



Reforma política: Evitar el precipicio

Claudio Fuentes S.

Ph. D. en Ciencia Política. Director del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, U. Diego Portales

Con mirada a largo plazo, se debe abordar una reforma integral al sistema político: el impulso de reformas a cuentagotas que propicia el Gobierno no favorece una solución a la brecha de representación que sufre Chile.

Diversos conflictos de interés atentan contra una solución a los actuales desafíos: se requiere aprobar la ley del *lobby*, reformar la ley de financiamiento electoral y regular la actividad de los representantes en el Congreso, incluso al interior de las tiendas políticas.

El cálculo de corto plazo suele guiar nuestras decisiones. Pocas veces levantamos la cabeza y pensamos las consecuencias de largo aliento que tendrán nuestras acciones. Aquello es, precisamente, lo que sucede con el actual debate sobre la reforma política. Preocupados por solucionar los problemas de representación y descontento social, acudimos a soluciones institucionales efectistas, pero que provocarán insospechadas y, en ciertos casos, muy negativas consecuencias en el sistema político.

Intentaré demostrar en estas páginas que, más que solucionar el problema, las actuales propuestas de reforma están provocando una erosión todavía mayor del sistema político. Luego, sugeriré los principios que debiesen guiar una reforma política, finalizando con una propuesta de escenarios políticos probables para el caso chileno.

RUMBO AL PRECIPICIO

Nuestro sistema político hace ya varios años enfrenta síntomas de agotamiento. Primero fue la no inscripción de los jóvenes en los registros electorales; luego, la constante baja en la participación en elecciones; a lo anterior se agregó la oligarquización de las colectividades políticas y la generación de una indesmentible brecha entre sociedad y sistema político. Mayoritariamente, la población no confía en los partidos y tampoco se identifica con ellos. La lealtad con las coaliciones también ha disminuido y, en consecuencia, los liderazgos carismáticos ganan terreno. Nos preocupamos de las características personales de los líderes más que de poner atención a sus programas e idearios.

¿En qué se traduce todo esto? Mientras en 1989 el 92% de la ciudadanía mayor de 18 años estaba inscrita para votar, en las últimas elecciones el porcentaje alcanzaba a poco menos del 68%. Mientras en 1989 los votos válidamente emitidos alcanzaban al 85% de dicha población, en las últimas elecciones solo llegaban al 57%. Desde el punto de vista de las percepciones sociales, la encuesta nacional de la Universidad Diego Portales de septiembre de 2011 muestra que, salvo respecto de los medios de comunicación, cae significativamente la confianza hacia todas las instituciones encuestadas. Ello incluye desde las Fuerzas Armadas y Carabineros, pasando por la Iglesia católica y los empresarios, hasta los municipios, Gobierno, Congreso, tribunales de justicia y partidos políticos. Baja participación y baja confianza caracterizan al proceso político chileno.

Tampoco el escenario institucional favorece mucho la resolución de esta brecha de representación. El sistema electoral binominal limita seriamente la posibilidad de mayor competencia. Pero, además, la Constitución no prevé ningún mecanismo de participación ciudadana para decidir temas cruciales. Incluso, el texto delega el ejercicio de la soberanía popular en las instituciones del Estado, pudiendo el Congreso llegar a reformar completamente la Constitución sin tener que apelar a la ciudadanía en ningún momento.

Asimismo, una serie de temas fundamentales para la sociedad son objeto de dieciocho leyes orgánicas de carácter constitucional que requieren para su aprobación quórum especiales, limitándose seriamente su posibilidad de reforma. Así, la expresión de las mayorías se ve limitada doblemente, por la falta de representatividad del sistema y por las barreras institucionales que reducen las opciones de reforma.

Pero, adicionalmente, algunas reformas aprobadas en la última década tampoco ayudan a reducir esta brecha. Por el contrario, la profundizan. Por ejemplo, la ley de financiamiento electoral (2003), que en teoría debiese fomentar la transparencia y el control del gasto, ha estimulado mayores desembolsos en campañas y ha institucionalizado un sistema de donaciones reservadas y/o anónimas que en nada aportan al objetivo de la transparencia. El sistema impide que la ciudadanía pueda emitir un voto informado, conociendo el origen y destino de las donaciones. Tampoco el sistema permite una información clara y simple, una vez realizado el proceso electoral.

Otro caso es la norma aprobada en 2005 que establece un nuevo mecanismo de reemplazos de parlamentarios, que faculta a los partidos la designación de estos en caso de renuncia. La puesta en práctica de esta ley fue percibida por la ciudadanía como una nueva forma de acomodo de las élites políticas y como un desinterés por refrendar decisiones de reemplazo apelando al electorado a través de elecciones complementarias.

La aprobación constitucional del voto voluntario es otro ejemplo. Políticamente, se estimó que un mecanismo de inscripción automática con voto voluntario ayudaría a resolver la baja en la participación electoral que mencionábamos. In-

cluso, en su momento, se vinculó la discusión del sistema de registro con su ampliación a la ciudadanía que vive en el exterior. Para facilitar la inscripción, las autoridades del actual Gobierno anunciaron su voluntad para establecer el registro automático, resolviendo los problemas técnicos de modo de permitir la inscripción de poco más de cuatro millones de electores. Sin embargo, incluso si se aprueba el registro automático, resulta poco probable que la participación electoral se incremente. La evidencia comparada demuestra que un sistema político con voto voluntario provoca dos efectos claros: primero, bajos niveles de participación electoral y, segundo, los más educados de la sociedad son los que concurren a votar: estos en Chile corresponden a los grupos sociales medios y altos.

Como es muy poco probable que la oferta de candidatos a nivel local y nacional cambie en el corto plazo, probablemente los incentivos para participar serán muy bajos. Así, de no mediar una transformación significativa en la oferta política, observaremos bajos niveles de participación y un patrón de concurrencia a votar de personas de mayor edad y de estratos medios y altos. La política se volverá todavía más elitista.

Otra de las soluciones recientemente anunciada ha sido el envío de un proyecto de ley para elecciones primarias de partidos simultáneas, vinculantes y voluntarias. La esperanza detrás



Gobernabilidad: las agendas de participación y representación son piezas clave.

de este proyecto es permitir mejorar la calidad de la política por la vía de la selección de candidatos en primarias de los partidos. Sin embargo, el proyecto desarrollado por el Gobierno tiene no uno sino varios talones de Aquiles. Primero, se trata de primarias voluntarias, lo que incentiva que alternativas independientes emerjan fuera del juego político tradicional. Ello podría debilitar aún más a los ya desacreditados partidos. Segundo, reproduce el esquema de gastos de campañas de la ley de financiamiento electoral vigente, no favoreciendo ni la transparencia ni el control. Tercero, excluye el uso de franjas electorales por televisión abierta, lo que invisibiliza el debate en la selección de candidatos. Finalmente, no se cambia en forma simultánea la ley de partidos políticos, manteniendo los vicios ya instalados en relación con los padrones de militantes y la democracia interna.

En síntesis, a la existencia de barreras institucionales heredadas de la dictadura se suma una serie de reformas aprobadas en años recientes que incrementan esta percepción subjetiva de distancia entre ciudadanía y sistema político. Aumentan los gastos de campaña; se aprueban normas que seguramente reducirán la participación electoral; crece la percepción de una élite que se “acomoda” y “repite el plato”, y las prácticas al interior de las tiendas políticas no favorecen su democracia interna.

EL IDEAL DEMOCRÁTICO

Detrás del debate sobre la reforma política, existe una pregunta necesaria y fundamental que debiésemos encarar: ¿cuál es el ideal democrático al que debemos aspirar? ¿Cuáles son las premisas que debiesen orientar una transformación del sistema político? Considero que existen tres principios. El primero de ellos se asocia con la representatividad, esto es, asegurar que a los sectores sociales, étnicos, políticos y territoriales les corresponda una adecuada representación dentro de las esferas de decisión. Un segundo se vincula con la participación, esto es, promover mecanismos para que la ciudadanía pueda ha-

cerse partícipe de las decisiones relevantes. El tercero alude a que la competencia política se dé en condiciones de igualdad. El cuarto alude a que los procedimientos para la deliberación requieren ser eficaces.

Para algunos, el ideal democrático se aproxima mucho más al principio de la participación, enfatizando una democracia participativa o deliberativa. Para otros, el nudo central está en fortalecer lo que se ha llamado una democracia representativa. Mi impresión es que, una vez producidas las reformas constitucionales de 2005, se abrió un campo de batalla todavía no muy articulado sobre el ideal democrático posible y deseable para Chile. En las propuestas actuales se combinan elementos principalmente de participación (plebiscitos, iniciativa popular de ley, voto en el exterior) con mejoras a la representación (reforma al binominal, quórum, balance Ejecutivo-Legislativo, democratización regional).

Sin duda, las agendas de participación y representación son piezas clave de este rompecabezas. Pero existen dos aspectos adicionales que no pueden excluirse del debate. El primero se refiere a la relación entre dinero y política, que alude al principio de igualdad. En una sociedad con una tan alta concentración de la riqueza, se hace urgente regular los evidentes conflictos de interés que existen entre lo público y privado. Ello implicaría, por ejemplo, aprobar el proyecto de ley de *lobby* (pendiente desde 2008); establecer mecanismos para inhibir que actores de la esfera pública asuman cargos de responsabilidad en el área privada (y viceversa), donde se dan evidentes conflictos de interés; normar el conflicto de intereses de los representantes en el Congreso e incluso al interior de las tiendas políticas, y reformar sustantivamente la ley de financiamiento electoral en la línea de favorecer mayor transparencia y control.

El segundo nudo son los partidos políticos. Solemos decir que no puede existir democracia sin partidos. Olvidamos agregar que tales partidos requieren ser democráticos. Podemos reformar el sistema electoral, incentivar mecanismos de participación e incluso resolver lo atingente al dinero y política. Pero si no nos preocupamos de una reforma sustantiva a los partidos, nada de lo anterior funcionará. ¿A qué me refiero con esto? Aludo a tres cuestiones concretas: (a) establecer un procedimiento transparente y público de registro de militantes. Hoy, la principal arma de poder de las facciones al interior de los partidos es precisamente el control del padrón de militantes, por lo que este requiere ser democratizado; (b) generar procedimientos para que el Servicio Electoral pueda garantizar el buen desempeño de los procesos de democracia interna de las tiendas políticas, y (c) establecer un financiamiento estatal permanente, controlado, y que tenga propósitos acotados a los gastos de administración, asesoría legislativa y formación cívica.

Una democracia estable requiere como condición esencial para su funcionamiento partidos institucionalizados, esto es, instancias que verdaderamente permitan canalizar las demandas sociales. Lo anterior pasa por una democratización efectiva de los partidos políticos en Chile. Romper con la nociva tendencia a la oligarquización de los partidos es quizás el principal desafío inmediato en esta área de reformas.

LOS ESCENARIOS PROBABLES

Una serie de circunstancias impide que la élite política establezca un acuerdo político global para transformar el sistema. La brevedad del período presidencial, la mirada cortoplacista de muchos de los involucrados y presiones políticas por resolver lo urgente pero no lo importante, han inhibido una revisión sustantiva del régimen político.

¿Cuáles son los escenarios probables? El primero es el tortuoso camino de las reformas parciales, inconexas y sucesivas. Este es el escenario que hemos enfrentado desde el retorno de la democracia. El actual Gobierno optó por una agenda relativamente acotada de reformas, sin mucha integración unas con otras, y por una estrategia de discusión individual de cada una de ellas en el Congreso. Se busca encontrar un mínimo común denominador entre Gobierno y oposición con un fuerte énfasis cortoplacista.

Algunos actores políticos han sugerido, por ejemplo, una reforma parcial al sistema binominal de modo de ampliar los cupos que se permiten en la actualidad. La condición para esta reforma sería no alterar la composición de los distritos y circunscripciones para que los actuales diputados y senadores no se vean afectados. En esta visión predomina no la discusión sobre la representación propiamente tal (¿es normal que mientras un senador representa a cuarenta y un mil electores otro represente a más de un millón?), sino más bien el cálculo político de sacar adelante algún tipo de reforma.

Un segundo escenario es la posibilidad de una reforma sustantiva propiciada desde “arriba”. Por ejemplo, la propuesta del excandidato Eduardo Frei Ruiz-Tagle contemplaba el establecimiento de una comisión presidencial para sugerir un nuevo texto constitucional. En la actualidad, los senadores de oposición e independientes propician el establecimiento de una comisión bicameral para discutir reformas a la Constitución. Recogiendo lo que ha sido la tradición del elitismo republicano nacional, se intenta resolver el problema de representación a partir de un acuerdo político originado en la élite política. En este caso se

El desafío no es otro que producir las condiciones para un debate democrático, amplio e inclusivo sin que ello derive en un final violento.

trataría de una reforma más sustantiva y coordinada, aunque no necesariamente más inclusiva.

Un tercer escenario es la transformación desde “abajo”. Movimientos ciudadanos y nuevos partidos que lo gran convertir la reforma política en un tema prioritario para el sistema

político y el país generando un espacio—una asamblea constituyente— para realizar tal transformación. En este caso no solo es relevante el contenido de la reforma sino también el proceso de inclusión social mediante el cual se establece una nueva institucionalidad, una nueva Constitución que es el resultado de un proceso de debate democrático, inclusivo y plural.

Entremedio existe una serie de alternativas posibles. Lo interesante de constatar es la progresiva fuerza que ha ganado en ámbitos políticos y sociales la necesidad de una transformación política sustantiva. El escenario que propicia el actual Gobierno es, en mi opinión, lo que inexorablemente nos conduciría al precipicio: reformas a cuentagotas que no lograrán ni siquiera resolver el actual problema de crisis de representatividad en que se encuentran las instituciones.

Ahora bien, si volvemos la vista atrás, veremos que las Constituciones más duraderas en Chile fueron el fruto de un agudo y violento conflicto previo. Además, todas ellas fueron instauradas desde “arriba”, por una élite que intentaba defender sus privilegios respecto de unos muchos que amenazaban alterar el statu quo. Porque la Constitución no es un campo de batalla legal, como solemos pensar. Se trata de un campo de batalla político donde se enfrentan ideologías y relaciones de poder.

El desafío prioritario de la reforma política no es menor. ¿Es posible conducir un proceso de alteración de las relaciones de poder sin recurrir a la violencia? ¿Es posible aquello en una sociedad donde los recursos están tan desigualmente distribuidos? O, de otro modo, ¿pueden generarse condiciones de libertad en una sociedad caracterizada por su desigualdad?

El desafío no es otro que producir las condiciones para un debate democrático, amplio e inclusivo sin que ello derive en un final violento. En resumen, el desafío es provocar procesos que van en contra de la inercia de nuestra propia historia. **MSJ**

ELDÍNAMO

Las noticias pasan todo el día, no sólo en las mañanas.