

CUARTO PANEL

**Institucionalidad Política
para Fortalecer la Democracia****Son los Partidos “Stupid!”***Claudio Fuentes**

En esta conferencia se sostiene que la historia de Chile es persistente: los sistemas políticos han surgido como respuestas a crisis políticas significativas que han tendido en un primer momento a concentrar poder y luego a dispersarlo y se han generado momentos de expansión de la ciudadanía, después de establecido dicho hito constitucional. La historia de 1990 en adelante repite parcialmente aquella tendencia. Hoy vemos esfuerzos por reequilibrar la relación entre Ejecutivo y Legislativo y observamos intentos por expandir los mecanismos de representación para incorporar a los que quedan fuera del sistema.

El escenario descrito plantea cuatro agendas necesarias de encarar para el Chile que viene: mejorar las oportunidades para competir en igualdad de condiciones, fortalecer el balance de poderes horizontal y vertical, mejorar la representación e inclusión y fortalecer los partidos políticos como instancias de representación. Puesto que, una sociedad sin partidos fuertes debilita la democracia, lo que resulta urgente es fortalecer los partidos políticos en Chile.

REPETIMOS LA HISTORIA

La configuración política de un país es el resultado de una combinación (virtuosa o no) del contexto político, la distribución de poder en la sociedad y las decisiones coyunturales que se traducen en reglas del juego formales e informales. Chile se caracteriza por una alta continuidad en sus diseños político-institucionales. Parto de la premisa que un diseño de este tipo refleja un arreglo de intereses y, por lo tanto, una correlación de poder en un determinado momento. En términos comparativos, la política chilena se caracteriza por diseños organizacionales que tienden a perdurar en el tiempo.

En nuestro país pueden observarse tres grandes hitos o “momentos institucionales” que han definido la historia política y republicana nacional y que han quedado plasmados en las Constituciones de: 1833, 1925 y 1980. En

* Ph.D. en Ciencia Política. Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill). Director de FLACSO-Chile. Agradezco los comentarios realizados en el seminario Expansiva “El Chile que viene”, Club Hípico, 18 de enero, 2007.

los tres casos se advierte que los actores que participaron de tales diseños lo hicieron pensando en cómo dar una solución institucional al momento de crisis que se estaba viviendo. Adicionalmente, en los tres procesos la solución pasó por —matices más, matices menos— el fortalecimiento del poder del Ejecutivo frente al Legislativo. Finalmente, la historia de Chile muestra que los cambios en el contexto político y en la correlación de fuerzas en el Congreso ha llevado a promover cambios en el diseño original, tratando de balancear el excesivo poder del Ejecutivo en dos casos (1833 y 1980) e intentando transformar las reglas del juego político para incluir sectores postergados (1833, 1925, y 1980).¹

El primer momento constitucional tuvo lugar con la aprobación de la Constitución de 1833. Luego de la independencia, se observaron varios ensayos constitucionales que derivaron en fuertes pugnas de poder dentro de la elite que dirigía los destinos de este nuevo país. Hacia 1832 se definieron las estructuras fundamentales de lo que serían las reglas del juego institucional hasta la segunda década del siglo XX.

El modelo escogido fue centralista y presidencialista otorgándole importantes poderes al Presidente. Ello queda demostrado al permitirle expedir decretos; ejercer un alto control en el nombramiento de su gabinete y ministros del Poder Judicial; disponer de facultades extraordinarias; tener incidencia en la ley electoral y de imprenta; permitir su reelección por un período e influir en la propuesta de eclesiásticos y gobernadores, entre otras atribuciones. Durante las épocas de receso del Congreso este tenía facultades para declarar estado de sitio, las que efectivamente fueron utilizadas al menos durante un tercio del período entre 1833 y 1861 (Collier y Sater, 1996).

Por su parte, el Congreso tenía pocas atribuciones, aunque la principal era la aprobación de leyes periódicas y, entre ellas, la del presupuesto nacional que solo se convertiría en un instrumento de negociación después que la correlación de fuerzas cambió en el país luego de 1861 (Gil, 1969).

Desde el punto de vista institucional, la historia que se desarrolló entre 1833 y 1925 podría interpretarse como la lucha de crecientes sectores liberales de la elite por ganar espacios de poder y transformar las reglas del juego político. En la década de 1870 se producen relevantes reformas al sistema político, incluyendo la imposibilidad de la reelección presidencial; la reforma a la ley electoral mediante la creación de una junta electoral que evitara el intervencionismo del Ejecutivo; el establecimiento del voto acumulativo; incremento de los poderes del Legislativo en materia de leyes de excepción e interpelación a ministros y el fortalecimiento de derechos y libertades civiles como el de asamblea y

¹ Respecto del período 1810 – 1973, ver Valenzuela (1999).

reunión, entre otros (Gil, 1969; Collier y Sater, 1996). En consecuencia, lo que observamos en este primer período es la concentración de poder en el Ejecutivo (1833) y la posterior lucha de poder para contrarrestarlo en la medida en que surgían sectores políticos de relevancia.

El segundo momento constitucional fue el del año 1925 con el establecimiento de una nueva Constitución. Tal como ocurrió en 1833, el contexto político también estaba agitado por la “cuestión social” que colocó a militares, trabajadores y una emergente clase media en medio de fuertes disputas de poder. El Presidente Arturo Alessandri buscó una solución institucional para responder al fantasma del “parlamentarismo”, que había ocasionado serios problemas entre 1891 y 1920. Para ello, estableció una Comisión Consultiva Constitucional de 53 miembros en la que estaban representados los principales referentes políticos² y a la que adicionalmente se incluyeron independientes de diversas corrientes de opinión. La propuesta definitiva fue rechazada por los radicales, conservadores y comunistas, pero el Presidente Alessandri decidió convocar a un plebiscito, que, a pesar de que solo convocó a un 43 por ciento del electorado, logró ratificar y promulgar la Constitución con motivo de la celebración del día de la independencia el 18 de septiembre de 1925.

Aunque la nueva Carta Fundamental no podría entenderse como un retorno al alto presidencialismo definido en el anterior cuerpo legal de 1833, sí devolvió poderes al Ejecutivo, estableciendo un balance más favorable a este. Se decidió un período presidencial de seis años por elección directa, así como el establecimiento de un sistema electoral proporcional y la renovación cada cuatro años del Congreso. Se eliminó el voto de censura en contra del gabinete por parte del Parlamento y se permitió que el Presidente pudiese definir un decreto de aprobación presupuestaria, si el Congreso no aprobaba el presupuesto presentado por el Ejecutivo en los plazos correspondientes, ya que este había sido, quizás, el mecanismo de presión más importante del Congreso sobre el Ejecutivo en el período 1891-1924. Adicionalmente, se le permitió al Ejecutivo definir la agenda legislativa mediante el establecimiento de un mecanismo de “urgencias” legislativas. Observando la experiencia inmediatamente anterior donde —de acuerdo a la elite gobernante— el Congreso había obstaculizado la gestión del Ejecutivo, se buscó reducir sus poderes, permitiéndole a este último un accionar más libre de intervenciones.

El tercer momento constitucional está marcado por la Constitución establecida en dictadura en el año 1980 y que es el principal motivo de análisis de este trabajo. Luego del golpe de Estado de 1973, el régimen militar decidió establecer

² La comisión incluía a Radicales (26), Liberales (16), Conservadores (14), Demócratas (14), Liberales Demócratas (10), Comunistas (6), y Nacionales (2).

una nuevo diseño constitucional creando una Comisión de Estudios para el establecimiento de una Constitución, la que entre 1978 y 1980 estudió y propuso a la Junta de Gobierno un nuevo marco normativo que fortalecía la figura del Presidente, pero que, al mismo tiempo, incorporaba un complejo sistema de control y chequeo de poderes e incidencia en la política contingente por parte de actores corporativos (Fuerzas Armadas y Poder Judicial principalmente). El anteproyecto fue visto por el Consejo de Estado encabezado por el ex Presidente conservador Jorge Alessandri y luego por la propia Junta de Gobierno. La Constitución fue sometida a un plebiscito nacional en 1980, aunque dicho procedimiento fue altamente cuestionado por la carencia de legitimidad del proceso de establecimiento de esta nueva Constitución y el total control que ejerció la autoridad militar del proceso de dicha consulta ciudadana.

TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL: CONTROL Y CIUDADANÍA

Como observamos, los tres momentos constitucionales descritos (1833, 1925 y 1980) requieren necesariamente referirse al momento político inmediatamente anterior al establecimiento de las normas. Aunque en diferentes grados, en los tres casos se intentó fortalecer la figura presidencial.

Los períodos en los que tomaron lugar las respectivas constituciones (1833-1924, 1925-1973 y 1990-2006) podrían caracterizarse por intentos de expandir la ciudadanía a sectores que no son la elite y la forma en que se han incorporado grupos emergentes y sectores sociales excluidos. La experiencia chilena entre 1833 y 1924 fue la de una pugna al interior de la elite por obtener posiciones de poder, expandiendo la base de votación y buscando normas que garantizaran que el Ejecutivo no interviniera en los procesos electorales. Las reformas constitucionales de 1871-1874 apuntaron precisamente en este sentido. En 1871 se introdujo un cambio que impidió la reelección del presidente por un segundo período presidencial y, tal como ya se señaló, se introdujeron reformas para aumentar el poder del Congreso frente al Ejecutivo. Esto trajo una importante transformación institucional que derivaría en lo que se denominó el período “parlamentario” (1891-1920), donde el Congreso asumió mayores roles en los destinos políticos del país.

Uno de los principales cambios fue la expansión del sufragio a nuevos sectores mediante la supresión de la condición de tener una renta y/o propiedad para participar en el proceso electoral. Esto intentaba beneficiar a los sectores conservadores, quienes trataron de asegurar el voto de los sectores agrarios tradicionales de Chile y que muchas veces no podían justificar dichas rentas por escrito. En 1874 se permitió el voto a los hombres que acreditaran saber leer y escribir. Aunque la base electoral no se incrementó significativamente dado que

menos del diez por ciento de la población presentaba aquella condición, una de las consecuencias no esperadas de esta reforma fue que, al crecer los sectores de clase media hacia comienzos del siglo XX, se beneficiaron con esta reforma no solo los conservadores, sino que también grupos de clase media emergentes (Valenzuela, 1999). Adicionalmente, se estableció una junta electoral para evitar las constantes acusaciones de manipulación de los resultados electorales por parte de las autoridades del Ejecutivo que buscaban mantenerse en el poder.

De la misma forma, en el período 1925-1973 observamos un intento por avanzar en regulaciones para controlar las elecciones y luchas desde y fuera de la elite por la ampliación de la ciudadanía. En relación al primer aspecto, con la Constitución de 1925 se creó un Tribunal Calificador de Elecciones. Respecto a la ampliación de derechos, en 1934 se permitió el voto de la mujer en las elecciones municipales y se amplió a las elecciones del Congreso en 1949 y a las presidenciales en 1952. Nuevamente los sectores conservadores fueron grandes impulsores de esta reforma dado que el voto femenino tendía a serles favorable.

Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva se redujo la edad para obtener el derecho a voto de 21 a 18 años y se permitió el sufragio a los analfabetos. Esta expansión buscaba favorecer a sectores de centro e izquierda tradicionalmente excluidos y que ahora estaban siendo movilizadas por los partidos reformistas. De esta forma, entre 1952 y 1973 observamos un cambio dramático en el padrón electoral, pasando de cerca de 17% a poco más de un 60% de participación electoral en proporción a los adultos en edad de votar.

Cuadro 1
Síntesis de debates en ciclos constitucionales

	1833-1925	1925-1973	1990-presente
Balance de poder Ejecutivo/Legislativo	-Fiscalización Cámara -Junta Electoral -Poder Legislativo	-Tribunal Electoral -Conflicto Ejecutivo/ Legislativo	-Fiscalización Cámara -Ley financiamiento electoral -Debate sobre intervencionismo Ejecutivo
Electorado	-Eliminación voto censitario/renta	-Voto mujeres -Voto analfabetos	-Debate sobre inscripción obligatoria

El período 1990-2006 repite en parte la historia. Tras la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, lo que se ha observado es un intento similar al acontecido en los dos períodos anteriores: la búsqueda por restringir los poderes del Ejecutivo, particular, pero no exclusivamente en lo referente al intervencionismo electoral, y una incipiente discusión por ampliar la base electoral dado que la fórmula escogida (sistema binominal e inscripción voluntaria - voto obligatorio) ha

reducido la posibilidad de que nuevos actores se integren al sistema político. En este tercer momento constitucional nuevamente se observa una doble pugna de balances de poder y de ampliación de la ciudadanía a actores que quedan fuera del proceso político.

PARTICULARIDADES DEL NUEVO CICLO HISTÓRICO

Si bien existen similitudes en nuestra historia, convendría realizar algunos matices relevantes para el Chile que viene. En primer lugar, las disputas de poder en el pasado tienen algunas características distintivas. En el primer ciclo la disputa de poder se dio principalmente entre una elite conservadora terrateniente y una elite liberal emergente cuya base de apoyo estaba en la minería y la ciudad. Las principales disputas de la elite se relacionaban con el *clivaje* laico-religioso y el balance entre los poderes del Estado.

En el segundo ciclo histórico vemos que las principales disputas se abrieron a nuevos actores sociales: una clase media emergente en los principales centros urbanos y una mayor organización de los sectores populares y sociales. Aquí los grandes temas se referían a la redistribución y a cuestiones de expansión de ciudadanía.

El ciclo histórico que vivimos es parcialmente diferente. No podríamos hablar de conflictos por la “expansión de la ciudadanía” dado que el reconocimiento y conciencia de derechos es amplia en una gran mayoría de la población. El problema tiene que ver más bien con las capacidades y oportunidades para el ejercicio de los derechos ciudadanos: cómo se van a expresar los derechos y la calidad de los mismos. Temas como las leyes de “cuotas”, reforma electoral, y financiamiento de la política contienen un debate sobre las oportunidades que tiene la ciudadanía para expresar sus visiones. Las reformas no solo apuntan a incluir sectores, sino a identificar problemas en las capacidades de los distintos actores sociales para participar del juego político. Por ejemplo, la falta de representación de mujeres en el Congreso —que muestra una de las tasas más bajas de participación en América Latina— se vincula no al desinterés de las mujeres de participar de la vida pública, sino que a condiciones estructurales en la sociedad que limitan su inclusión en el espacio público. Desde otro punto de vista, en sociedades altamente desiguales, la competencia electoral debe también regular el financiamiento de campañas de modo de garantizar un mínimo de recursos del Estado para que los actores políticos puedan competir.

El segundo elemento diferenciador, respecto de ciclos previos, es que en la actual coyuntura existe un alto nivel de concentración de la riqueza, por ende,

del poder. El contexto actual difiere del período 1925-1973, por cuanto no se ve una capacidad de articular colectivamente demandas por parte de fuerzas políticas relevantes y que expresen los intereses de los que tienen un menor acceso al poder. La capacidad de acción colectiva de los que tienen pocos recursos es menor que en el pasado. Esto coloca una agenda de cuestiones relativa al establecimiento de regulaciones para evitar “oligopolios” políticos y a estimular la competencia política. Temas como la regulación de la publicidad del Estado en los medios de comunicación; financiamiento electoral privado y financiamiento permanente de partidos políticos son aspectos de la agenda que se abren en un contexto de alta desigualdad.

Lo anterior lleva a un tercer tema que es fundamental: el rol de los partidos políticos. Si en el primer y segundo ciclo histórico estos jugaron un papel central en la intermediación de demandas sociales, hoy su participación comienza a reducirse por varios factores. Primero, la sociedad pierde cierto nivel de identificación con los partidos políticos tradicionales. En segundo lugar, se generan espacios de representación de intereses diversos y que responden a agendas segmentadas de la sociedad (la defensa del medio ambiente, de la ciudad, los derechos ciudadanos, entre otros). En tercer lugar, se produce una “desmasificación” de la representación política, que implica un declive de espacios de representación social de actores como sindicatos y la tradicional militancia política. Se abre así un escenario nuevo, donde los partidos ocupan un lugar diferente en la intermediación de intereses sociales. De la tradicional representación de intereses de clase de carácter horizontal se da paso a representaciones verticales y pluriclasistas, en las que una elite de los partidos tiende a establecer relaciones directas con verdaderas “redes partidarias” de menor conexión directa con la ciudadanía (Cavarozzi y Medina, 2002).

LOS TEMAS DE LA AGENDA POLÍTICA

El sentido de una reforma está dado por los objetivos que se deseen alcanzar. El supuesto básico de esta conferencia es que una sociedad que desee mantener altos niveles de gobernabilidad no debiera promover la exclusión de sectores sociales sino que, al contrario, la inclusión de ellos. En otras palabras, debiera ser capaz de establecer un marco normativo estable, pero capaz de adaptarse a cambios sociales y políticos emergentes. El actual esquema de gobernabilidad —con un Ejecutivo fuerte, bajos niveles de control horizontal y vertical, bajos niveles de inclusión y falta de representatividad política— podría generar dificultades en el largo plazo y de ahí la necesidad de su reforma.

En efecto, podríamos sintetizar los problemas del actual sistema político en cuatro³. En primer lugar, las oportunidades de competir están desigualmente distribuidas en la medida que existe una serie de normas que favorecen a los que tienen ventajas derivadas del acceso a recursos o a aquellos que han ejercido tradicionalmente el poder (los hombres). Paralelamente, existen altos niveles de concentración de poder en el Ejecutivo, lo que fue parcialmente moderado por las reformas constitucionales de 2005. La capacidad del Ejecutivo de controlar la agenda legislativa, definir el presupuesto y normar vía decreto genera un desbalance negativo para el sistema político. Existen dos formas de apaciguar tal desequilibrio de poder: generando un mayor balance de poderes horizontal y complementariamente, estableciendo mecanismos que permitan el control vertical. Un tercer problema es que el sistema político requiere de incentivar la participación de sectores que están quedando excluidos del sistema (jóvenes, indígenas, mujeres), para alcanzar una mejor representación de los diversos segmentos políticos y sociales del país. Finalmente, se necesita fortalecer los partidos políticos como instancias de intermediación entre el Estado y la sociedad.

A continuación elaboramos una agenda con propuestas específicas que requerirán atención en los próximos años.⁴

MEJORAR LAS OPORTUNIDADES PARA COMPETIR EN IGUALDAD DE CONDICIONES

El problema no es solo generar condiciones para que exista competencia, sino que esta se dé en igualdad de condiciones. Una agenda democrática debiera preocuparse no solo de que “gane el más mejor”, sino de que las personas que participan en el espacio de lo público puedan tener mínimas condiciones para poder competir por llegar al poder, lo que requiere de coherencia en la definición de políticas.

Es necesario que el financiamiento de la política equilibre el principio de la libertad de expresión con el principio de la igualdad de oportunidades. El sistema de financiamiento actual solo se preocupa de la época electoral y lo hace en forma insuficiente por cuanto protege los intereses de las grandes empresas con fines de lucro (a las que se les autoriza realizar donaciones en forma reservada) y no protege el interés de la ciudadanía que no conoce, sino hasta ocho meses después de ocurrida la elección, apenas un segmento de las donaciones

³ El ejercicio de este trabajo es identificar agendas futuras y no mostrar virtudes pasadas. Por lo tanto, no nos detendremos tanto en las virtudes de la transición sino que más bien nos centraremos en los problemas y vacíos del actual sistema. Agradezco los comentarios realizados en este sentido en el Seminario de Expansiva “El Chile que viene”, Club Hípico de Santiago, 18 de enero, 2007.

⁴ Esta agenda es desarrollada en extenso en Fuentes y Villar (editores) 2006.

electorales. En un contexto de protección de igualdad de condiciones para competir o bien las donaciones debieran ser públicas y conocidas antes de verificarse el acto eleccionario o simplemente debiese prohibirse que empresas con fines de lucro puedan realizar donaciones a candidaturas.

Se produce la paradójica situación de que mientras a las personas jurídicas sin fines de lucro (como los sindicatos) se les prohíbe que realicen aportes a candidaturas, bajo el supuesto que se estaría incidiendo indebidamente en la política, sí se permite que las personas jurídicas con fines de lucro (empresas) puedan realizar donaciones.

De la misma manera debiesen regularse aquellos aspectos que dicen relación con el *lobby*, el conflicto de intereses de autoridades públicas y las donaciones a campañas de personas naturales con intereses específicos en el sector público, entre otras materias.

Otra dimensión del mejoramiento de condiciones para la competencia se relaciona con la generación de incentivos para que actores sociales de nuestra sociedad que son discriminados puedan participar del espacio público. Por ejemplo, en relación a la participación de mujeres en política, la situación es particularmente preocupante en Chile dado que en términos comparativos está cerca de cuatro puntos por debajo de la media mundial y poco más de siete puntos por debajo del promedio en el continente americano. Entre los factores que explican esta subrepresentación se cuentan diferencias socio-económicas entre hombres y mujeres, la baja tasa de inserción laboral de la mujer en nuestro país, variables institucionales y elementos culturales, aunque los factores políticos (sistema electoral, rol de los partidos políticos) juegan un papel crucial en su inclusión en el espacio público (FLACSO, 2005).

Finalmente, otro aspecto poco observado por nuestra sociedad es la vinculación entre sociedad, empresas, medios de comunicación y Estado. Un sistema democrático debiese garantizar la difusión pluralista de ideas. Dos cuestiones parecen centrales en este ámbito: cuál es el costo para obtener, por ejemplo, una frecuencia radial y quién y cómo se regula la publicidad estatal en los medios de comunicación. Si el costo de una frecuencia es demasiado alto, ciertamente que saldrán favorecidos solo aquellos sectores de la sociedad que tengan recursos para invertir en frecuencias. Asimismo, si la distribución del avisaje en los medios de comunicación no está regulada, también se prestará para favorecer a determinados intereses económicos. En el caso chileno ocurren estos dos escenarios, lo que es negativo para el fortalecimiento de la libertad de expresión dado que son los recursos económicos los que definen qué medios de comunicación subsisten.

FORTALECER EL BALANCE DE PODERES HORIZONTAL Y VERTICAL

Chile es uno de los países con mayor concentración de poderes en el Ejecutivo en América Latina (Payne *et al*; 2002). Según un estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el sistema presidencial chileno monopoliza la agenda legislativa, limitando la capacidad de iniciativa legal por parte del Congreso. Al respecto se requeriría avanzar en fórmulas de contrapeso del Legislativo que permitan un mejor control y balance de poderes.

Así, desde el punto de vista del balance de poderes horizontal, se requiere fortalecer el Poder Legislativo. Ello implica no solo promover mayores capacidades de fiscalización de dicho poder sobre el Ejecutivo —y que tal fiscalización tenga efectos en la autoridad política— sino también mejorar las capacidades organizacionales del Poder Legislativo, estableciendo un servicio profesional de apoyo para el trabajo parlamentario, mecanismos de seguimiento de leyes y la profesionalización del sistema de análisis jurídico comparado.

Sin embargo, también se necesita avanzar en una agenda que observe la relación entre el Estado y la ciudadanía. Un problema serio del actual contexto democrático es que la ciudadanía tiene muy pocos instrumentos para hacer efectivos sus derechos. Las defensorías ciudadanas son mecanismos de fiscalización, por parte de un ente autónomo al gobierno, de las acciones y omisiones de las entidades de carácter estatal. La noción de *Ombudsman* o defensoría ciudadana proviene de los países escandinavos, aunque ha sido adoptada rápidamente a los países de tradición anglosajona e hispana. Hoy quince países de América Latina cuentan con dicha figura.

A diferencia de instituciones estatales como la Contraloría, la Defensoría Ciudadana no se encarga de velar por la legalidad de los actos de administración o el ejercicio financiero. Se trata más bien de una instancia intermediaria entre las demandas ciudadanas de un trato ajustado al derecho y las instituciones del Estado. Una de las principales dificultades de los sistemas democráticos modernos es que la ciudadanía carece de instrumentos, conocimientos y capacidades para reclamar por sus derechos frente a dichas entidades.

El concepto de defensoría ciudadana parece apropiado para llenar aquel vacío. Se trata de una institución autónoma, por lo general vinculada administrativamente al Poder Legislativo; sus resoluciones y recomendaciones son de carácter no vinculante y cuenta con el poder de fiscalizar y requerir informaciones de las autoridades públicas con independencia. Sus resoluciones no tienen carácter judicial, aunque en algunos países cuenta con la capacidad de interponer apelaciones ante los juzgados correspondientes. En la mayor parte de los casos, el defensor ciudadano es nombrado por el Congreso por un período

de tiempo no superior a cinco años y renovable una sola vez. En Chile se encuentra pendiente la aprobación de un defensor ciudadano a partir de un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo en 2003.

Otro mecanismo de control ciudadano es el rendimiento de cuentas de las autoridades, una práctica que crecientemente se ha establecido en las democracias avanzadas. Esta práctica incluye como condición necesaria:

- a) La responsabilidad del representante de dar cuenta, al inicio del ejercicio de sus actividades públicas, de una declaración de sus compromisos programáticos y de bienes.
- b) La capacidad de la ciudadanía de acceder a la información necesaria para poder evaluar el ejercicio de las actividades de su representante.
- c) Rendición de cuentas periódicas de la autoridad respecto de los compromisos asumidos y su materialización.

Las iniciativas del gobierno en 2006 en materia de transparencia y probidad avanzan en la dirección correcta de establecer el acceso a la información como un derecho y la publicidad de dicha información como un deber del Estado. Al elevar los pisos mínimos lo que se está haciendo es democratizar el Estado, convirtiéndolo en un espacio sujeto al control ciudadano.

MEJORAR LA REPRESENTACIÓN E INCLUSIÓN

La historia política de Chile hasta 1973 estuvo cruzada por la expansión de la ciudadanía, esto es, la inclusión de sectores marginados del juego político en la esfera del poder. El retorno a la democracia en 1990 marcó un hito, pues gran parte de la ciudadanía adulta participó del proceso electoral. Sin embargo, a partir de entonces se ha producido un envejecimiento vertiginoso de dicho padrón y hoy cerca de 2,5 millones de adultos en edad de votar no participan del ciclo electoral. Si a ello sumamos los sectores que votan en blanco, anulan su voto o votan por alternativas que no alcanzan una representación en el Congreso, podríamos afirmar que el Parlamento representa a, aproximadamente, el 54 por ciento de la población en edad de votar.

Existe una fuerte contradicción entre lo que señala la Constitución de 1980, que establece la ciudadanía a partir de los 18 años y la Ley de 1989 que estableció el mecanismo de inscripción electoral y que intentó generar trabas u obstáculos para que la ciudadanía participase del proceso político. Se necesita de un sistema automático que facilite la inscripción electoral. Lo anterior afectaría la agenda política por cuanto los partidos políticos y candidatos(as) tendrían que

interesarse en un segmento de la sociedad que hoy está ausente del sistema. La reforma es técnicamente posible aunque, como veremos más adelante, políticamente de difícil concreción (Fuentes y Villar, 2005).

A esta simple reforma para incluir 2,5 millones de jóvenes potenciales electores, debe agregarse el establecimiento de un sistema de votaciones moderno que sea capaz de incorporar el voto de los chilenos en el extranjero y que dé mayores facilidades a los discapacitados para concurrir a votar.

Por último, se necesita un mecanismo electoral que resuelva los problemas que enfrenta el actual sistema binominal. Dicho sistema tiende a sobrerrepresentar a las coaliciones más votadas, lo que afecta la presencia de mujeres en el Congreso, distorsiona la representación de regiones, beneficia a los pactos —pero no necesariamente la cooperación dentro de ellos—, no favorece la competencia entre coaliciones y desincentiva la participación ciudadana al generarse una alta previsibilidad sobre los resultados electorales (FLACSO, 2007).

FORTALECER LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO INSTANCIAS DE REPRESENTACIÓN

En una época de crisis de partidos en gran parte de América Latina, más que escapar de ellos se requiere fortalecerlos. Es difícil que los antiguos esquemas de partidos organizados en torno a grupos de base vuelvan a potenciarse. Lo esperable es el desarrollo de mayores niveles de profesionalismo en las instancias de intermediación. En Chile, cada dos años los partidos deben movilizarse para captar votos y es en ese momento cuando tienden a reforzar sus vínculos con la ciudadanía.

Las reformas en esta materia consideran, primero, el perfeccionamiento de los sistemas de democracia interna de los partidos (regularización de padrones, procedimientos de elecciones, entre otros), la regulación de su financiamiento en época no electoral y la generación de mecanismos para potenciar su profesionalización (escuelas de verano, centros de formación y difusión de ideas, entre otras). Partidos fuertes, transparentes y activos son la mejor garantía para una democracia estable.

¿VALE LA PENA REFORMAR EL SISTEMA POLÍTICO?

Conviene preguntarse si vale la pena reformar el sistema político, ya que hasta el momento este ha funcionado. El principal argumento para responder afirmativamente esta pregunta es que el contexto político nacional ha cambiado significativamente en los últimos dieciséis años. Aunque en términos comparativos, el sistema político chileno sigue observando altos niveles de

institucionalidad, existen síntomas de desencanto con los partidos políticos y las instituciones tradicionales de representación, lo que podría dar paso a una política centrada en el clientelismo y la relación directa entre autoridades y ciudadanía a partir de una política centrada en el carisma de los candidatos más que en sus ideas o programas.

En este sentido, reformas políticas que fortalezcan los partidos, que generen mayores niveles de control social y mecanismos de balance dentro del Estado que incluyan a los actores emergentes de la sociedad tenderán a reducir la tentación al populismo, el clientelismo y la política centrada en el carisma más que en el debate de ideas. La amenaza no debiera ser la ciudadanía —que por lo general ha tenido pocas capacidades para cambiar el curso de la historia— sino más bien la tentación del populismo.

Una segunda interrogante válida se refiere a si cambios legales como los descritos ayudarán a reducir los efectos del distanciamiento entre la elite política y la ciudadanía. Quizás debamos buscar respuestas en otro tipo de reflexión —por ejemplo, en la cultura política— para responder a los desafíos democráticos que enfrenta el país a través de, por nombrar alguna, la promoción de educación cívica en las escuelas.

Tres tipos de respuesta se podrían dar a esta interrogante. Primero, la promoción de educación ciudadana no es excluyente con la agenda de reformas políticas mencionadas precedentemente. Sin embargo —y aquí está el segundo punto—, un cambio en los contenidos de la educación cívica no necesariamente generará transformaciones de corto plazo en el sistema político. Finalmente, los cambios “culturales” tienden a ser más un resultado que la causa de incentivos puestos en el sistema político.

Una respuesta más general a esta pregunta señalaría que el cambio institucional es condición necesaria, aunque no suficiente, para el fortalecimiento de la democracia en Chile. La agenda democrática precisa abordar asuntos de interés público desde el punto de vista de las transformaciones institucionales y legales, pero al mismo tiempo también tiene que considerar otras dimensiones, tales como la educación, ámbitos sociales, medios de comunicación, diseño de espacio urbano, entre otros.

¿SERÁ POSIBLE ENCARAR UNA REFORMA DE ESTE TIPO?

Una reforma requiere condiciones políticas, esto es, una correlación de intereses favorable para su realización. El actual contexto nacional presenta algunas barreras importantes, aunque también se podrían indicar oportunidades. La principal barrera se encuentra en el propio sistema político, ya que es muy

difícil que quienes detentan la hegemonía promuevan reformas para reducir sus espacios de poder. Las dificultades que se han enfrentado en el Congreso para aprobar una Defensoría Ciudadana, la reforma al sistema de inscripción electoral, el establecimiento de un mecanismo de cuotas o la modificación al sistema electoral ilustran con particular notoriedad esta barrera de entrada.

Sin embargo, lo anterior es solo parcialmente verdadero, pues bajo determinadas circunstancias aquellos actores que detentan el poder han promovido reformas que los han limitado en su acción. ¿Por qué ha sido posible? Por una parte, los actores políticos promueven agendas bajo una convicción normativa que podría llevarlos a reducir sus cuotas de poder en la perspectiva de beneficiar al conjunto de la sociedad. Por otra, en las decisiones políticas también se considera la “expectativa” de tomar una decisión contraria o favorable a lo que la opinión pública está prefiriendo.

La agenda protransparencia y probidad en Chile ilustra este caso. Hacia el año 2003 y enfrentados a situaciones de corrupción, los actores políticos —por diversas razones— aceptaron la restricción de cuotas de poder en beneficio de mecanismos para garantizar un sistema político más transparente. Algunos lo hacían porque, defendiendo aquella causa, podrían instalarse en la escena política con mayores posibilidades de éxito electoral futuro. Otros lo hacían por la convicción política de promover un sistema político responsable y transparente. Otros promovían dicha agenda para mantenerse en el poder. El resultado fue una restricción de las autoridades políticas en una serie de materias referidas a asignación de cargos, financiamiento electoral, profesionalización de la administración pública, sistema de compras público, entre otras. Determinadas condiciones políticas favorecieron un cambio del *status quo* que tendió a restringir cuotas de poder.

La pregunta, entonces, es si existen las condiciones para promover una agenda amplia de reformas políticas. Las respuestas son diversas aunque todas apuntan a señalar que en los próximos años se producirán reformas parciales y segmentadas. En el ámbito de la reforma electoral existen pocas posibilidades para una transformación sustancial del sistema binominal. Lo más probable es que se viabilice una reforma parcial a dicho sistema que permita algún nivel mayor de competencia política. En cuanto a la reforma del sistema de inscripciones, su probabilidad es baja, pues los congresistas temen a los más de 2,5 millones de potenciales nuevos electores, salvo que un número significativo de partidos políticos identifiquen dicha reforma como una oportunidad para alcanzar mayores espacios de poder. Tampoco es probable una reforma sustantiva al sistema de financiamiento electoral, salvo que continúen los “escándalos” en torno a las campañas electorales después de 2009.

Tres temas podrían alcanzar un mayor consenso: reformas proacceso a la información y protransparencia que se han estimulado recientemente y en donde sería “políticamente incorrecto” oponerse a tales transformaciones; reformas a la democracia interna de los partidos políticos dado que en la mayoría de ellos se han producido conflictos por irregularidades y reformas que buscan aumentar las capacidades de fiscalización del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

Si existe una reforma necesaria y políticamente viable sería la que apuntara a mejorar los sistemas de democracia interna de los partidos incluyendo primarias, registro centralizado de votantes, financiamiento en época no electoral y mecanismos de control del proceso electoral, entre otros aspectos. Se trata de una reforma poco atractiva ante la opinión pública pero sustantiva para el fortalecimiento democrático. Un sistema político sin partidos fuertes hace peligrar la democracia y de ahí la pertinencia de encarar estas reformas.

Referencias

- Cavarozzi, M. y J.A. Medina. 2002. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Argentina: Politeia.
- Collier, S. y W.F. Sater. 1996. *A History of Chile, 1808-1994*. Cambridge, University Press.
- FLACSO-Chile. 2005. *Cuotas de Género, democracia y representación*. Santiago. Programa de Gobernabilidad, FLACSO-Chile e IDEA Internacional.
- FLACSO-Chile. 2007. *Una reforma necesaria: Efectos del sistema binominal*. Santiago. Programa de Gobernabilidad. FLACSO-Chile.
- Fuentes, C. y A. Villar. 2006. *Desafíos Democráticos*. Santiago: FLACSO-Chile y LOM Editores.
- Fuentes, C. y A. Villar. 2005. *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral*. Santiago. FLACSO-Chile.
- Gil, Federico. 1969. *El sistema político de Chile*. Santiago, Chile: Andrés Bello.
- Payne, M., et al. 2002. *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. BID/IDEA. Washington D.C.
- Valenzuela, A. 1999 "Chile: Origins and Consolidation of a Latin American Democracy" En *Democracy in Developing Countries*. Editado por Larry Diamond et al. Lynne Rienner Publisher (pp. 191 a 216).