

ENCUENTRO DE REFLEXION Y DEBATE RECREANDO IDEAS, CONECTAMOS SUEÑOS Y ACTUAMOS

LAS REFORMAS POLÍTICAS

CONTEXTO

(a) Luego de la recuperación de la democracia en Chile, hoy asistimos al fin de un ciclo de 20 años definido por dos ejes principales: la consolidación de la democracia y el combate a la pobreza. A fin de cuentas, veníamos saliendo de una dictadura de 17 años y recibiendo el país con un nivel de pobreza en la frontera del 40% de la población (38,6%).

(b) Lo que hoy ocurre en Chile no es solo el desgaste natural de una coalición que gobierna 20 años, sino también el desgaste del funcionamiento de ciertas instituciones de nuestra democracia, **que resulta en un quiebre brutal de la relación y la confianza entre "representantes" y "representados"**.

(c) Esta situación estalló en 2011, y los universitarios han puesto en la agenda un conjunto de temas de primer orden relativos a la igualdad, a la democracia, a la relevancia de recuperar "lo público" (educación pública de calidad y gratuita), y **la necesidad de nuevas reglas en el funcionamiento de "lo político"**. Si el ciclo que termina era de consolidación democrática y combate a la pobreza, el ciclo que comienza es de calidad de la política y combate a la desigualdad. Se trata de construir un nuevo equilibrio entre Estado y Mercado. El equilibrio actual ya no sirve ni funciona.

Los temas de la agenda tales como los de educación, salud, endeudamiento, fallas a la libre competencia, necesidad de un nuevo y gran impulso a "lo público", **son esencialmente políticos** y solo secundariamente "técnicos".

El Chile de los años que vienen se verá enfrentado a un serio dilema: O impulsa con energía y claridad un conjunto de reformas políticas orientadas a tender puentes entre representantes y representados, o bien puede tomar un difuso camino del populismo de derecha o de izquierda, que bajo la consigna de que lo que efectivamente está en crisis es la "democracia representativa" se manifiestan por ambiguas frases de "democracia directa" o simplemente de "democracia participativa" como alternativas superiores a una democracia representativa que está a punto de morir.

El dilema es falso. De lo que se trata es de hacer más participativa la democracia representativa.

DE AQUÍ AL FIN DE ESTE GOBIERNO

Consciente de que estos temas son altamente sensibles a la opinión pública, el gobierno de Piñera ha tratado de tomar iniciativa (con altos costos internos) en varias de estas materias. Por cierto, se evita hablar de reformas y más bien se habla de "mejoramientos" o de "perfeccionamientos".

Hemos visto en funcionamiento la ley que establece la inscripción automática y el voto voluntario.

Está también en el parlamento un proyecto de primarias (voluntarias pero vinculantes) para la selección de candidatos; sigue empantanado en el Congreso el proyecto que permite el voto de chilenos en el extranjero. Autoridades de gobierno se han mostrado abiertas a conversar modalidades de “mejoramiento” del sistema binominal.

En suma, el tema está sobre la mesa, hay ciertas iniciativas en desarrollo. Algunas entrarán en práctica antes del final del gobierno; en otras habrá que seguir el proceso y monitorear avances, pero hay que tener un cierto escepticismo metodológico respecto de los resultados de lo que hoy se está abriendo desde el gobierno. En verdad nos interesan los cambios y no solo los “perfeccionamientos”.

EL ARGUMENTO CENTRAL

El camino del desarrollo con igualdad exige, hoy día, un cambio en las formas de la política; cambios institucionales que conduzcan a una mejor calidad de la política, en mayor confianza entre representantes y representados, en mejor calidad de las instituciones.

El adn de la democracia es que el gobierno lo ejerce la mayoría expresada libremente en las urnas, a través de las instituciones de la democracia, y respetando a las minorías. Que la voluntad de la mayoría pueda expresarse como tal, y que por tanto, los “representantes” gocen de la confianza de los ciudadanos es un axioma de la vida en democracia que no debemos nunca olvidar.

Y para ello debemos revisar las instituciones que deben velar por estos principios.

LAS REFORMAS POLÍTICAS FUNDAMENTALES

Son muchas las iniciativas que circulan en este ámbito, desde las más drásticas, como llamar a una Asamblea Constituyente y generar una nueva Constitución, hasta un largo listado de pequeñas cosas que no siempre suman.

A mi juicio hay que operar con sentido práctico y visión estratégica. Ganar la Presidencia y llamar a una Asamblea Constituyente (en un gobierno de 4 años), es lo menos práctico que uno pudiere imaginar. Tener un listado de 15 o 20 reformas, sin mayor orden ni coherencia, no ayuda a poner la subjetividad colectiva de nuestro lado.

Tres son las reformas estratégicas, o principales, que se debieran proponer:

- (a) el sistema electoral
- (b) las supra-mayorías en el Parlamento.
- (c) legislación sobre partidos políticos

Por cierto hay otras reformas políticas importantes, como por ejemplo el debate sobre voto voluntario u obligatorio, ley de cuotas para estimular la participación de la mujer en la política, la elección directa (o no) de los Intendentes y autoridades regionales, y por cierto, la más compleja de todas, el cambio del régimen presidencial a uno “semi” presidencial o “cuasi parlamentario” .

Pero en un gobierno de solo 4 años no se puede abordar todo, y por ello postulamos que hay que poner el acento y las energías en aquellas tres reformas que consideramos centrales y estratégicas.

I.- EL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral chileno, el binominal, es a los sistemas electorales lo que el ornitorrinco al reino animal¹. Se trata de un sistema electoral bizarro y que tiene las siguientes características:

- (a) inventa, al margen de la historia, un sistema de dos bloques políticos
- (b) castiga al bloque mayoritario
- (c) subsidia al bloque minoritario
- (d) ignora a las otras fuerzas políticas minoritarias
- (e) impide la competencia (se tiende a generar parlamentarios “designados”)
- (f) encapsula a la dirigencia política y “clienteliza” al mundo parlamentario.

La primera característica constituye una imposición absurda a la historia política de Chile; la segunda, tercera, y cuarta tiene que ver con las deficiencias de representación; y la quinta y la sexta con el conjunto de incentivos a malas prácticas políticas y el eternizamiento de una cierta elite en el poder.

Los efectos de largo aliento de estas fallas son evidentes: alta abstención, (antes, los jóvenes ya no se inscribían), pésima calificación de políticos y parlamentarios en las encuestas, y movimientos sociales (estudiantes) que se resisten a que los temas que ellos plantean tomen residencia en el Parlamento. En este sentido, el binominal es un mal que se relaciona directamente con el malestar respecto del sistema político. En este sentido, es posible argumentar que reformas tales como la inscripción automática y la de elecciones primarias tendrán efectos muy modestos si acaso no hay cambios en el sistema electoral.

¹ *La extraña apariencia de este mamífero ponedor de huevos, venenoso, con hocico en forma de pico de pato, cola de castor y patas de nutria desconcertó a los naturalistas europeos cuando se lo encontraron por primera vez, llegando incluso a ser considerado por algunos como una elaborada falsificación. Cuando el ornitorrinco fue descubierto por primera vez por los europeos en 1798, el capitán John Hunter, segundo gobernador de Nueva Gales del Sur, envió un bosquejo y la piel de un ejemplar a Gran Bretaña. A la vista de tan extraño animal, los científicos británicos creyeron encontrarse ante una broma pesada. George Shaw, que en 1799 hizo la primera descripción del ornitorrinco en la revista *Naturalist's Miscellany*, afirmó que era imposible no haber mostrado dudas sobre su autenticidad y Robert Knox creyó que podría haber sido creado por algún taxidermista asiático. Se creía que alguien había cosido el pico de un pato al cuerpo de un animal parecido a un castor.*

Cambiar el binominal no es una tarea fácil².

Es una ley que requiere de quórum especial y, por tanto, de un acuerdo con el mundo de la derecha. En los últimos 20 años se ha tratado de buscar y construir esos acuerdos, se han barajado las más ingeniosas fórmulas, pero hay que confesar que ninguna ha logrado avanzar ni un solo metro. Y nos es casual: el sistema electoral es nada más ni nada menos que las reglas que fijan como se va a distribuir el poder. Y cambiar ello en tiempos de paz es algo muy poco frecuente en la historia universal.

Los cambios básicos del sistema son los siguientes:

- (a) mejorar la representación
- (b) igualdad del voto
- (c) generar competencia

Respecto de la **Representación** lo que se persigue es que el Parlamento refleje la proporcionalidad de preferencias políticas que el pueblo soberano expresa en la urnas. Para ello es esencial cambiar el carácter binominal del sistema por uno plurinominal. En otras palabras, que en cada distrito se puedan elegir 3, 4, 5 escaños, y no sólo dos como está establecido ahora. Hay que ir a un sistema proporcional plurinominal.

Respecto de la **Igualdad del Voto**, lo que se persigue es que el voto de cada ciudadano valga lo mismo en todo el país. En la actualidad, por ejemplo, el voto de un ciudadano de Coyhaique vale varias veces más que el de un ciudadano de La Florida o de Puente Alto. Es sabido, además, que la dictadura durante el último año configuró una relación de distritos en donde están sobre-representados (relación población/escaños) los distritos rurales, donde la derecha tenía más apoyo electoral en el plebiscito del 88. Para ello es indispensable ir a un re-distribución, en donde la relación población/escaños sea lo más igual posible. Y por eso, además, es necesario que siendo los distritos plurinominales, no todos eligen la misma cantidad de escaños (pueden haber de 3, 4, 5 o 6). Cabe señalar que la igualdad del voto se puede mejorar por la vía de la creación de nuevos distritos binominales en ciudades densamente pobladas, pero si bien ello ayudaría a una mayor igualdad del voto, permanecerían los problemas de representación y de competencia.

Respecto de la **Competencia**, el binominal es fatal. Si se hacen distritos plurinominales y se hace un distritaje que tienda a la igualdad del voto, el problema de la competencia se resuelve solo. En caso que cambiar el binominal siga siendo imposible (¿????), la reforma mínima del sistema es que puedan competir más candidatos en cada lista. En la actualidad la ley establece que no se pueden presentar más candidatos que cargos a elegir (o sea, solo dos). Si se pudieran presentar 4 o 6 candidatos, habría más competencia, y los incumbentes tendrían que hacer mucho más méritos para resultar electos.

La fórmula es simple: hay que ir a un sistema electoral proporcional corregido, con nuevo distritaje, y con mayores niveles de competencia.

² Cabe señalar que, ante intentos de cambio en el pasado, ha habido parlamentarios de la Concertación que, en la práctica y en privado, se han opuesto a ello (el temor a la competencia). Hay personas muy respetables que, hoy día, señalan que no es posible ni viable cambiar el binominal, por lo cual habría que ir a modificaciones menores al interior del mismo sistema.

II.- LAS SUPRA MAYORÍAS

Las supra mayorías (quórum calificados) que se exigen en el Congreso chileno vienen a ser algo así como un primo hermano del ornitorrinco: no se encuentra en ningún otro lado del planeta!!! En efecto, en nuestro proceso legislativo hay leyes que requieren 2/3; 3/5; 4/7; mayoría absoluta; mayoría simple.

Que las enmiendas a la Constitución requieran de un cierto quórum calificado es comprensible. A fin de cuentas, la Constitución es el acuerdo de la mayoría con las minorías. En ese sentido, un quórum de 3/5 para reformas a la Constitución puede ser razonable.

Pero que una ley simple requiera de una mayoría especial (o calificada) no es otra cosa que impedir el gobierno de la mayoría. Pongámoslo de una manera conspirativa: el miedo a la mayoría hizo posible el engendro del binominal. Ahora bien, por si por alguna extraña razón la mayoría de votos le dobla la mano al binominal, entonces se crea este artefacto de las supra mayorías o mayorías calificadas para la aprobación de leyes³. Y ni hablar de los senadores designados.

Todas aquellas leyes que se presumen tienen una relación, aunque lejana, con la Constitución, tienen un quórum de 4/7 (entre otras, la del sistema electoral). En otros países de occidente existen estas leyes orgánicas constitucionales, pero Chile es el único país en donde se exige una supra mayoría para que puedan ser aprobadas.

Que la mayoría expresada en las urnas se exprese en el Parlamento, y que pueda gobernar!!!. Para ello hay que terminar con estos quórum calificados, que además de poco democráticos son excesivos.

Se puede proponer una mayoría calificada de 3/5 para materias constitucionales, de mayoría absoluta para ciertas leyes orgánicas constitucionales, y mayoría simple para la gran mayoría de los proyectos de ley que van al Parlamento.

III.- LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos en Chile se rigen por la ley 18.603, aprobada por la Junta de Gobierno en 1987. Ha habido reformas menores y poco significativas. Desde 1990 se han presentado 20 propuestas de reformas. De ellos 8 se encuentran en tramitación, y solo uno ha sido aprobado (sobre incompatibilidad en actividades económicas de parlamentarios)⁴.

³ Ver las Actas de la "Comisión Ortúzar" respecto de cómo evitar las monstruosidades que se derivan del sufragio universal, pgs. 27 y 28 del libro de Lucas Sierra y Lucas Mac-Clure, "Frente a las Mayorías: leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile".

⁴ Ver Claudio Fuentes, "una comunidad de iguales: reformas políticas para el 2030"

La desconfianza ciudadana hacia los partidos crece cada día más, la identificación con ellos es cada día menor, es imposible saber el registro de militantes, nadie sabe a ciencia cierta como se toman las decisiones internas, mucho menos como se financian.

Se ha constituido una suerte de oligarquías partidarias, que operan sin procedimientos democráticos internos conocidos por todos, y son unos pocos (que están en esas posiciones por muchos años), quienes toman las decisiones respecto de quienes son candidatos a alcaldes o parlamentarios, y quienes pasan a ocupar cargos de gobierno en los distintos niveles de los aparatos de estado. Hay quienes hablan de “mafias”, de grupos de poder que se auto reproducen en las directivas partidarias, compadrazgos, favores múltiples, y elecciones internas sin padrones conocidos.

Esta realidad unida camina de la mano con el binominal. A esta realidad la ciudadanía no está disponible para seguirle apoyando. No operar reformas en ello puede llevar a problemas con la democracia futura en nuestro país.

Con la convicción que los partidos son un patrimonio de la sociedad, y no una agrupación de intereses privados de propiedad de militantes, y mucho menos de dirigentes, es que proponemos las siguientes reformas centrales:

Respecto a la vida interna de los partidos,

- transparencia en el registro de militantes
- primarias vinculantes para la selección de candidatos
- elecciones internas periódicas, transparentes, y democráticas

Respecto de el financiamiento de los partidos,

- financiamiento público para actividades de formación, administración de procesos electorales internos
- reformar la actual ley de financiamiento electoral, eliminando por ejemplo los aportes de empresas, hacer que todos los aportes sean públicos y transparentes
- que haya una ley de financiamiento permanente de los partidos