamente en la incapacidad de recomponer el modelo socio-económico y el modelo político y en el agotamiento de los procesos parciales de corrección efectuados por los gobiernos democráticos, tiene dos dimensiones.

La primera, de carácter estructural, consiste, por un lado, en el agotamiento y el rechazo de los principios en que se basan el modelo socio-económico y político, y por otro, en la ruptura entre sistema político y sociedad, relación que fue estrecha en toda la historia de Chile a través del sistema de partidos que vinculaba la política con la acción de las organizaciones y movimientos sociales. Ambas dimensiones van mucho más allá de una crisis de confianza o de las elites y no se reducen a un problema de nuevas clases medias insatisfechas, y la transforman en una crisis orgánica y de legitimidad del conjunto de instituciones y actores políticos.

La segunda es la crisis coyuntural que comienza, a fines de Enero de 2015 con el caso Penta y se acentúa en muchos otros casos de corrupción, acentuando el desprestigio y rechazo de la política que tienen su raíz en los elementos estructurales señalados. Por otro lado, la parálisis del sistema político y del gobierno para llevar a cabo su proyecto transformador agudiza y redefine esta crisis.

En esta situación cabe por preguntarse por las salidas posibles.

Por un lado, está la propuesta restauradora o conservadora tanto de la oposición política y mediática y de los grupos económicos como, con matices, de sectores de

---

organizaciones y la transformación del trabajo o productiva, la de los estudiantes tensionados entre la gratuidad de la educación como derecho de sus bases de apoyo y las exigencias de la transformación completa del sistema. Es evidente que el adecuado manejo de estas tensiones exige la presencia fuerte de la dimensión política que siempre fue clave en los movimientos sociales chilenos.

gobierno vinculados a la Democracia Cristiana Esta propuesta que puede expresarse, en cuanto manifestación de la oposición, en las próximas elecciones presidenciales a través de la candidatura de derecha carece de viabilidad en el mediano plazo y profundizaría la crisis haciéndola probablemente estallar. Ello por cuanto volver atrás revocando todo lo hecho significa enfrentar no solo a una oposición política de los principales sectores de la Nueva Mayoría y de toda la izquierda, sino que a todos los sectores sociales movilizados. Como señalan las encuestas, estos últimos han mostrado su acuerdo con reformas profundas pero critican fuertemente su implementación porque rechazan a los actores políticos que las encabezan.

A su vez los sectores conservadores de la Democracia Cristiana que han planteado el término de la Nueva Mayoría en su actual constitución y opuesto al carácter transformador del proyecto del gobierno actual, aunque se hicieran predominantes en el seno de su partido, difícilmente pueden aspirar a liderar una nueva coalición con proyección mayoritaria, ya sea de centro derecha o solo de centro. En el primer caso esto significaría su ruptura interna y, obviamente el rechazo a su liderazgo por parte de los propios sectores de centro derecha. En el segundo caso, la re edición del “camino propio”, a través de candidaturas presidenciales propias en una primera vuelta imposibilita su triunfo y los condena a un lugar subordinado ante el triunfo de la cualquiera de las otras opciones. La permanencia obligada de la DC, pese al rechazo de los sectores conservadores al Partido Comunista, si quiere preservarse como partido en la coalición de centro izquierda, lleva a pensar que la alternativa conservadora o restauradora se hará inviable y serán los sectores más progresistas del partido los que asuman su liderazgo. En todo caso, deberá lidiar con su incapacidad de aceptar la hegemonía de los otros ejes partidarios de una coalición.

---

Por otro lado, la posibilidad de mantener vigente el proyecto fundacional exige una renovación y ampliación de las fuerzas de la Nueva Mayoría, con predominio de los sectores que están por asegurar el carácter transformador de las reformas y profundizarlas en lo que resta de este gobierno y en el siguiente, junto a la neutralización y subordinación de los sectores más conservadores de la coalición.

Cualquier liderazgo que surja ante las próximas elecciones presidenciales será viable sólo en la medida que cumpla con este requisito.

En el panorama de divisiones y recomposiciones tanto en la derecha como en el centro y la izquierda el fenómeno más interesante es la búsqueda de articulación de grupos de izquierda (Revolución Democrática, diversos sectores de izquierdas autónomas, libertarias y otros, con los anuncios de un Frente amplio) con los movimientos sociales, para constituir un nuevo polo de acción. Su viabilidad para constituirse en un eje con proyección mayoritaria va a depender de su capacidad tanto de canalizar efectivamente movimientos sociales y ciudadanías en crisis de representación y con cierto rechazo a toda forma política como de dialogar con la izquierda más clásica (PC,PS,PPD) y con el centro, para evitar caer en el aislamiento.

Más allá de las configuraciones político partidarios, la cuestión de fondo sigue siendo la superación de la crisis estructural y de conformación de actores socio-políticos capaces de implementarlas. Lo que han mostrado todas las experiencias históricas es que se trata de procesos de larga duración que combinan elecciones con proyectos históricos en juego, coaliciones mayoritarias de gobierno con liderazgo presidencial decidido y movilizaciones sociales con horizonte político. En algunos casos, además han sido fuertes crisis económicas las que los han desencadenado, lo que es evidente que puede y debe ser evitado en el caso chileno. En los últimos años hemos visto en nuestro país varios de estos elementos pero no han sido desencadenantes.

Y por eso no parece haber otra oportunidad, combinada con las anteriores instancias, descartando por supuesto la crisis económica, que la problemática constitucional, es decir el proceso constituyente. Recordemos que, a diferencia de todos los países que han salido de dictaduras prolongadas, Chile no ha tenido su “momento constitucional”<sup>37</sup>, y, por lo tanto, vive un orden constitucional, en el doble sentido de orden socio-económico y político, y texto constitucional, heredados de dictadura y carente de legitimidad o en conflicto central de legitimidad.

---

<sup>37</sup> Ver Ackerman, Bruce *La política del diálogo liberal*. Barcelona Gedisa 1999.

Precisamente el llamado a un proceso constituyente, ofrece la oportunidad de enfrentar tanto la cuestión del proyecto de país que permita avanzar en la solución de la crisis estructural, como la de la ruptura entre la institucionalidad y los actores políticos con la ciudadanía, dándole a ésta un carácter participativo en la decisión de los horizontes comunes, como, finalmente la crisis coyuntural del sistema político actual. Es de esperar que las diversas elites no coopten y tergiversen este proceso con acuerdos cupulares, pero que también el rechazo a cualquier fórmula institucional y los intereses particulares de la sociedad civil no limiten la participación en este proceso.

Llama la atención en este sentido que los sectores progresistas y los sectores sociales organizados o los movimientos sociales no hayan asumido la responsabilidad de llenar de significado la propuesta presidencial de proceso constituyente y hayan preferido las críticas a la ambigüedad o se refugien en las puras movilizaciones corporativas o en otros casos se planteen alternativas que desconozcan los componentes institucionales que todo proceso constituyente debe tener. El riesgo es que los sectores más conservadores de la sociedad, incluidos los de la coalición de gobierno, han reaccionado, luego de las críticas iniciales, en la línea de darle un contenido al proceso constituyente restringido al Congreso o a los expertos constitucionalistas.

En síntesis, la posibilidad que el 'proyecto de superación de la sociedad heredada de la dictadura, planteado por el actual gobierno de Bachelet, se mantenga y profundice dependerá en gran parte de un actor político y social a la vez que lo encarne y la constitución de éste tiene su gran oportunidad en el proceso constituyente que está en curso.

---

## BIBLIOGRAFIA CITADA

Altman, David, *Mensaje Presidencial 076-362 sobre la Reforma Electoral: Algunas anotaciones breves sobre externalidades poco discutidas*, [https://www.academia.edu/6958301/Mensaje\\_Presidencial\\_076-2014](https://www.academia.edu/6958301/Mensaje_Presidencial_076-2014)

Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, *Informe Final*. ([http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/04/Consejo\\_Anticorrupcion\\_Informe\\_Final.pdf](http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/04/Consejo_Anticorrupcion_Informe_Final.pdf))

CUT. *Análisis Proyecto de Ley de Reformas Laborales. Consejo Directivo Nacional*. Disponible en: <http://www.cut.cl/pdf/Analisis%20Proyecto%20de%20Ley%20de%20Reformas%20Laborales.pdf>.

Espinoza, Vicente, "Desigualdad social, clase media y representación política" , *Le Monde Diplomatique* Año XVI, número 177 (Septiembre 2016)

Fuentes, Claudio "La reforma a los partidos políticos. Modelos en pugna" en *La gran ruptura* Garretón, coord.

Fuentes, Claudio y Joignant, Alfredo, Editores, *La solución constitucional. Plebiscitos, Asambleas, Congresos, Sorteos y Mecanismos Híbridos* Santiago: Catalonia, 2015.

Fundación Sol, *Reforma Laboral: ¿Pone fin al plan laboral de la dictadura o lo consolida?* (En <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2015/03/Fundaci%C3%B3n-SOL-2015-Cuadernillo-Reforma-Laboral.pdf>)

Gargarella, Roberto *Latin American Constitutionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2013

Gargarella, Roberto, "La Sala de máquinas de las Constituciones Latinoamericanas. Lo viejo y lo nuevo" *Nueva Sociedad* No 258 (Julio-Agosto 2015)

Garretón, Manuel Antonio *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile (1990-2010)* (Santiago: El Desconcierto, 2013)

Garretón, Manuel Antonio "Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social", Santiago: LOM, 2014.

Garretón, Manuel Antonio, coord, *La gran ruptura. Institucionalidad Política y Actores Sociales en el Chile del Siglo 21*. Santiago: LOM 2016

Garretón, Manuel Antonio, "La crisis de la Sociedad Chilena, Nueva Constitución y Proceso Constituyente", *Revista Anales Séptima Serie* No 10 (2016)

Libertad y desarrollo. *Minuta proyecto de Ley Reforma Laboral* (En BOLETÍN 9835-13. <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/01/150109-MINUTA-PLLaboral-SMrcrc.pdf>);

Matamala, Daniel, *Poderoso caballero. El peso del dinero en la política chilena* Santiago: Centro de Investigación y Publicaciones. Universidad Diego Portales, Santiago, 2015

Mönckeberg, María Olivia *La Máquina para defraudar*. Santiago: Penguin Random House, 2015.

Negretto, Gabriel *La Política del Cambio Constitucional en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015

OECD *Informe Chile sobre educación escolar*. Santiago: OECD, 2004

OECD, *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools* OECD Publishing. 2012

Revista Anales, *Democracia y Proceso Constituyente* (Santiago: Anales de la Universidad de Chile. Séptima Serie No 10, 2016)

Revista Temas y Debates *Contrapuntos en torno a los nuevos gobiernos progresistas de América Latina*. Rosario, Argentina, 2013.

Orellana, Victor y Sanhueza, José Miguel *La letra chica de la gratuidad 2016. Apuntes para la discusión*. (Santiago: Fundación Nodo XXI, 2016)

Weyland , Kurt y Hunter, Wendy, eds. *Leftist Governments in Latin America Successes and Shortcomings*, USA: Cambridge University Press, 2010;