

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



Balance legislativo del Gobierno 2022

Nº 2302 | 31 DE ENERO 2023

MIRADA
POLÍTICA

Introducción

El primer año de cualquier Gobierno resulta fundamental para definir su relación con el Congreso Nacional, así como la definición de las prioridades legislativas que pretenden impulsarse. Antes de cumplir un año de mandato, el Presidente Gabriel Boric ha experimentado una serie de dificultades en el impulso de su agenda legislativa, la que se caracterizó durante sus primeros meses en propuestas reactivas, a la espera del resultado del plebiscito constitucional donde se sometieron a escrutinio las ideas matrices que se plasmaban en su programa.

Una vez conocido el resultado del 4 de septiembre, el Gobierno reactivó su ofensiva en el Congreso, mediante el impulso de agendas refundacionales, sin sintonía con el querer ciudadano, e incluso, tras el fracaso de algunas de sus propuestas en el Congreso, se buscaron otras vías para lograr su cometido, las que desencadenaron una serie de críticas al Gobierno y su gestión.

La presente edición de “Mirada Política” se dedica al análisis de la agenda legislativa del Gobierno del Presidente Boric durante su primer año de gestión, haciendo un breve repaso sobre sus principales proyectos, y los hitos y características que marcaron su tramitación.



Un Gobierno reactivo

Durante los primeros meses del 2022, los Mensajes promovidos por el Ejecutivo se caracterizaron por su carácter reactivo ante la contingencia, más que el impulso de una agenda definida y con grandes reformas estructurales, como se desprendía del programa de Gobierno. Así, proyectos como el reajuste del sueldo mínimo, los mecanismos de estabilización de precios de algunos bienes básicos, o incluso la presentación de un proyecto propio de retiro de fondos previsionales para contener aquel presentado por parlamentarios, fueron los temas que ocuparon gran parte de la agenda del Ejecutivo durante sus primeros meses de gestión.

• Presiones por las alzas de combustibles y electricidad

El gobierno se vio obligado a reaccionar –y no siempre de la mejor manera– ante la contingencia, sobre todo por los efectos producidos por el alza del dólar, el precio de los combustibles, la Guerra de Ucrania y la inflación. Ello porque se preveían fuertes alzas en los precios de la electricidad, la parafina y los combustibles, lo que afectaría aún más el bolsillo de los chilenos, quienes ya se encontraban fuertemente afectados por la inflación y la crisis político social chilena.

Producto de lo anterior, se presentaron diversas iniciativas (MEPCO, FEPP y Fondo de Estabilización de Precios de la Electricidad) para la estabilización de precios de estos bienes básicos, lo que significó un gasto fiscal relevante, y en algunos casos, la inyección de nuevos recursos al poco tiempo de haberse aprobado estas iniciativas.

En definitiva, la reactividad del Gobierno se manifestó en discusiones legislativas improvisadas, que requirieron múltiples correcciones posteriores, y que mantienen un velo de duda sobre qué medidas se deberán adoptar para enfrentar las situaciones que los motivaron para entregar soluciones de largo plazo.

• Presiones del oficialismo y el freno a un “quinto retiro” de fondos previsionales

En abril de 2022, la Comisión de Constitución de la Cámara estudió el proyecto de ley de “quinto retiro” de fondos previsionales correspondiente a una serie de mociones refundidas, que dentro de sus autores encontraban parlamentarios oficialistas.

En dicha instancia, el Ministro de Hacienda Marcel fue enfático en que el escenario había cambiado notablemente con respecto a la aprobación de retiros anteriores (respecto de los cuales había ya manifestado su opinión contraria como Presidente del Banco Central): ya no existían cuarentenas y la economía continuaba empeorando bajo un 9,4% de inflación. Además, destacó los efectos negativos que la aprobación de un quinto retiro traería consigo tanto para las personas como para el mercado. Marcel finalizó su presentación señalando “Un nuevo retiro solo alimentará un círculo vicioso de más inflación, mayores tasas de interés, caída de los valores de los fondos, y dará el golpe de gracia a la población que más queremos ayudar”.

Así, no obstante el gobierno se mostró contrario a impulsar más retiros de fondos de pensiones que podrían afectar las propuestas de reformas estructurales de la campaña presidencial, tras una fuerte presión de los diputados oficialistas, cambió totalmente el rumbo y con la finalidad de evitar la aprobación de estas mociones, ingresaron un proyecto que denominaron “una alternativa” al quinto retiro. De esta forma, teniendo pleno conocimiento de la nocividad de la medida propuesta y a pesar de haber encabezado el rechazo a esta moción en particular, el gobierno prefirió echar pie atrás a lo que era mejor para el país con tal de acallar las mociones presentadas por su propio sector.



Foto: t13.cl

Los traspiés de la agenda internacional

Una de las principales características de nuestra política exterior su coherencia, lo que se refleja en que, independiente de cual sea el Gobierno de turno, los lineamientos principales se han mantenido, comprendiendo materias tan importantes como: el respeto por el derecho internacional; la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos; y la responsabilidad de cooperar.

Todo esto se ha puesto en jaque por la enorme lista de torpezas diplomáticas del Gobierno, que destaca por episodios tales como el *impasse* con el Rey Felipe VI de España el día del cambio de mando, el desaire del Presidente Boric a John Kerry, la designación de Sebastián Depolo como embajador de Brasil, la denegación del apoyo a Claudio Grossman

para su candidatura como Ministro de la Corte Internacional de Justicia, la negación de las cartas credenciales al embajador de Israel en Chile, las conductas del Embajador Velasco en España y la reciente filtración de Cancillería sobre reunión privada.

Pero no es solo la falta de apego a las formas y los acontecimientos desafortunados lo que se reprocha al Ministerio de Relaciones Exteriores, sino que la agenda legislativa ha sido muy precaria.

El Ejecutivo solo ha impulsado la tramitación de un gran acuerdo en materia internacional, el denominado Acuerdo de Escazú, acuerdo que no contaba con apoyo transversal del Congreso y que no respondía a una necesidad concreta del país, sino que más a una promesa de campaña para con grupos de interés ecologistas, afines al Gobierno. La tramitación de este acuerdo se produjo en momentos en que se hablaba de una “sequía legislativa del Gobierno”, de manera que su precipitada aceleración buscaba ser el gran hito legislativo previo a la cuenta pública del Presidente.

Otro aspecto lamentable ha sido la extensa demora del ejecutivo en la ratificación del TPP 11, acuerdo cuya negociación se remonta hace más de diez años y que sí responde a una necesidad país. Se trata de un tratado fundamental para nuestras exportaciones y respecto del cual existió un amplio apoyo por parte del Congreso en su aprobación. Pese al mencionado consenso, el Gobierno, sin antecedentes previos, sugirió negociar side letters con cada uno de los países miembros del TPP, lo que parecía una evidente estrategia de los sectores más radicales del oficialismo para retrasar la aprobación del tratado por

parte del Senado, intento que fue infructuoso. Pese al contundente apoyo del Senado y manteniendo las excusas de las *side letters*, el Presidente de la República demoró más de tres meses en finalmente depositar el TPP-11.

Es muy preocupante para nuestro país que nuestra política internacional, caracterizada durante los últimos treinta años por una acentuada apertura en materia comercial, se haya visto torpedeada por las aspiraciones ideológicas que no cuentan con respaldos serios en la comunidad internacional. El desarrollo del país depende, entre muchos otros factores, de estabilidad en aquellos aspectos que han sido fundamentales para nuestro crecimiento, siendo la apertura comercial y la seriedad institucional dos de estos aspectos fundamentales.



Turbulenta agenda en materia de seguridad y DDHH

En un contexto de polarización del país, consecuencia del “estallido” de octubre de 2019, una de las banderas de lucha del oficialismo era una agenda ideológica en materia de seguridad y derechos humanos, hablándose de la refundación de Carabineros, la existencia de “presos políticos” en nuestro país, y la oposición consistente a la agenda de seguridad promovida por el Gobierno anterior. No obstante, frente a la crisis de delincuencia y crimen organizado que azota al país, el Gobierno debió echar pie atrás en este discurso, lo que se ha manifestado en el envío de proyectos abiertamente contradictorios con sus votaciones como parlamentarios, e incluso más de 15 prórrogas al Estado de Excepción Constitucional en la Marcozona Sur.

• **Indulto a los “presos del estallido”**

Previo a asumir el Gobierno, un grupo de senadores presentó una moción que concedía indulto general a los denominados “presos del estallido”, proyecto que se encontraba paralizado en el Senado. A sólo 10 días de asumir el Gobierno, el entonces Ministro SEGPRES Giorgio Jackson anunció la suma urgencia para la tramitación del proyecto, fue uno de los hitos que marcó las tensiones entre el Ministro y los senadores de su coalición, especialmente del Partido Socialista.

Frente al fracaso legislativo de la iniciativa, en diciembre de 2022 el Gobierno optó por conceder indultos particulares a 12 “presos del estallido” y un ex frentista, decisión que tuvo consecuencias catastróficas para el Gobierno, marcando la salida de la Ministra de Justicia Marcela Ríos, y una caída considerable en su aprobación.

De lo anterior se desprende la obstinación del Gobierno de insistir en gestos hacia el ala más radicalizada de su coalición, la que ha presionado insistentemente en estas materias, y que ha dejado en evidencia que el compromiso del Gobierno está primero con su ideología, y no con las prioridades de la ciudadanía, como la seguridad y el orden público.

• **Proyecto de infraestructura crítica 2.0**

Hace un año, se tramitó en el Congreso Nacional el proyecto de reforma constitucional que regulaba el estado de alerta para prevenir daños a infraestructura crítica, que tenía por finalidad el empleo de las Fuerzas Armadas para la protección de la “infraestructura crítica nacional”. Tras una larga tramitación, y después de haber sido despachado por el Congreso, el presidente Boric ingresó un veto sustitutivo

al proyecto, el que fue aprobado por 36 votos a favor en el Senado, pero no alcanzando el quórum constitucional en la Cámara de Diputados, lo que generó el efecto de que no exista ley al respecto.

Frente al preocupante aumento de la violencia y delincuencia en Chile, el Ejecutivo anunció que la novena prórroga del estado de excepción por parte del Congreso sería la última ya que buscarían una nueva estrategia a través del ingreso de indicaciones al último proyecto de infraestructura crítica presentado por un grupo de senadores. No obstante, el gobierno demoró meses en presentar las indicaciones anunciadas, habiéndolo hecho recién al momento de la presentación de la décimo quinta renovación del Estado de Excepción Constitucional. La demora es claramente discordante con los dichos de la ministra Tohá referentes a que “El proyecto lo estamos discutiendo con discusión inmediata por la urgencia que tiene, por la necesidad de tener este apoyo en la frontera”¹.

Las indicaciones del gobierno al proyecto de infraestructura crítica tuvieron una tramitación llena de obstáculos. Si bien en el Senado el proyecto fue aprobado, luego sufrió cambios profundos en la Cámara antes de ser rechazado y enviado a una Comisión Mixta. En dicha instancia, el difícil debate llevó al gobierno a firmar un protocolo de compromisos con el poder legislativo para asegurar los votos en la Sala, abordando materias como Reglas de Uso de la Fuerza, medios legales, financieros y administrativos para la creación de capacidades especializadas para las Fuerzas Armadas para la protección de fronteras; entre otros.

[1] Disponible en: <https://bit.ly/3j6tKxZ>

Así, tras un dificultoso camino, el Ejecutivo logró la aprobación del proyecto de infraestructura crítica 2.0, debiendo ceder en una serie de exigencias de la oposición debido a, entre otras razones, su falta de trabajo prelegislativo y el incumplimiento de plazos que lograron retrasar notablemente una medida que resulta urgente para el país desde hace meses.

- **Proyecto que reforma el Estado de Excepción Constitucional**

A fines del año 2022, la ministra Tohá anunció que el gobierno ingresaría un proyecto con un estado de excepción nuevo que, a diferencia del actual, no limite las garantías individuales de las personas, y que deba ser renovado por un período más largo que los 15 días que actualmente rigen, apuntando hacia un período cercano a los 60 días.²

Dicho proyecto ya no establecería un nuevo Estado de Excepción Constitucional sino que se trataría de una “variante” del estado de Emergencia. Dicha variante ingresó al Congreso el miércoles 23 de noviembre de 2022 como una reforma constitucional cuya tramitación inició en el Senado.

Si bien el proyecto original incluía un Estado de Excepción acotado en cuanto no permitía restringir el derecho de reunión, ello fue eliminado por el Senado, lo que mejoró sustancialmente el proyecto a pesar de las intenciones del Gobierno. Sin embargo, la Cámara de Diputados rechazó en general el proyecto, pasando este a Comisión Mixta, con el fin de incorporar el deber de informar del gobierno al poder legislativo

[2] Disponible en: <https://bit.ly/3jbaqll>

cada 15 días y por escrito. De esta forma, el contenido del proyecto fue consensuado transversalmente y no habían dudas de que se alcanzaría el quorum para su aprobación en la Sala.

No obstante, no solo SEGPRES no coordinó adecuadamente los votos oficialistas –puesto que varios diputados de gobierno se encontraban de viaje– sino que además, una intervención desafortunada de la ministra Tohá generó notable molestia en la oposición: a propósito de la discusión del proyecto en la Sala de la Cámara, la ministra indicó que “la solución de los problemas de seguridad ‘no está en los aplausos fáciles que se consiguen diciendo mentiras’, comentario que le valió tener que pedir disculpas y que fuese borrado del acta de la sesión”³. De esta forma, nuevamente la torpeza y arrogancia del gobierno terminó jugándole en contra, costándole el rechazo del proyecto de reforma que modifica las renovaciones del Estado de Excepción Constitucional por un solo voto.

[3] Disponible en: <https://bit.ly/3JhK5KD>



Reformas refundacionales

Dos de las principales promesas de campaña del presidente Boric eran, por un lado, la Reforma al Sistema de Pensiones y por otro, una Reforma Tributaria para lograr recaudar los recursos necesarios para financiar los derechos sociales tan prometidos por su sector. Con ello, era posible vislumbrar el espíritu refundacional que desde un principio este Gobierno buscó transmitir e instalar en el país, priorizando siempre el avance de su ideología por sobre los intereses de los chilenos.

En ambos casos, antes de iniciar su tramitación se llevaron a cabo procesos de diálogos sociales, los que se utilizaron por parte del Gobierno para justificar sus propuestas, pero lamentablemente es posible observar en distintas encuestas de opinión que el sentir de la

ciudadanía está lejos de coincidir con las ideas matrices de los textos propuestos, y como ocurrió en la Reforma Tributaria, los principios que en el Mensaje se proponen, distan radicalmente de lo que realmente el articulado dice.

• **Reforma Tributaria**

La primera reforma presentada fue la Tributaria⁴, luego de varios meses de espera, y que desde sus inicios fue foco de críticas y faltas de acuerdo entre el oficialismo y la oposición, lejos de poder consagrar el objetivo que su propio nombre establecía: “un pacto fiscal por el desarrollo y la justicia social”.

Recientemente dicho Proyecto fue despachado por la Comisión de Hacienda, luego de cerca de 7 meses de discusión, tiempo en el cual el Ejecutivo se mantuvo firme en su propuesta, y realizó modificaciones mínimas que no lograron derribar los efectos nocivos que se esperan a partir de una reforma tan radical y estructural como la planteada.

Dentro de las críticas realizadas, se destaca la que señala que centra sus objetivos únicamente en la recaudación, dejando de lado temas tan importantes como lo son los incentivos al ahorro y la inversión, para lograr recuperar los índices de crecimiento que tantos frutos le generaron a Chile durante las últimas décadas. También surgen dudas en torno a si realmente esta Reforma será capaz de lograr la meta de 3,6% del PIB, que ya considera una rebaja de la propuesta inicialmente de 4,1% debido a las indicaciones aprobadas, y que en opinión de una

[4] Boletín N°15.170-05

serie de economistas la tildan de “ambiciosa” y difícil de alcanzar, lo que inevitablemente hace recordar la fallida Reforma Tributaria del ex Ministro Arenas durante el mandato de la Presidente Bachelet.

- **Reforma previsional**

Respecto a la Reforma de Pensiones, su presentación tampoco llegó en el tiempo auto impuesto por el mismo Gobierno, y fue recién en noviembre cuando el texto finalmente ingresó a la Cámara de Diputados, comprobando lo que ya había sido advertido en el Programa de Gobierno: el fin del sistema de las AFP y el reemplazo del DL. N°3.500 por un nuevo sistema de seguridad social.

Al igual que la Reforma Tributaria, su discusión y debate en el Congreso tampoco estuvo exento de críticas, las que en muchas ocasiones han sido formuladas por personas de su mismo color político, tal como se observó en las presentaciones realizadas por los invitados en la Comisión de Trabajo, ya que de los cerca de 30 que asistieron, ninguno concordó en un 100% con el proyecto.

Parte de los desacuerdos generados en lo que lleva de tramitación se centra en lo lejana que es la propuesta de lo que realmente quieren los chilenos. Entre las medidas que se establecen se destaca el aumento en un 6% de cotización -de cargo del empleador- destinado a un fondo común, la separación de la industria, consagrando un monopolio estatal a cargo de la administración de los fondos ahorrados, y la derogación del Decreto Ley N°3.500 como técnica legislativa.

De lo anterior, es posible observar que los principales intereses de los chilenos quedan fuera. La cotización no será destinada a la cuenta individual, se esfuma la propiedad y heredabilidad como la conocemos, y la libertad de elección de las personas se restringe completamente.

Producto de ello, los partidos miembros de Chile Vamos fueron enfáticos en señalar su disgusto y desacuerdo con la propuesta, y días antes de la fecha establecida para la votación en general, en una reunión con el Ejecutivo le entregaron un documento con los pilares fundamentales que consideraban deben estar presentes en la discusión para mejorar el sistema de pensiones.

Sin embargo, el Gobierno no cedió en su postura, y la votación fue realizada el 26 de enero, forzando a los diputados de oposición a votar en contra del texto del proyecto, pero dejando claro su disposición en participar en una reforma de pensiones que realmente represente lo que los chilenos esperan.



Foto: meganoticias.cl

Conclusiones




Del análisis de los principales hitos del primer año legislativo del Gobierno, se desprenden una serie de obstáculos que, en muchos casos, terminaron con la imposición de una ideología es desmedro de las necesidades y anhelos de la ciudadanía, la que ha depositado su confianza en el Gobierno y el Congreso Nacional. La falta de un ánimo dialogante en temas sensibles como las pensiones y la seguridad, o la desprolijidad en cálculos y proyecciones en medidas fundamentales para dar alivio económico a las personas son elementos que resultan indispensables de corregir si se quiere impulsar una agenda legislativa viable, que tenga como objetivo primordial la consecución del bien común.

Es de esperar que el Gobierno reflexione en torno a su agenda y programa, por cuanto el proyecto político que se impulsó en diciembre de 2021 hoy no cuenta con respaldo ciudadano, ni con la posibilidad de concitar mayorías en el Congreso Nacional. Asimismo, no basta con declaraciones puramente testimoniales acerca de apertura al diálogo, sino que es necesario que se hagan concesiones en miras a lo que hoy la ciudadanía pide, así como seriedad en la evidencia técnica que respalde las iniciativas que se pretenden impulsar, dejando atrás “desprolijidades” e improvisaciones en el rol colegislador que tiene el Ejecutivo.

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

www.fjguzman.cl

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100