

## **“Reformas al Sistema Político Chileno”**

### **PRESENTACIÓN**

#### **Eduardo Dockendorff**

El Taller ha tenido algunas modificaciones en el eje de su convocatoria, puesto que hasta el año pasado le seguimos metodológica y rigurosamente la pista a las siete prioridades definidas por el Gobierno en su primer mensaje del 21 de Mayo; sin embargo en el transcurso de un año la agenda con las 7 prioridades dejó de existir. De acuerdo a esto, decidimos transformar el Taller en una instancia que desde el punto de vista de las capacidades del Instituto pueda analizar los aspectos estructurales que nos permitan entender el desarrollo político chileno como un proceso a mediano y largo plazo con los efectos que tiene en la estructura del poder y aquellas relaciones directas con las políticas públicas afines.

En el día de hoy, queremos dar una mirada general al problema que tenemos con la crisis de representación, la que no sólo ha afectado nuestro país, sino que está afectando a todas las democracias accidentales. Esto explica en parte las dificultades que ha tenido la actual administración en llevar adelante una agenda relativamente coherente y de prioridades predecibles. Creo que estamos en un momento coyuntural bien delicado, hemos podido constatar que tanto la ley sobre reformas a los partidos políticos, la ley de inscripción automática y otras reformas a la constitución, partiendo por el sistema electoral, no están dissociadas una de otras, pertenecen de alguna manera a un proceso que le tocó enfrentar a este Gobierno y que marca un hito dos en esta transición que se inició en los años 90’.

### **EXPOSICIONES: PROPUESTA DE REFORMAS POLÍTICAS.**

#### **Robert Funk, Subdirector Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.**

En base a un documento que preparamos y el cual fue distribuido con Miguel Ángel López y Jaime Baeza, haré un resumen de los principales lineamientos que se trabajaron en este, señalando algunos antecedentes del problema que enfrentamos y cuales podrían ser algunas posibles soluciones.

En este documento se analizan reformas institucionales que tratan de responder a problemas institucionales que se vienen analizando desde 1980 o antes; además de problemas socio-estructurales que aportan datos relevantes respecto a la crisis de representación. Respecto a esto último, la encuesta del CEP nos señala que los altos niveles de desconfianza en Chile durante los últimos 20 años varían entre 70% y 90%, lo cual si bien no lo vinculamos normalmente con otros problemas institucionales, evidentemente es un dato a la causa. Otro dato interesante que se destaca en todas las encuestas, es el bajo nivel de apoyo a los políticos, como lo señala la última encuesta hay un 9% de ciudadanos dicen confiar en los partidos políticos, que es uno de los más bajos que se han registrado, el más alto fue a la Universidades Públicas y el 17% dice tener confianza en la Cámara de Diputado donde los conflictos educaciones nos pueden dar una pista explicativa o causal de esto. Ahora bien, si uno hace un trabajo de cruces - entre los problemas de representación, los problemas de educación, y los problemas políticos – se advierte, desde la perspectiva socio-cultural, la alta longevidad por lo menos de Diputados, donde el promedio de edad ha ido subiendo progresivamente en los últimos años. Por otro lado, es importante mencionar que la mitad de los chilenos son ‘chilenas’; sin embargo, es posible apreciar que en algunos de los partidos ha ido aumentando la participación femenina, en otros ha ido disminuyendo, en otros se destaca y llama la atención el esfuerzo por aumentar la representación del género femenino como es el caso de la UDI.

Otro dato relevante de comentar es que más del 90% de los chilenos estudia en establecimientos públicos o particular subvencionado, sin embargo si uno ve las estadísticas de los miembros de la Cámara de Diputados es posible evidenciar la disminución significativa desde 1973 de diputados que han estudiado en este tipo de establecimientos. Otro dato relacionado con lo mismo, pero desde la perspectiva de los partidos políticos, es el notorio aumento de porcentaje de diputados del Partido Socialista (PS) que han estudiado en establecimientos privados. Por lo tanto, es posible evidenciar un progresivo aumento, que desde los 70’ y particularmente a partir de los 90’ en gran medida a causa de las reformas institucionales entre estos períodos, de la ‘elitización’ de los Diputados. Se consideraron los datos de educación que podrían ser interesantes debido a la coyuntura.

Me parece importante señalar estos datos de estudios anteriores para contextualizar otros problemas más institucionales, puesto que no se puede hacer cambios sin considerar los previamente se han realizado. Se debe tener en cuenta que todas las reformas políticas que se han propuesto de alguna manera, tal vez no toman ni han tomado en cuenta suficientemente la discusión sobre estructura social del país.

Sin embargo, a continuación presentaremos un análisis donde hemos tratado de considerar una parte de esto y establecer cuál es la enfermedad, cuáles son los síntomas, cuáles son los problemas y cuáles serían posibles remedios a ciertos focos que permitirían guiar el camino hacia las reformas políticas.

➤ **Enfermedades y posibles remedios**

**Partidos Políticos**

Hay una *desafectación generacional, deslegitimación de los partidos políticos y una baja presencia territorial*. Una parte del problema de la desafectación política es que las personas que no viven en Santiago que siguen siendo la mayoría del país, muy probablemente no tiene un vínculo muy directo con el nivel central de la Administración. Hay *poca transparencia*, puesto que a pesar del esfuerzo de algunos gobiernos anteriores de instalar más transparencia sigue siendo insuficiente en muchos aspectos de la política, no sólo en el día a día de la conducción gubernamental ni en procesos de compras por ejemplo, sino que me refiero a los comités parlamentarios y otros procesos que la gente sigue sintiendo que se hacen sin mucha publicidad, qué decir de los procesos internos de los partidos políticos.

El sistema político en Chile está determinado por lo que se conoce como 'catch all', donde debido al presidencialismo, al centralismo, existiendo apropiación del Estado por parte del ganador, que se lleva todo. El ganador llega a la presidencia, donde no sólo nombra a gran parte de la máquina del Estado, sino que a los intendentes, etc. Todos sabemos los problemas del sistema electoral, donde uno podría analizar cuáles son los beneficios y problemas en términos procedimentales, de sus resultados, pero también hay problemas de origen; yo siempre digo quizás podríamos tener el exactamente el mismo sistema si no lo hubiera implementado una Constitución ilegítima en Dictadura.

Respecto a la *desafectación generacional*, posibles remedios son reformas al sistema electoral particularmente en los límites a la reelección. Enfatizo eso porque los altos niveles de reelección significan que va enriqueciendo a las personas en sus cargos. Reformas al sistema de partidos, tiene relación con la poca transparencia que había mencionado anteriormente, donde además no incentiva la inserción de gente joven.

La deslegitimación de los partidos políticos tal vez va por la **democracia interna**, últimamente se ha hablado mucho porque el Gobierno presentó un proyecto de primarias. Este proyecto por lo mínimo debería tener **financiamiento público** porque o si no simplemente se repite los patrones de desigualdad existente entre los distintos partidos; y/o vinculado a una reforma de financiamiento relacionado con la transparencia de este proceso.

Por lo tanto, el primer punto es renovación interna ligada a financiamiento público que es el segundo punto, puesto que los partidos políticos no pueden esperar que el Estado los financie si siguen realizando prácticas poco transparentes. **Renovación ideológica**, que es un tercer punto puesto que la gente evalúa ideológicamente que los partidos no están en sintonía con la población. Esto en parte tiene que ver con el sistema constitucional de nuestro país, el sistema binominal entre otras crea dos grandes bases; pero si uno ve las encuestas cuando se les pregunta a los chilenos donde se ubican de 1 a 10 en un tramo ideológico, Chile no está dividido en dos grandes bloques, están más o menos divididos en tres: gran parte en el centro y unos pocos a cada lado. Pero el actual sistema de partidos no lo permite. Por lo tanto, me refiero a una renovación ideológica también en cuanto a la sintonía entre la composición ideológica de los partidos y la composición ideológica de los chilenos.

*Baja presencia territorial*, aquí nos referimos a baja presencia territorial de los partidos. Esto se vincula con la presencia binominal del sistema electoral, donde una idea que se me ocurrió fue que como parte del financiamiento público de los partidos, cada uno de estos podría tener sus propias oficinas regionales. Sin embargo, este punto lo desarrollaremos más adelante.

En torno al problema de *deslegitimización del Congreso*, una de las cosas que sugerimos es la **efectiva residencia de los candidatos** en su región, para terminar con los denominados 'candidatos de revistas'; y **federalismo atenuado**, donde sugerimos gobiernos regionales con intendentes electos directamente, asambleas con atribuciones restringidas pero que incluyen las partidas presupuestarias porque o si no tiene sentido. Todos los casos de federalismo, como el caso clásico de México tienen asambleas pero no tienen atribución alguna de recaudación tributaria, de autodefinition de temas fiscales o de gastos por lo que siguen dependiendo del nivel central. También proponemos **descentralización de los servicios**, tener más presencia local de las distintas agencias del Estado que es un mínimo cuando sale a relucir la gran cantidad de regiones de un país chico como el nuestro, como por ejemplo la instalación efectiva del Servicio de Registro Civil y de Identificación. En otras palabras, asegurar aquellas cosas que la ley ya permite que haya menos control por parte del Ejecutivo y descentralización de los servicios.

## Sistema Electoral

Para la Cámara de Diputados, nosotros proponemos un sistema cuatrinominal. La idea en parte, es tratar de romper con lógica de crear dos grandes bandos que mencioné anteriormente que al mismo tiempo se relaciona mucho con la idea de guerra fría, donde hay una división política sólo de derecha e izquierda en torno a un solo eje. Sabemos que tanto en Chile como en el resto del mundo hoy la división se produce en al menos dos ejes: económico y valórico. Entonces esto permite mayor flexibilidad cuando se piensa en cuatro cuadrículo.

Una reorganización o rediseño de los ámbitos de distritos relacionándolos con los tamaños de la población, que sea alrededor de un 8%. Porque si vemos distintos sistemas políticos en el mundo, el rango es de casi 0% a de 10% dependiendo del país. Lo otro es que habiendo cuatro candidatos o lista de cuatro candidatos va en dirección a ampliar el número de partidos que puedan participar, porque las listas pueden ser diversas aumentando el umbral de participación.

En el proyecto del Gobierno, se aumenta también el número de diputados de 120 a 140, número el cual nos pareció poco en comparación a países como Uruguay que tiene 3.5 millones de habitantes y 100 diputados. Ahora uno podría decir que Estados Unidos tiene 200 millones y 150 diputados, pero nos parece una cantidad insuficiente. En el Senado se aumenta a 50 escaños lo que no es mucho tampoco, hay que mencionar que el Senado propuso menos de lo que propuso Pinochet en la Constitución porque no están los designados. De acuerdo a esto, nosotros proponemos 2 candidatos por región y uno adicional según el porcentaje de población, en decir en regiones que tienen mucha población aumentar un senador por x porcentaje; y establecer un candidato de partido por coalición.

### **Eduardo Saffirio, Presidente del Centro de Estudios del Desarrollo**

Respecto a la propuesta enunciada por parte del Gobierno sobre reformas políticas, he preparado algunas ideas respecto de cuáles podrían ser los temas más complejos de abordar, para posteriormente comentar algunas de las propuestas que se acaban de presentar por parte del Instituto de Asuntos Públicos.

Lo primero que quiero mencionar es que no hay ninguna señal clara de que los últimos hechos hayan alterado el cronograma y contenido de lo que el Gobierno del Presidente Piñera tenía previsto como reforma al sistema político. Todo lo que he visto en la prensa en el último tiempo, salvo el debate sobre el sistema binominal donde hay una zona gris muy fuerte, lo pronunció el Ministro Larroulet el año pasado. Se lo escuchamos en el Centro de Estudios del Desarrollo probablemente hace aproximadamente 12 meses atrás, en un cuadro que no tenía nada que ver con la situación política que tenemos hoy día. En ese momento el Presidente marcaba un 63% que era sutil, la economía venía rebotando de la crisis del año 2008-2009 y además obviamente un

gobierno de derecha mejora el clima de negocios y la situación económica se veía no sólo como buena sino que a fin de año casi sin turbulencias.

Entonces, mi primer comentario es que hoy en día hasta lo más obtuso es lo que se ha hecho obvio que es que este país tiene una *severa crisis de representación*, pero atención porque esto a lo mejor ha sido menos obvio y además hay intereses ideológicos en resaltarlo que este país tiene una seria crisis de distribución. Una crisis de distribución que a mí me parece de texto desde el punto de vista de lo que son las construcciones teóricas de la escuelas de desarrollo político.

Las encuestas no preguntan sobre la distribución del ingreso, pero generalmente cuando se pregunta sale lo que le escuchamos a Valenzuela en el CEP el día lunes, que el 80% señala que la distribución del ingreso es menor y eso no es una apreciación subjetiva sin base porque sabemos que eso es así.

Ahora el punto está, en que estas crisis generan conductas dependientes porque crisis de representación y crisis de distribución se potencian unas a otras y eso es bastante evidente. En la crisis de representación como ésta el dibujo de pizarrón de Ciencia Política I, el input con problemas, la llamada caja negra y la línea de distribución encuentra que los productos políticos también están en problemas; y se están potenciando. Al final lo que siente la mayoría de las personas y esto uno lo veía en la práctica es que el sistema político y obviamente a medida que van pasando los años se va profundizando, no tiene capacidad de acoger sus demandas en materia socio-económica.

¿Cómo termina esto? Esto termina de dos maneras: crisis de representación, crisis de distribución, potenciándose unas con otras porque el sistema político no tiene la capacidad de alterar las pautas de distribución de los índices de crecimiento y por lo tanto los votantes sienten que cada vez tiene menos sentido de participar, inscribirse, de votar en el sistema político que no enfrenta estos problemas y por lo tanto no se construye la viabilidad para hacer las alteraciones que se requieren hacer en el sistema institucional.

Esto tiene dos salidas, yo creo que estamos a punto de entrar en una fase de existencia inestable de crisis política y de ahí esto termina con arreglos vía reforma o se profundiza la crisis no hacia regímenes totalitarios o autoritarios como en los 60' o 70' pero si hacia los populismos bajo cualquier acepción. Vean la figura de Golbourne o incluso de Cruz-Coke, que es mucho más representativo de las potencialidades para liderazgos de derecha, porque además es un político que ha seguido todo el curso de XXXX e incluso exageradamente, porque incluso lo viene haciendo de la secundaria. Pero Golbourne es un personaje que si no hubiese ocurrido el incidente de los mineros probablemente hoy no tendría un nivel de conocimiento público en las encuestas inferior a los 50 puntos después de dos años en el Gobierno. En el caso de Cruz-Coke su buena valoración no tiene que ver con una especie de giro copernicano en lo que ha sido la realidad cultural de este

país en los últimos 85 o 40 años, sino que tiene que ver con que él viene del mundo de las telenovelas, o sea el mundo de la antipolítica: actores, literatos, empresarios, religiosos, etc., y además esto tiene relación con lo que pasa con la composición en la Cámara de Diputados, vean como está la farándula, transversal.

Entonces aquí estamos con estas dos crisis y la situación es complicada, Valenzuela insinúa esto el otro día en un escenario donde yo creo que no es cómodo, que se anuncien sismos de empleo apocalíptico, pero lo dijo. El tema es el siguiente como tercer idea ¿es posible el debate separado como lo quería hacer el Gobierno y entiendo que es lo quiere seguir haciendo? Yo creo que eso no tiene ninguna lógica, el desastre de no sé cuantas reformas a la Constitución en los últimos 20 años, entiendo son más de 100. En reiteradas ocasiones demuestra que esta técnica del salame que se le ocurre a los operadores políticos típico que al final no resuelve nada simplemente posterga el debate.

Lo discutíamos el otro día en la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) con la gente de la División de Estudios y Jurídica, si a mí me preguntan hoy día si estoy de acuerdo con la ley de primarias digo que sí, *ceteris paribus* sí. Porque en un cuadro de padrones podridos, falta Estado de Derecho, falta de vinculación, siempre es mejor la democracia de los medianos números que de los pequeños números. Pero sin embargo, hay que tener cuidado en ver las primarias como panaceas, porque las primarias tienen a lo menos tres problemas: 'electoralismo' en los partidos, o sea lo contrario de lo que nos está recomendando la OEA y el PNUD en la idea de fortalecer la agenda programática de los partidos, 'transfuguismo' y 'fraccionalismo'. Este país no tiene ley antitránsfuga, está aprobada en la Cámara de Diputados pero vamos a ver qué pasa en el Senado y el fraccionalismo es tremendo, las primarias pueden fortalecer estas tendencias. Valenzuela señalaba que si vamos a tener un sistema de representación proporcional, se justifican las primarias a nivel parlamentario, pareciera que no. Se justifica con uninominal o con binominal pero si uno va a una representación como se dan incluso corregida para qué va a desestimar ese nivel.

Después tenemos el tema de la ley de Partidos, donde uno puede decir no vamos a cambiar el sistema electoral y los problemas de las primarias lo vamos a solucionar fortaleciendo los partidos y cambio de financiamiento público vamos a aprobar una ley antitránsfuga severa y vamos incluso a desincentivar el uso de sistemas electorales internos que fomenten el fraccionalismo. Sartori le dedica un capítulo a los partidos por dentro y se refiere a este a propósito del fraccionalismo en un libro del año 76'.

Luego, está el gran tema de la inscripción automática y voto voluntario, porque si estamos viendo una crisis de representación y una crisis de distribución, tenemos un gobierno de derecha y la situación económica internacional muestra complejidades muy grandes y sabemos que a lo menos la economía no va a crecer más que lo que creció en los dos primeros años donde ya tenemos movilización de actores nuevos: estudiantes y universitarios y de actores apáticos, grupos medios. Se supone que cualquier reforma política debiera leer esto como algo central, porque tiene que ver con los niveles de apoyo a las discusiones, hoy día quienes impulsaron la iniciativa de la inscripción automática y voto voluntario debieran estar mucho más atentos porque se ha dicho anteriormente, y hoy parlamentarios que votaron a favor de esto están arrepentidos de haberlo hecho consideran que es un error porque ha habido un mal manejo del Ejecutivo. Este proyecto es considerado un error porque tiene tres grandes problemas: primero, desfavorece más a los pobres y a los débiles a nivel de ingreso económico, de capital social y a nivel de educación: segundo, es un factor que potencia la importancia del dinero en las elecciones por la vía del cohecho y tercero, lo más importante es que en cuadros de democracia con problemas severos de cinismo, el voto voluntario es un factor adicional de deslegitimidad, y no podemos darnos el lujo de caer de un 50% a un 45% porque eso va a ser reivindicado como abstencionismo activo por cuanto grupo extrasistema exista en la contraderecha o contraizquierda y estamos en ese cuadro complicado.

En el tema de las elecciones, el sistema uninominal es un sistema que lo está abandonando todo el mundo incluso las ex-colonias británicas; esto porque los sistemas de partidos lo que muestran en los últimos 20 años es aumento de fraccionalismo, o sea el número de partidos con despolarización en función de la distancia ideológica. Hay algunos hoy adscriben que el sistema electoral determina el sistema de partidos, pero es un mito de que tenemos pluralismo moderado en Chile debido al sistema electoral; eso es un institucionalismo que incluso mi profesor Jorge Guzmán en el año 67' nos lo enseñaba en Derecho político I, porque detrás de la despolarización del sistema hay factores mucho más importantes y que van más allá de lo institucional y que van a seguir juzgando aprendizajes históricos de la elite sobretodo en el centro izquierdo, el rompimiento del eje socialista/comunista, la caída del muro de Berlín y un país que cuadruplicado su Producto Interno Bruto (PIB) y que por lo tanto la legitimidad por resultado ha sido apoyada muy fuertemente por el crecimiento económico.

Una última reflexión tiene que ver con las reformas institucionales y la calidad de las oirs, no vamos a tener un congreso más prestigiado ni más eficiente sólo porque le demos facultades en el manejo de las urgencias parlamentarias. Descentralizar el país para disminuir los riesgos de que traspasemos poderes de oligarquías centrales a oligarquías locales y a un más bajo nivel y hacer una reforma del Estado de verdad dentro de un desafío mayor que es la dignificación y la calidad de la política. Cuando la actividad política está desprestigiada, uno se va quedando crecientemente con carreritas y en un capitalismo como el chileno que es un capitalismo que le da



muchas oportunidades a la gente del primer quintil y ha educado la atracción hacia lo público, si alguna duda había, vean lo que le está pasando al Gobierno. Que van a terminar legitimando que se le haga un monumento aglomerador político desconocido a la concertación de partidos por la democracia que al lado del chanterío del abandono del Estado y la incapacidad incluso de ejecutar el presupuesto, ya empiezan a adquirir caracteres que lo acercan a Churchill, Truman y otros. Entonces seguir discutiendo sobre la reforma del Estado con lógicas tecnocráticas mirando sobre si hay más computadores o más capacitaciones y no entender que aquí tenemos un desafío mayor desde el punto de vista de mejorar la dignidad y calidad de la política, los va a hacer pasar completamente en banda el problema y yo aquí lo quiero decir con mucho cariño, pero tenemos el ejemplo al lado de lo que significa el deterioro de la calidad de la política. Nuestros vecinos el año 80' eran la octava potencia del mundo, estaban en condiciones de dar un salto por encima de los países nórdicos y ¿qué pasó? Que luego por otras razones empezaron a perder la elite para la política y hoy tienen el mismo per cápita que nosotros.

Por último, quiero referirme al debate sobre los plebiscito y los referéndum porque es una discusión triste, o sea, la caída no ha orientado nada hacia un conflicto que está resuelto hace 30 años y eso ayudó a profundizar la confusión incluso de diputados y senadores que se dispararon en la cabeza con dos pistolas. Entonces aquí hay un problema de deterioro general de la esfera pública que hay que enfrentarlo, porque de lo contrario se pueden decir muchos disparates al calor de las marchas y de la preocupación por la erupción los movimientos sociales como es el caso de los estudiantes.

## **COMENTARIOS**

**Claudia Heiss, Académica Instituto de Asuntos Públicos de Universidad de Chile.**

Se nos ha sugerido comentar hoy una propuesta integral de reformas políticas elaborada por algunos profesores de este taller. Siguiendo la tabla que se ha entregado, pretendo centrarme en los problemas y sus síntomas más que en las propuestas de solución.

En primer lugar, me parece que la crisis de representación a la que se hace referencia en el documento tiene un nivel de abstracción superior a los demás recuadros de la primera columna. Podría decirse que la deslegitimación de los partidos políticos, del Congreso, y el debate sobre el rol del estado son expresiones de esa crisis de representación.

Sería a mi juicio miope no situar esta crisis en el contexto internacional. Lejos del “Fin de la Historia” que a comienzos de los 90 anunciaba con optimismo Francis Fukuyama —la idea de que el fin de la Guerra Fría significaba el triunfo definitivo de una combinación virtuosa entre instituciones democráticas y economías de mercado— vemos que los últimos 20 años han estado marcados por una crisis económica o financiera tras otra, por movimientos sociales incluso en las democracias más antiguas, y por la incapacidad de las instituciones de dar respuesta a estas demandas sociales. El propio modelo de democracia constitucional que ha sido Estados Unidos se encuentra hoy fuertemente tensionado por una crisis de legitimidad que ha generado asomos de ingobernabilidad en las últimas semanas.

Los indignados dicen en Madrid: “nuestros padres estaban felices de poder votar, nosotros sabemos que votar no sirve de nada”. En Inglaterra el descontento social ha detonado el vandalismo. En India, la democracia más grande del mundo, ciudadanos recurren a la huelga de hambre contra la corrupción de sus autoridades, y los Israelíes acampan en Tel Aviv —donde no hay una crisis económica como la europea, sino un crecimiento más parecido al chileno— por lo que parece ser un descontento fundamental con la creciente desigualdad que genera el modelo económico.

Las estructuras políticas tradicionales, como partidos y sindicatos, han sido incapaces de canalizar un descontento que se expresa en movimientos no jerárquicos, liderados muchas veces por jóvenes que aprovechan las redes sociales para coordinar acciones. Esto ocurre incluso en sociedades que nunca han tenido democracia: la llamada “*primavera Árabe*” (que ha derribado gobiernos en Túnez, Egipto y Libia) forma parte de una oleada de agitación popular anti-*establishment* y que parece de alguna forma emparentada con las protestas de 1999 contra la OMC en Seattle.

Es cierto que cada uno de esos fenómenos tiene causas y condiciones específicas. No se trata de poner todo en el mismo saco. Pero también creo que es posible ver en todos ellos una fuerte crisis de legitimidad de las instituciones, de los poderes constituidos y las elites gobernantes.

El movimiento estudiantil chileno también tiene causas y condiciones específicas: algunos lo atribuyen a falencias particulares en la nueva forma de gobernar; otros al agotamiento de un modelo de transición pactada que por 20 años ha impuesto una camisa de fuerza a los impulsos redistributivos: la voluntad de poner fin a la excesiva y creciente concentración de la riqueza y también del poder político. Seguramente ambos elementos influyen.

Lo concreto que es que el distanciamiento entre sociedad e instituciones es innegable, y es a mi juicio alarmante. Varios autores —historiadores, abogados y científicos sociales— han observado

que la historia de Chile se caracteriza por tener cada 40 ó 50 años una explosión violenta de descontento social. No se trata, en nuestro caso, sólo de un problema de la post-guerra fría. Nuestra institucionalidad parece demasiado rígida para absorber y canalizar en forma gradual el cambio en los consensos sociales fundamentales.

Para resolver esta rigidez institucional, el documento del INAP propone avanzar en reformas políticas que reduzcan los enclaves autoritarios que aún persisten e incluso un cambio de régimen para atenuar el excesivo presidencialismo. Debates recientes parecen concordar en la necesidad de eliminar las supermayorías que hacen inamovibles los aspectos centrales del actual andamiaje institucional.

Tenemos 18 Leyes Orgánicas Constitucionales (entre ellas a LOCE) que requieren mayorías de 4/7 para su reforma, además de otras leyes de quórum calificado y supermayorías para modificar la Constitución. Combinadas con el sistema electoral binominal, estas normas garantizan que muchos aspectos del ordenamiento constitucional y jurídico sean en la práctica inamovibles.

La desesperación por la irrelevancia que tiene la expresión del voto frente a este sistema de empates y leyes de amarre ha llevado a proponer la idea de una asamblea constituyente o un plebiscito. Podríamos hablar bastante sobre esas dos instancias y el rol de la democracia directa en los sistemas representativos. Pero ambas expresan una búsqueda de mecanismos que permitan remecer sustancialmente el esquema actual.

Los datos del PNUD que hace unos días presentó en esta sala Marcela Ríos indican que los chilenos apoyan la democracia como idea, pero no a los actores e instituciones concretas de nuestro sistema político. La pregunta es cómo puede este sistema absorber demandas sociales y evitar el quiebre violento que algunos auguran.

Es cierto que aunque el descontento se exprese en la calle, la solución tarde o temprano tiene que reflejarse en cambios institucionales. Sin embargo creo que nuestras propuestas deben ir más allá de las reformas legales. Estas son condición necesaria pero no suficiente para acortar la brecha de legitimidad que se ha instalado entre representantes y representados.

En lo medular, Chile tiene que cambiar la forma como se distribuye la riqueza y el poder en la sociedad. Los propios ricos de Europa han visto que es de su interés evitar que se vaya todo a la basura, y han pedido que les suban los impuestos. Quienes tienen hoy la capacidad de bloquear cualquier intento redistributivo tendrán que someterse, en lo que puede parecer un acto suicida, a ceder parte de su poder. Es muy difícil que eso ocurra. Pero no veo otra forma, que no sea simplemente la revolución, de cambiar el estado de cosas.

Los arreglos institucionales reflejan relaciones de poder, y por eso hay que poner mucha atención al tipo de institución que proponemos.

Regular el lobby y los conflictos de interés entre actividad privada y actividad pública es central para restablecer la legitimidad de las instituciones políticas. Hoy los sistemas están cooptados por intereses económicos –la denuncia que publicó ayer CIPER Chile sobre las agencias de acreditación universitaria es un ejemplo. Lo mismo respecto de ministros y funcionarios públicos que apenas abandonan el cargo pasan a trabajar en empresas afines. O con el increíble conflicto de interés que tan candorosamente han exhibido autoridades del actual gobierno.

Es clave abordar el conflicto de interés y la relación entre dinero y política en Chile. La propuesta sobre financiamiento público de partidos políticos y campañas, incluida en el borrador, apunta en esa dirección.

Mejorar las prácticas de democracia interna de los partidos, cooptados por caudillos que manejan padrones de militantes como botín de guerra, es otro factor que me parece crucial. Como dijo hace poco Carolina Tohá, al interior de los partidos políticos chilenos no impera el estado de derecho.

Y luego está la contundente lista de reformas que incluyen la inscripción automática, el voto obligatorio (tan impopular que seguramente es inviable), primarias para selección de candidatos, mecanismos de democracia directa de arriba abajo o de abajo arriba, limitación de periodos de reelección, y otros.

Todas estas reformas apuntan a restablecer la legitimidad del sistema político, aquejado por una severa crisis de representación que se puede entender al menos desde tres perspectivas:

1. Histórica: Pablo Ruiz Tagle y Renato Cristi han analizado los avances y retrocesos del ideal republicano, entendido como expresión del gobierno popular, en la historia de Chile. El fuerte apego al concepto de orden (orden social jerárquico, orden público) defendido férreamente por las élites liberales y conservadoras en el siglo XIX, como describe Ana María Stuvan, contribuyó al esquema fuertemente elitista y segregador que hemos heredado. El libro *Se acabó el Recreo*, de Mario Weissbluth, muestra cómo la estratificación social ha sido un diseño del sistema educacional chileno. Y así llegamos a que el 50% de los ejecutivos tops en Chile provienen hoy de cinco colegios del barrio alto.

2. Un segundo elemento en torno a la actual crisis de representación se relaciona con las características de la transición a la democracia. A nuestro autoritarismo endémico tenemos que sumar una situación tremendamente inusual: vivimos bajo un sistema heredero del concepto de

democracia tutelada o protegida, donde impera una Constitución insólitamente recauchada pero que mantiene intacta una estructura inamovible de derechos fundamentales diseñada por Jaime Guzmán.

La base de esos derechos no es la lectura de Guzmán de los principios constitucionales planteados por Friedrich Hayek o Carl Schmitt. Es, como ha dicho Pablo Ruiz-Tagle, el Estatuto de Garantías elaborado por constitucionalistas como Enrique Evans y Alejandro Silva Bascuñán antes de que asumiera el gobierno de la Unidad Popular.

La protección del derecho de propiedad y el rechazo a los derechos económico-sociales son un elemento central que deriva del pánico que causó en nuestras elites la reforma agraria particularmente desde el gobierno de Frei Montalva.

Tenemos que tomar en cuenta ese elemento cuando hablamos, como dice la tabla, del rol del estado y vemos las encuestas donde mayoritariamente la gente pide más estado y más regulación (encuesta UDP 2010).

3. Nuestra historia larga y nuestra coyuntura de enclaves autoritarios, como los llamó Manuel Antonio Garretón, se enmarcan en una tensión estructural entre mayoritarismo y protección de los derechos de la minoría.

Sabemos que todas las llamadas democracias liberales no son democracias en sentido estricto, sino oligarquías gobernadas por élites electivas más o menos permeables. La élite en Chile es seguramente de las más impermeables y eso ciertamente genera un problema.

Pero, como señalaba al comienzo, la tensión entre el ideal democrático y los elementos contramayoritarios del constitucionalismo es un problema inherente a la democracia representativa.

Los movimientos sociales de estos meses nos recuerdan que la legitimidad de procedimiento —la idea de que las políticas son moralmente aceptables porque han cumplido con ciertas reglas que las hacen legales— es insuficiente. La fuente inescapable de legitimidad política es la soberanía popular, que reside en esa masa informe y temida, y no en sus representantes como sugiere el Art 5 de nuestra constitución.

Bruce Ackerman describe esa tensión en su país como un debate entre monistas que creen que hay una sola fuerza democrática (criticados por entregarse a la irracionalidad demagógica de la masa) y “fundacionalistas de los derechos”, que siguen a Kant y Locke en la idea de que hay ciertos derechos abstractos que deben ser protegidos de las mayorías (acusados de elitistas). El problema con los segundos es, por supuesto, definir cuáles son esos derechos absolutos e intocables.

Ackerman propone como salida a este dilema una tercera alternativa: el dualismo constitucional que describe como una tendencia estadounidense que le ha permitido a la constitución creada por un grupo de hombres blancos poseedores de esclavos adaptarse a nuevos contextos sociales incluso en transformaciones tan radicales como el New Deal que abrió la posibilidad de implementar las políticas de un Estado de Bienestar.

Su idea es que en el sistema legal conviven dos cauces paralelos: el de la legislación ordinaria y el de la legislación constitucional. La segunda es siempre expresión de un fuerte movimiento social. Las tendencias preservacionistas antimayoritarias NO SON antidemocráticas precisamente porque se orientan a proteger los fundamentos establecidos con gran esfuerzo por ese movimiento social.

O sea, defiende el antimayoritarismo pero no para proteger un principio absoluto, como pretenden ser en nuestra carta fundamental las garantías constitucionales, sino el consenso social de un momento determinado. En última instancia, ese consenso social puede cambiar si una mayoría sustantiva (supermayoritaria) lo requiere. *We the people*, la expresión de la soberanía popular o el poder constituyente, se expresa a través de la movilización política.

Manuel Antonio Garretón dijo la semana pasada a Página 12 de Argentina que Chile se encuentra en un momento constitucional. Hay algo que recuerda a lo que Ruiz-Tagle describe como los momentos republicanos de nuestra historia: la Independencia, los Clubes de Reforma de los 1860 que antecedieron a la República Liberal, algunos elementos de la República Parlamentaria y del periodo democrático post-1932.

El republicanismo hoy como ayer es una demanda de autogobierno. El sistema político tiene que buscar la forma de recoger ese clamor. Justamente para evitar un colapso del sistema político que derive en asambleísmo y populismo, es imperiosa una reforma profunda que permita la expresión de la soberanía popular. Una vez que la mayoría se exprese, entonces podemos defenderla a través de mecanismos contramayoritarios que no estén reñidos con el principio democrático, como los que tenemos hoy.

Andrew Arato, de la New School for Social Research, escribió sobre las transiciones pactadas en Europa del Este y América Latina que la continuidad legal era una fortaleza pero al mismo tiempo su principal Talón de Aquiles. Es cierto que hasta ahora hemos logrado cambios importantes manteniendo la gobernabilidad. Pero el carácter negociado de este tipo de transiciones siempre encierra el peligro de la falta de legitimidad. Y la legitimidad, tanto en la creación de la constitución como en sus mecanismos de reforma e interpretación, es la clave para la consolidación de un sistema político.

En síntesis, las reformas deben hacerse cargo de un déficit democrático que deriva de una carga histórica de exclusión política, de una coyuntura institucional particularmente hostil a la idea de gobierno popular y de la dificultad general que han mostrado las democracias representativas para concitar acuerdos constitucionales que se perciban como verdadera expresión de la soberanía popular.

### **Sergio Micco, Académico Instituto de Asuntos Públicos de Universidad de Chile.**

He escuchado hablar de crisis de representación y de distribución, de dualismo constitucional y el día martes nos correspondió a ver a Arturo Valenzuela casi implorándole al Secretario General de la Presidencia y al Ministro del Interior que o hacía las reformas políticas o esto iba a terminar muy mal, recordando la gran elite venezolana de Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez que sentó una base de una democracia que resistió las dictaduras, la guerra fría pero que no fue capaz de renovarse y terminó en lo que terminó.

Pero hoy lo que quisiera comentar, es que escucho a Robert Funk y Eduardo Saffirio y sentí lo mismo que sentí con el alegato de Valenzuela y el frío rojo de los Ministros al frente, que es la distancia clásica del científico y el político. El cientista político que en este caso es Eduardo que critica el modelo electoral binominal y el político que cansado de la impotencia de la política para realizar una tarea de envergadura que en este caso es democratizar las instituciones decide abandonar el Congreso.

“Hay dos clases de hombres, los ocupados y los preocupados, políticos e intelectuales. Pensar es ocuparse antes de ocuparse, es preocuparse de las cosas, interponer ideas entre el desear y el ejecutar (...), la preocupación extrema lleva a la praxia que es una enfermedad” dice Ortega y Gasset. Al final la vida del intelectual es muy sencilla se escribe en cuatro versos: nació, estudió, escribió y se murió. El político es aquella persona que ve las oportunidades y estrictamente las ejecuta no está preocupado de las ideas ni de su interioridad, ni de la coherencia entre lo que dice y lo que hace. Y esto bien importante porque este drama entre el político y el científico se ve claramente en el debate electoral, porque se juntan los académicos y dicen este sistema político o electoral es pésimo, pero piden que sean los partidos políticos los que toman la decisión sobre el futuro del sistema electoral, son ellos los que determinan los márgenes reales que en general son mucho más reducidos de lo que el debate mismo da a entender. Este desfase está en el origen de la distancia que se observa entre la academia y la política, mientras que la primera tiene el sueño de fluir hacia una estructura de partidos, la segunda trata de ver cual sistema electoral suplementa sus necesidades. Entonces si no se toma bien en cuenta el sistema de partidos, las propuestas pasan por alto las posibilidades reales de reforma electoral, por lo que si no rompemos con esta crisis de representación, se va a transformar en una resistencia inestable de un régimen político

que tiene todas las condiciones para pegarse un salto hacia adelante no solamente en términos de su calidad de democracia sino que su desarrollo socio-económico, porque Chile claramente puede.

Entonces ¿Qué hacemos para romper con esta dualidad entre la academia y la política? Nohlen señala que hay ciertas reglas: primero, no hay sistema electoral ideal; segundo, el sistema electoral es el que se adapta mejor a las vicisitudes del espacio y tiempo; y tercero, nunca olvidemos que la decisión la va a tomar finalmente los legisladores. De esta manera, el criterio es: o se toma un consenso o si no lo más probable es que va a seguir subsistiendo el sistema electoral que es tan cuestionado. Nohlen que en su texto del 2006 hace una sorpresiva defensa al sistema binominal y critica mucho de las exageraciones que se le atañen, también señala los problemas de este sistema y termina diciendo que a pesar de todo lo que he dicho, hay que reformarlo y readecuarlo.

Para ir finalizando, este autor plantea que hay que aceptar estas duras exigencias de la realidad y de su tosca materia, es decir, diputados y senadores que van a tomar la decisión. Por lo tanto, él lo que nos diría es que hay que entender esta reforma con mucho cuidado y con mucha lógica, donde hay que partir por ¿cuáles son las funciones que perseguimos alcanzar y potenciar en el sistema electoral?, los que defienden del binominal reclaman el principio de concentración y los que lo criticamos reclamamos el principio de representación, y hay algo que nos dice que la experiencia concreta es que se están cada vez más logrando llegar a acuerdos donde se consigan distintas finalidades. Nohlen dice además que este es un cambio que no debiera ser tan difícil si fuera incremental no a lo transantiago, porque el sistema binominal por como se expresa puede ser cambiado progresivamente, pide que se respete la sencillez y que se busque un consenso entre las fuerzas vivas del país donde la academia puede jugar un papel muy importante.

En conclusión, se están creando algunas instancias, y me parece particularmente interesante que el Senador Zaldívar y Escalona crearan una “Comisión bicameral y multipartidista” que comience a discutir esa reforma integral que reclamaba Eduardo Saffirio con el que coincido plenamente. En segundo lugar, nosotros tuvimos una experiencia muy exitosa en los 80’ que se formó desde la sociedad civil que se llamó “Grupo de Estudios Constitucionales” que derrepente siento que estamos tan metidos en la lógica institucional y política porque somos todos al final abogados en esta sociedad, que se nos olvida que podríamos hacer un verdadero requerimiento político y social y alternativo como lo fue la experiencia colombiana. Recuerdo esta experiencia del “Grupo de Estudios Constitucionales” que ayudó muchísimo a asentar las bases para los acuerdos posteriores.

Termino con Plutar, que a propósito de Pericles dijo que el filósofo puede mover su mente hacia fines nobles sin necesidad para hacerlos instrumentos y materiales externos; en cambio el político y eso es lo que necesitamos hoy, debe poner su virtud en contacto con las bajas exigencias del hombre común. Y en este caso las bajas exigencias del hombre común son el terrible miedo que



tienen los Diputados y Senadores, porque a diferencia de otras veces negados a la reforma saben que es tal su nivel de cuestionamiento que yo creo que si se hacen bien las cosas, incluso ellos podrían terminar por votar a favor de la Reforma Electoral.