



INFORME DE COYUNTURA POLÍTICA

WWW.LYD.ORG
ISSN 2735-7589

N° 1
MARZO
2022

Contenido

TEMA DEL MES: PRESIDENTE BORIC: PRINCIPALES DESAFÍOS PARA SU GESTIÓN.....	3
CHILE BAJO LA LUPA: TERRORISMO EN LA MACROZONA SUR.....	5
ALERTA CONCEPTUAL: DEMOCRACIA SUSTANTIVA.....	8

TEMA DEL MES

PRESIDENTE BORIC: PRINCIPALES DESAFÍOS PARA SU GESTIÓN

El Presidente Gabriel Boric llega a La Moneda con un amplio apoyo ciudadano. Asume así un gobierno de izquierda que enarboló durante los últimos años un discurso de compromiso con cambios estructurales que se plantearon como alternativa a las políticas implementadas por los gobiernos de centroderecha y centroizquierda de los últimos 30 años. El primer y más básico desafío que enfrenta esta nueva administración es mostrar su capacidad para dar gobernabilidad, en un momento donde ellos mismos reconocen que el país enfrenta una “profunda fractura política y social”¹. Mantener el fuerte apoyo ciudadano, requiere, en lo esencial, que las nuevas autoridades sean capaces de construir un clima político y social que permita superar la crisis de desconfianza, descalificaciones y de falta de presencia del Estado y así avanzar en una agenda social, política e institucional que responda a las expectativas de la población. En otras palabras, fortalecer la autoridad del Estado, representado por el Presidente y su gobierno, incluso haciéndose cargo de las críticas fundadas e infundadas que su propio sector levantó como instrumento de acción para llegar al poder.

Cuatro definiciones esenciales del Presidente Boric y los desafíos que conllevan:

- **Un liderazgo claro al interior de su nueva coalición:** la escasa representación parlamentaria de Apruebo Dignidad los forzó a ampliar su base de apoyo con la integración al gobierno de lo que se ha denominado como el “*socialismo democrático*”, representado por el PS, PR, PL y PPD. Armonizar las prioridades de los diferentes partidos y movimientos sociales que apoyan al gobierno constituyen un desafío de liderazgo del Presidente. El beneficio estratégico de sumar apoyos es claro, está por verse los costos asociados a la convivencia y a la gestión armónica del mismo. A los pocos días de asumir, se observan posiciones distintas que pueden enunciar un camino de fricciones o roces. Entre ellos destacan las palabras del presidente del PC, Guillermo Tellier: “nosotros no vamos a ser los bomberos del gobierno” frente a la pregunta del rol del Partido Comunista en los movimientos sociales que se expresan en la calle. Asimismo, Bárbara Figueroa planteó que el PC tiene “la tarea de defender (el programa) desde todos los espacios y la calle también será un espacio”. También al interior del Gobierno se vio con la diferencia entre la ministra del Interior, Izkia Siches, y el subsecretario Manuel Monsalve sobre la existencia o no de presos políticos mapuches.

La activa presencia del ministro Mario Marcel, que ha enunciado los lineamientos preliminares de su acción en el ámbito económico, si bien responde a lo establecido por el Presidente en su diseño original, tendremos que ver cómo los compatibiliza con las prioridades de los distintos ministerios, partidos políticos y movimientos sociales oficialistas. Hacienda aún no cruza la barrera de su propia área de confort.

- **El manejo del Congreso:** la debilidad política expresada en la minoría parlamentaria que tiene el gobierno requiere de un liderazgo y una articulación a fin de consensuar una agenda legislativa que le permita sacar adelante su agenda reformadora. El gobierno inicia su gestión política con el 40% de apoyo en el Senado y el 42% en la Cámara de Diputados. Con bajos costos puede lograr ampliar su base de apoyo en el Senado hasta alcanzar el 50% y en la Cámara hasta el 46%. Seguir ampliando este apoyo, a fin de alcanzar quórum que permitan cambios estructurales, requiere consensuar apoyos en nuevos grupos que están en el centro político o, definitivamente, en la oposición.

¹ Ruiz, Carlos en entrevista en Revista *El Sábado* de El Mercurio (12.03.2022).

Tal como lo declara Álvaro García Linera, ex Presidente de Bolivia y referente intelectual del Presidente Boric, esto no es más que una manifestación de vocación de poder dado que tiene que ampliar su base para dar certidumbre a grupos distintos al propio.

Observamos que el gobierno muestra señales de alto riesgo. Destaca el discurso de Boric en La Moneda, en el que establece una ruta de diálogo con los parlamentarios de gobierno y oposición para avanzar en los consensos necesarios para implementar su agenda legislativa. Con esto se rompe la tradición de difundir, el día que asumen el nuevo gobierno, sus prioridades para los 100 primeros días. Esta opción conlleva el riesgo de que si no alcanzan una agenda común con los apoyos necesarios (de gobierno y oposición) se auto infringen una derrota inicial. Una segunda derivada de esta estrategia es que todo gobierno debe bajar rápido su agenda legislativa a fin de inhibir iniciativas parlamentarias que dificulten sus prioridades, como es el caso del ingreso del proyecto de “quinto retiro” de Fondos Previsionales presentado por el diputado PPD, René Alinco. En cuanto a la relación gobierno-parlamentarios, las tratativas del ministro de la Segpres, Gogio Jackson, de llegar a acuerdo con el senador Ossandón por la presidencia del Senado lo llevó a tener una primera derrota, incluso generando tensiones innecesarias con su nuevo aliado, el Partido Socialista, donde ya se perfila el senador Fidel Espinoza como un vocero en estas materias. El ministro Jackson, con la elección de Elizalde como presidente del Senado, logró revertir el *impasse* inicial.

- **Liderazgo reflejado en el manejo de las expectativas:** las declaraciones del Presidente y sus equipos han enfatizado la importancia del manejo de expectativas por parte de la población. Conceptos como cambios con gradualidad pasan a ser comunes en las presentaciones públicas de las nuevas autoridades. Sin embargo, la retórica en el manejo de expectativas no es suficiente si no va acompañada por señales claras en esta materia, por lo que el gobierno debe ser capaz de diferenciar las expectativas que emanan de la sociedad como un todo, de aquellas más sectoriales que apuntan a grupos específicos de interés y concentrar su atención en las primeras. Una señal errática en esta materia es la no renovación del estado de excepción en la Macrozona Sur. Se suma como otro ejemplo altamente riesgoso la permanente reivindicación de múltiples identidades por parte del Presidente en sus apariciones públicas, logrando una conexión político-afectiva pero no considerando las expectativas que se generan para la implementación de las múltiples agendas de estos grupos.

- **Liderazgo hacia la Convención Constitucional:** escuchando las primeras intervenciones del Presidente, pareciera que existe conciencia respecto a los riesgos que el nuevo gobierno asume frente al contenido del texto que se encuentra elaborando la Convención. Recordemos que en su discurso destacó entre sus ejes principales que “necesitamos una Constitución que nos una” pensando en el plebiscito de salida. Los partidos que lo apoyan son claves al momento de definir las mayorías en la Convención, por lo que el nuevo gobierno no podrá hacerse el desentendido. Las nuevas autoridades no han renunciado al interés de reflejar sus prioridades en el texto que va a ser plebiscitado, pero también tienen claro los riesgos que asumen frente a un resultado estrecho o adverso en el plebiscito de salida. Según Daniel Mansuy, “si la Convención se sigue descarrilando puede terminar arrastrando al gobierno”.

Reflexión final

El nuevo gobierno, y muy especialmente el Presidente Boric, debe desplegar su liderazgo a fin de abordar en esta primera fase de gobierno los riesgos y espacios de conflictividad en las dimensiones analizadas. Urge definir sus prioridades legislativas, ordenar a los partidos que lo apoyan en cuanto a la Convención y el Congreso, lograr un trabajo afiatado de gobierno donde el todo sea más que la suma de las partes y, finalmente, manejar con hechos y no con retórica las expectativas de la ciudadanía en función de lo comprometido en campaña.

CHILE BAJO LA LUPA

TERRORISMO EN LA MACROZONA SUR

■ **El terrorismo en Chile: un llamado de alerta internacional**

El Índice Global sobre Terrorismo 2022² ha situado a Chile dentro de los 18 países con mayor presencia de terrorismo a nivel mundial. Un indicador que da cuenta de la dramática alza en los niveles de violencia terrorista en nuestro país, ya que en 2020 nos posicionaba en el puesto 47. Lamentablemente hoy somos el segundo país de Latinoamérica, después de Colombia, con mayor presencia de terrorismo y, junto a esta misma nación, somos los únicos países de la región y OCDE en integrar los primeros 20 lugares del índice, al que se suman 11 países africanos, entre ellos Somalia, Mali, Nigeria, Mozambique y 7 países asiáticos como Afganistán, Irak, Siria, Pakistán, entre otros.

El Instituto para la Economía y la Paz (IEP), responsable de construir este índice, considera en su definición de terrorismo tanto los aspectos físicos, como los psicológicos que conllevan los ataques terroristas, definiéndolo como “el uso real o amenazado de fuerza y violencia ilegales por parte de un actor no estatal para lograr un objetivo político, económico, religioso o social a través del miedo, la coerción o la intimidación”³. El informe contabiliza 362 ataques terroristas en Chile durante 2021, de los cuales más de la mitad se atribuyen a extremistas mapuches⁴.

Este índice viene a demostrar una realidad que no es nueva, la escalada de la violencia y los ataques terroristas que afectan principalmente a la Macrozona Sur, la mayoría de éstos amparados por una supuesta reivindicación de tierras por parte grupos violentos asociados a la causa mapuche.

■ **¿Cómo se enfrenta en Chile el terrorismo?**

Nuestra Constitución Política de la República califica al terrorismo, por esencia, contrario a los derechos humanos. Se encuentra tratado en las Bases de la Institucionalidad, pues representa la negación total de los principios y de los valores que forman la identidad nacional, vulnerado la dignidad de las personas y los derechos humanos. Por otro lado, dispone que una ley de quorum calificado determinará las conductas terroristas y su penalidad. Esta Ley es la 18.314⁵, vigente en Chile desde 1984 (con modificaciones), y se conoce comúnmente como “Ley Antiterrorista”. Particularmente esta última no define propiamente tal el delito de terrorismo, sino más bien comprende una agravación de la pena frente a ciertos tipos de delitos (homicidios, incendio, sustracción de menores, descarrilamiento de trenes, envío de encomiendas o cartas explosivas, entre otros).

En este contexto, una de las circunstancias a considerar para calificar el delito de terrorista, se refiere al “dolo terrorista”, es decir, “...cuando el hecho se cometa con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie...”⁶. Sin embargo, en la práctica resulta muy complejo probar un elemento que se desarrolla en el fuero interno del sujeto que comete el delito, siendo ésta una de las razones por la cual ésta ha tenido

² “Global Terrorism Index 2022”.

³ ¿How is Terrorism defined?, <https://www.economicsandpeace.org/about/faqs/>

⁴ Analizando bases de datos anteriores del estudio, la institución califica como atentado perpetrado por extremistas mapuches sólo a los delitos reivindicados por estos o con imputado conocido. Sin perjuicio de ello, otros delitos con calificación terrorista pero no atribuibles a extremistas mapuches se produjeron en la Macrozona Sur.

⁵ Ley 18.314 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29731>

⁶ Bis.

poca aplicación y escasos resultados. Adicionalmente, junto con la escasa aplicación de la ley, hay consideraciones que muestran que en la elite política aún no existe un consenso sobre lo que está sucediendo desde hace ya varias décadas en la zona sur del país y sin un diagnóstico común es imposible avanzar en una solución. Un buen ejemplo es lo sucedido durante la segunda administración del Presidente Sebastián Piñera, quien en 2018 presentó una indicación sustitutiva de reforma a la Ley Antiterrorista (Boletín 9692-07), proyecto que ingresó a la Comisión de Constitución presidida por el Senador Huenchumilla, pero que no avanzó en su tramitación. Para intentar avanzar con mayor premura, el gobierno envió al Congreso la Ley Corta Antiterrorista (Boletín 12589-07), la cual, si bien fue aprobada en general en el Senado, recibió el rechazo de algunos senadores, entre ellos, Francisco Huenchumilla, quien esgrimió estar disponible “para legislar en esta materia en la medida que reparemos la Ley Antiterrorista y hagamos una ley nueva, conforme a los estándares internacionales”⁷ lo cierto es que, bajo esos argumentos, finalmente no se avanzó en ninguno de los dos proyectos, afectando directamente a las víctimas del terrorismo y profundizando la ineficacia del Estado en la erradicación de estos hechos.

▪ Estado de excepción

Sin poder avanzar en la tramitación de los proyectos de ley que fortalecerían la Ley Antiterrorista, el ejecutivo enfrentó los hechos de violencia en la Macrozona Sur con la declaración del estado de excepción en octubre de 2021, medida que se mantiene vigente hasta hoy. Los efectos de esta decisión lograron reducir los hechos de violencia en un 43% en dos meses⁸.

Pese a la mejora en los indicadores, la nueva administración del Presidente Boric ha sido enfática en asegurar que no renovarían el estado de excepción en la Macrozona Sur, declarando que enfrentarán al terrorismo usando el camino del diálogo. Lo cierto es que esta estrategia ya sufrió un primer *impasse* cuando la ministra de Interior y Seguridad Pública, Izkia Siches, fue recibida con disparos al aire y barricadas en su frustrada visita a la comunidad de Temucuicui. Tras el incidente, Víctor Queipul, lonco de dicha comunidad y miembro del grupo Resistencia Mapuche Malleco (RMM), reivindicó el derecho de dicha comunidad sobre el territorio y señaló que la apertura al diálogo se haría bajo sus condiciones: “si quieren dialogar con las comunidades de Malleco deben pasar por mí, si no se van a encontrar con sorpresas”⁹. Así es como el gobierno, a solo cuatro días de asumir el poder, debió enfrentar en carne propia el mismo terrorismo que negaron sistemáticamente, como coalición política, durante los últimos años. Dicha posición frente a la violencia pudo incidir en la subestimación que se desprende del actuar de la segunda autoridad de gobierno, quien decidió visitar una zona en conflicto sin la adecuada planificación o no habiendo escuchado las recomendaciones técnicas asociadas a su seguridad, poniendo en riesgo su vida, la de sus acompañantes y toda la institucionalidad que implica su cargo. Pese a lo anterior, el gobierno desistió de presentar una querrela contra los responsables, profundizando aún más la impunidad de los grupos terroristas que operan en la zona.

▪ Reflexiones finales

Mientras en Chile no exista un acuerdo político transversal que defina una estrategia común de neutralización de los grupos terroristas, no se avance en un consenso sobre los delitos de connotación terrorista, no se fortalezca la legislación vigente para proveer al Ministerio Público de

⁷ Extracto de la intervención del Senador Francisco Huenchumilla durante la votación en general del proyecto (07.08.2019). <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlID=13121&prmbOLETIN=12589-07>

⁸ Cifra entregada por el presidente Piñera en un discurso realizado en el marco de la promulgación de la “Ley Juan Barrios” el 15 de diciembre del 2021.

⁹ Extracto entrevista a Víctor Queipul en Interferencia. <https://interferencia.cl/articulos/exclusivo-habla-el-lonko-de-temucuicui-si-quieren-entrar-asi-estan-muy-equivocados-podemos>

las facultades necesarias para combatirlo y las autoridades no utilicen las herramientas que la ley dispone para hacer frente a delitos de esta magnitud, el combate al terrorismo seguirá siendo una frustración y nos mantendremos entre los países del mundo que se encuentran más afectados por delitos de esta naturaleza.

Los principales desafíos para el Presidente Gabriel Boric serán enfrentar el discurso negacionista esgrimido por su sector durante los últimos años, manejar el término del estado de excepción en la zona y llevar adelante su propuesta de diálogo con comunidades que no están dispuestas a negociar con el “Estado chileno”.

ALERTA CONCEPTUAL

DEMOCRACIA SUSTANTIVA

“Mi compromiso es cuidar la democracia todos los días de nuestro gobierno y una **democracia sustantiva** (...) que no se reduce al voto. Una democracia en donde en los barrios, las poblaciones, las organizaciones sociales y la sociedad civil tenga protagonismo, porque una democracia sin la gente no es verdaderamente una democracia”. Lo anterior fue planteado por el Presidente electo, Gabriel Boric, en su discurso del 19 de diciembre de 2021. No fue una frase al pasar, sino que da cuenta de una concepción de la democracia que estimamos necesario analizar.

Para aproximarnos al concepto de democracia sustantiva, un punto de referencia obligado es Luigi Ferrajoli, jurista italiano y uno de los principales teóricos del garantismo jurídico. Para Ferrajoli en su texto *Principia iuris Teoría del derecho y de la democracia* V.II (Ferrajoli, 2007), la democracia formal, entendida como el sistema político en el cual la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente o por medio de representantes, no es condición suficiente para el aseguramiento del ideal democrático. Es por esto que plantea que, para que una democracia pueda llamarse como tal, debe preocuparse del qué. En sus palabras: “La democracia constitucional se configura así como un paradigma complejo que incluye, (...), junto a la dimensión política o formal, también una dimensión que he llamado sustancial, dado que se refiere a la *sustancia* de las decisiones: es decir, a los límites (lo que está prohibido) y a los vínculos (lo que es obligatorio) impuestos a los poderes representativos como otros tantos principios axiológicos de la democracia” (p.15). De ese modo, Ferrajoli va más allá de la noción de soberanía popular para hablar de democracia sustantiva donde la libertad, la salud, la educación y la vivienda son fines en sí mismos vinculados a la integridad humana y serían derechos sustanciales.

Para Ferrajoli, la democracia sustantiva se refiere a cómo la voluntad del pueblo es recogida... determina objetivos, se preocupa de los contenidos o sustancia de las decisiones que se toman a través de los procedimientos democráticos. Otros autores también han examinado lo que entienden como las “implicancias sustantivas” que tendría la democracia, particularmente en lo que refiere a la provisión de bienestar social (Spicker 2008).

Esta concepción maximalista de la democracia se contrapone a la visión de la teoría económica de la democracia formulada por Schumpeter, entre otros, que concibe la democracia como el método que regula el acceso al poder a través de la competencia electoral. El acto de votar tiene un papel central en esa concepción de democracia. Esta visión ha sido la predominante en las constituciones democráticas. Robert Dahl, posteriormente, añadió un conjunto de otras condiciones que caracterizan la democracia o poliarquía, como el pluralismo, la existencia de fuentes de información alternativas, el derecho a asociación, entre otras.

Democracia sustantiva en Chile y sus implicancias

Tanto en la Convención Constitucional, como en grupos con alta capacidad de movilización, encontramos indicios concretos de cómo se busca avanzar hacia una democracia sustantiva en Chile. La promoción de este modelo de democracia maximalista descansa en dos supuestos. Primero, la democracia procedimental (lo que en todo el mundo se conoce como democracia representativa), serviría sólo para preservar los intereses de una élite considerada como abusadora y corrupta. Nada muy innovador, ya que la izquierda radical en los sesenta y setenta en Chile también enarbó un discurso contra lo que definían como la democracia burguesa. El segundo supuesto, que se sigue de la premisa anterior, es que existiría una verdadera voluntad popular o soberanía que no se deriva

de los procesos electorales y las instituciones democráticas, sino que residiría en los movimientos sociales y territorios (sic). Ese es el discurso que predomina en la Convención Constitucional, donde se impone la política de la identidad.

Para entender de qué estamos hablando, y hacia dónde está girando el proceso político en Chile, debemos hacer inteligibles sus supuestos teóricos, que podemos situar en la agenda de la teoría del discurso que propone una “radicalización de la democracia”. Lo anterior, fundamentalmente en el trabajo de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe. Su tesis política en *Hegemonía y Estrategia Socialista* (1987, 2004, FCE) apunta a construir una “cadena de equivalencias entre las varias luchas democráticas y en contra de las diferentes formas de subordinación” (p.19). Laclau y Mouffe postulan que las disputas en asuntos como racismo, discriminación sexual, medio ambiente, etc, deben articularse con las luchas de clase tradicionales para así levantar un proyecto de izquierda hegemónico (p.19). Los alineamientos de fuerzas dentro de la Convención expresan la convergencia entre sectores que representan esos colectivos o identidades fragmentadas y la nueva izquierda que representa el Frente Amplio (FA). Ambos bloques, colectivos/territorios y el FA, propiciarían mecanismos asamblearios y de democracia directa por sobre la democracia representativa. Ello, toda vez que la democracia procedimental (o formal) sería parte de un dispositivo institucional que perpetuaría esos tipos de “subordinación” anteriormente explicitados (Supuesto#1).

De la tesis política anterior se sigue la estrategia de “rodear” la Convención explicitada por el PCCH o los llamados a la desobediencia civil del propio Gabriel Boric días antes del 18 de octubre de 2019. ¿Incluye esa democracia sustancial la legitimación *per se* de la desobediencia civil? La lógica esgrimida por el Presidente electo parece indicar que sí lo sería. “Todo acto de desobediencia civil es rechazado por quienes no quieren que las cosas cambien. La evasión masiva no se soluciona reprimiendo, sino enfrentando el problema de fondo...”, escribió en su cuenta de Twitter el 16 de octubre de 2019. Bajo esa lógica, las acciones o movilizaciones del *pueblo organizado* o los territorios desplazarían la correlación de fuerzas expresada en las instituciones formales (electorales) representativas (Supuesto#2).

La mirada desde las denominadas organizaciones territoriales es similar. Rodrigo Faúndez, Coordinador Nacional de Modatima, escribe en una columna en El Desconcierto: “(...) adicional a estas ideas de romper con los amarres actuales, es preciso instaurar mecanismos que permitan ejercitar una democracia sustantiva, tales como la iniciativa popular de ley, los plebiscitos nacionales como mecanismo de resolución de decisiones estratégicas para el interés público, la revocación de autoridades, la entrega de mayor poder y autonomía a los municipios, entre otras medidas”¹⁰.

Se observa entonces el riesgo de avanzar hacia una democracia sustancial en Chile con impacto en al menos cuatro niveles: 1) poner en duda el valor de una persona un voto (paridad, escaños reservados, etc), 2) validar o aceptar tácitamente el papel de la violencia en el espacio público (desobediencia civil, indulto a los denominados presos políticos, mutismo frente a la situación de violencia rural en la Macrozona Sur, etc), 3) cancelar el pluralismo político (sanciones al negacionismo etc) y 4) imponer lógicas de representación corporativistas (grupos, movimientos sociales, territorios).

¹⁰ Faúndez, Rodrigo. *Nueva Constitución para una Democracia Sustantiva*. El Desconcierto (3/12/2020).

Bibliografía

Ferrajoli, Luigi. (2007,2011) *Principia iuris Teoría del derecho y de la democracia V.II* : Editorial Trotta.
Disponible en:

[file:///C:/Users/mjros/Downloads/Principia%20iuris.%20Teor%C3%ADa%20del%20derecho%20y%20de%20la%20democracia%202.%20Teor%C3%ADa%20de%20la%20democracia%20by%20Luigi%20Ferrajoli%20\(z-lib.org\).pdf](file:///C:/Users/mjros/Downloads/Principia%20iuris.%20Teor%C3%ADa%20del%20derecho%20y%20de%20la%20democracia%202.%20Teor%C3%ADa%20de%20la%20democracia%20by%20Luigi%20Ferrajoli%20(z-lib.org).pdf)

Laclau, Ernesto. Y Mouffe, Chantal. (1987, 2004) *Hegemonía y Estrategia Socialista*: 3a. ed. – Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Spicker, Paul. (2008) *Government for the people: the substantive elements of democracy*. Int J Soc Welfare 2008: 17: 251–259.

Disponible en: <http://dcac.du.ac.in/documents/E-Resource/2020/Metrial/511CihnnitaBaruah3.pdf>