

El sistema político chileno: Observaciones sobre la Constitución y el sistema de elecciones en el contexto social crítico actual.

Felipe Pérez-Solari¹

La Constitución chilena y su aprobación en dictadura:

Las dictaduras latinoamericanas, en general, se vieron inspiradas en la Doctrina de Seguridad Nacional (DNS) desplegada por EEUU como respuesta al avance del comunismo a nivel internacional. Ante el éxito de las ideas mencionadas, así como la inspiración que generó la revolución cubana, la DNS sirvió como una teoría política de las dictaduras latinoamericanas. Las ideas principales de ella se pueden desglosar en: 1) después de la II Guerra Mundial EEUU y la URSS comenzaron una disputa de poder en la que un tipo de sociedad era completamente incompatible con la otra; 2) En el mundo existiría un choque de civilizaciones: se debe elegir entre la civilización cristiana occidental y pertenecer al mundo libre o el comunismo ateo, pasando a ser un satélite de la URSS; 3) Este conflicto equivale a una III Guerra Mundial no declarada, donde todo el mundo es un campo de batalla, también se ha plantado al interior de cada país en una situación de “guerra interna” con partidarios de cada tipo de civilización, no siendo posible acabar con el peligro hasta la aniquilación del enemigo; 4) Las democracias no tienen la fuerza suficiente para ganar la guerra, dando espacios a la subversión. Los gobiernos democráticos le facilitan su trabajo, a raíz de esto es necesario gobiernos fuertes y autoritarios basados en las FFAA, pues 5) Las FFAA son la gran reserva patriótica que se puede enfrentar al comunismo y salvarnos de la esclavitud a la que nos puede llevar el comunismo (Maira 1988:13-14).

Es de carácter bastante exótico que una dictadura se preocupe por las leyes, en general, los dictadores cambian las leyes cuando estas les estorban, pero en Chile desde el comienzo, se busca dar un funcionamiento jurídico al régimen (Maira 1988:18). He aquí un problema a tomar en cuenta, en Chile desde los comienzos la dictadura

¹ Estudiante Magíster en Análisis Sistémico – Universidad de Chile
Lic. en Historia – Universidad de Concepción
Fperezsolari@ug.uchile.cl

consideró generar un nuevo proyecto constitucional por medio de la llamada “Comisión Ortúzar”, la que poco a poco fue delineando las necesidades de discusiones en relación al colapso de la democracia y, así como barreras legales para que no ocurriera lo mismo del gobierno de la UP. Por tanto, la dictadura buscará una Constitución que fuera en dirección opuesta a las democracias occidentales, por considerarlas decadentes y en crisis. La creación de la nueva *carta magna* tiene aparejada la idea de establecer un sistema electoral que asegurara variadas trabas para cualquier cambio futuro de la nueva institucionalidad, especialmente procedimientos legales que contuvieran el peso del voto universal (Huneus 2005:243).

Luis Quinteros identifica a la Constitución y su aprobación como un intento de superación del estado en que se encontraba la nación. Después de la apelación a la decadencia de Chile generada por el sistema parlamentarista que debilitó el poder personificado en una persona justa y fuerte (idealizado en la figura de Diego Portales), la demagogia del estatismo socializante y la embestida del marxismo, la Constitución se presenta como una posibilidad de superación de todos esos problemas por medio de la creación de una institucionalidad moderna y con una visión de futuro concreta y realizable (Quinteros 1988:32-34)

Para Enrique Cañas Kirby es esencial entender el cambio sociocultural que se quería llevar a cabo en la dictadura revolucionando las construcciones valóricas de la sociedad chilena. Entre ellos se encontraba el valor de la eficacia como medio de consecución de una modernización tecnocrática y la sublimación de los valores neoliberales, hasta convertirlos en una realidad ontológica de la modernización centrada en la eficacia y la técnica. Por tanto, la modernización se planteaba en dos direcciones: 1) tanto para un funcionamiento dinámico de la economía con puntos de vista esencialistas en la *forma de ser* del chileno y 2) la seducción con que se tenía que convencer a la ciudadanía de los beneficios del modelo (Cañas Kirby 1997:81-83).

La dictadura para Manuel Antonio Garretón, desde un análisis en el propio período, propuso dos complejos sistemas de institucionalización, uno económico y otro social. El económico vino de la mano de los *Chicago Boys* que proponían un cambio en la forma en que el Estado se relacionaba tanto con el mercado, como con la sociedad. Asimismo, lo anterior fue acompañado por una increíble personalización del poder de la Junta en el General Pinochet y en su propia rama: el ejército. La reorganización de la

sociedad se enmarcó desde los principios de la competencia mercantil, eliminando los papeles que había asumido el Estado desde, por lo menos, la década de los años treinta, combinándose con la atomización de las demandas colectivas y los cambios en esta dirección en los más amplios ámbitos de intervención del Estado. Este fenómeno es inseparable de un intento de cambio cultural de la sociedad que se quiere construir. Referirse a todo lo anterior con la idea de “modernizaciones” es un error, puesto que lo que se busca no es modernizar el sistema que existía hasta antes de 1973. Por el contrario, se modernizan algunos sectores y servicios que se superponen a los que tiene la sociedad en su conjunto. Hablar de modernización, sin acentuar su carácter capitalista, es mitificar los cambios y hablar de modernización sin hacer hincapié en el carácter concentrador, excluyente y disociado de la dimensión es un sesgo ideológico (Garretón 1983:11-12).

El modelo político del régimen tiene como fundamento la represión de las relaciones entre Estado y sociedad, expresándose claramente en el contenido de la Constitución. Otro rasgo es la jerarquización del poder en Pinochet que desde la presidencia de la Junta, fue capaz de mantenerse *ad eternum* en el cargo, ostentar el título de Presidente de la República y continuar siendo comandante en jefe del Ejército, sin perder en ningún momento la operatividad del mando en todas las funciones. Del mismo modo, la dictadura nunca tuvo un proyecto alternativo al que sustenta en la economía de mercado y en la forma de gobierno por si las cosas no andan bien, cuando esto ha sucedido la represión ha sido el arma fundamental para mantener al gobierno. La posibilidad de una apertura entre los “blandos” con algún grupo político, no se vislumbra a principios de los ochenta, tanto porque las fuerzas políticas no tienen ánimos de relacionarse con nadie del gobierno o porque el mismo Pinochet y su entorno han condenado cualquier tipo de acercamiento (Garretón 1983:14).

Otro rasgo fundamental es el no procesamiento de las demandas sociales. En el gobierno existe un nivel cupular que toma las decisiones y que tiene una relación fluida con los grupos financieros dominantes. Los actores sin arena política de representación quedan siempre a la sentencia de Pinochet como máxima autoridad de todo el gobierno. Los sectores gremiales y empresariales, por su relación con el gobierno, apelan a la entrevista personal con Pinochet cuando necesitan que sus demandas sean escuchadas, pero para el ciudadano común y corriente (aún más para los excluidos) no hay ninguna posibilidad. La política del gobierno militar es la represión a cualquier movimiento que

tenga pensado hacer un reclamo por medio de protestas, huelgas de hambre, paros, etc. La única forma de tener algún grado de escucha por parte del gobierno, es cuando la Iglesia se ponía del lado de los que protestan; ante esto el gobierno apela a la táctica de la descomposición del propio movimiento. El único lugar donde hay un procesamiento de demandas colectivas es en el sindicalismo, pero con todas las restricciones de las nuevas reformas laborales es imposible que desborden a la idea de empresa individual. Los medios de comunicación funcionaban también bajo la lógica anterior, puesto que los esfuerzos por coordinar una opinión desfavorable al gobierno son violentamente reprimidos y eliminados. En síntesis, ningún sector de la sociedad puede hablar en nombre de la generalidad, el mercado cumple ahora las funciones de reivindicación de los problemas laborales, de salud, educación, seguridad social, vivienda, etc. (Garretón 1983:16).

El modelo al que apunta a largo plazo el gobierno es a un orden de tipo *portaliano* coherente con una visión política solo compatible con una libertad coherente con las libertades económicas neoliberales. Los principios del mercado son los que proveen los fundamentos del sistema político que se quiere implantar, esto es: atomizar de tal manera la posibilidad de demandas colectivas que solo puedan ser una suma de individualidades que hagan innecesaria la acción combinada. Para ello el Estado tiene que ser fuerte, pero en la mantención del dogma anterior, pues debe tener la capacidad de evitar la proliferación de actores políticos presionando en las decisiones que no estarán en su ámbito de acción. Esta es la utopía del proyecto (Garretón, 1983, pp. 19-20).

Se podría señalar que dentro de estos antecedentes de la Constitución promulgada en 1980, se cuenta con la sedimentación de un modelo de sociedad que tiene entre sus características un fuerte acento en el mercado, desligando al Estado de las responsabilidades históricas que tuviera en el sector. En el plano político, la generación de diversos mecanismos de contención del voto popular, así como una desconfianza al rol de movilizador social de los partidos políticos. En combinación a lo anterior, se puede dar cuenta de un giro en relación a la articulación de diversas agrupaciones sociales como centros de madres, sindicatos, movimientos de opinión, campesinos, etc, que quedan absolutamente desligados de la relación con sus otrora articuladores: los partidos políticos. Por último, si todo lo anterior fallara, la dictadura

siempre contó con los artículos transitorios de la carta fundamental que daban un poder omnímodo a Augusto Pinochet (Moulian 1997).

Reforma constitucional del año 2005 y sistema de elecciones:

La Constitución durante la dictadura solamente tuvo una reforma, aprobada en 1989 de forma consensuada entre la dictadura, sus partidarios y la ya ganadora *Concertación de Partidos por el No*. Los principales cambios fueron el cuestionado artículo octavo que prohibía las ideologías que estuvieran amparadas en la lucha de clases, atentaran contra la familia o fueran fundadas en la violencia. Arma legal para perseguir a los sectores de izquierda. Otros cambios fueron en relación a la duración del periodo presidencial, los mecanismos de reforma de la Constitución, el número de senadores, entre otros. (Valenzuela 1997).

Un punto a destacar es que por la forma de despliegue del articulado de la Constitución chilena, hubo normativas legales que nunca operaron. Es decir, con las reformas de 1989 y la operación de los artículos transitorios que durarían hasta 1990, la Constitución nunca se desplegó como fue redactada originalmente en un orden democrático. Lo anterior, por supuesto, no quiere decir que las reformas de 1989 hayan hecho mella en los pilares jurídico-filosóficos de la carta, al contrario, las negociaciones sobre los cambios eran en pos de acercar a la coalición de oposición a la dictadura (Concertación) con la derecha más aperturista (Renovación Nacional) (Palma 2008). Las razones principales eran brindar “estabilidad” a la naciente vuelta a la democracia.

De los cambios mencionados hasta la siguiente reforma importante tuvieron que pasar quince años. En el gobierno del socialista Ricardo Lagos, por un acuerdo de todo el espectro político, se comenzó a analizar la idea de realizar nuevos cambios a la Constitución. Se realizaron diecisiete enmiendas, entre las más importantes se puede contar la derogación de la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FFAA, una re-estructuración de la relación entre el poder ejecutivo/legislativo, la remoción de la figura de los senadores designados y otras. Dentro del orden democrático la supresión del tipo de senadores mencionados, los cuales eran designados por distintos organismos del Estado, para algunos significó una profundización de la democracia y la remoción de “enclaves autoritarios” (Ríos 2007).

A pesar de las reformas en relación a la conformación del senado y de las relaciones ejecutivo/legislativo, el sistema binominal de elecciones parlamentarias no ha sufrido cambios. Desde el comienzo de su vigencia en 1990, el sistema de elecciones ideado para contener el voto universal sigue siendo aplicado de la misma forma en Chile. Diversas críticas se han esgrimido contra el modelo, un buen resumen se puede encontrar en Fuentes y Ríos (2007) que acusan al sistema de negar una participación igualitaria a las mujeres, distorsionar la representatividad de las fuerzas políticas y el impacto de las regiones, entre otras. De igual manera para algunos autores impide un desarrollo de la ciudadanía política y de la profundización de la democracia (Garretón & Garretón 2010; Gamboa 2009). Por su parte, los defensores esgrimen la estabilidad que entrega esta forma de elecciones, pues dirime entre dos coaliciones grandes la asignación de escaños reduciendo las posibilidades de fragmentación parlamentaria, promueve la formación de mayorías (von Baer 2009; Carey 2006; Bellolio & Ramírez 2011).

Antes de continuar con el análisis es preciso mencionar las opiniones de Dieter Nohlen (2006) en relación al problema. Para el politólogo alemán hay una diferencia entre lo que considera la academia en relación al sistema binominal y el sistema de partidos sobre la misma temática. La primera observa el fenómeno desde la introducción foránea de la forma de las elecciones (gobierno militar), considerando su ilegitimidad a la hora de realizar el análisis sobre la gobernabilidad que se alcanzó a pesar del sistema en la década de los noventa. Por su parte los partidos ponen énfasis en la estabilidad que genera el sistema de elecciones, aun a pesar de las variables centripetales y bipolares. En palabras del politólogo alemán:

“(...) el clamor por reformar el sistema electoral chileno -más allá de intereses personales y partidistas- se fundamenta justamente en buena parte en el deseo de intelectuales y determinados círculos políticos de liberarse de su impacto de corsé, y la reserva al respecto y defensa incluso del binominalismo, más extendidas entre los políticos, se nutre de la incertidumbre y del miedo de que a través de su reforma se reduzca tal vez el aporte del sistema electoral a la gobernabilidad del país” (Nohlen 2006:194).

El Profesor de la Universidad de Heilderberg sostiene también que en la estructuración de la política, es decir, partidos, sistema de gobierno y elecciones, lo que

hay que tener en cuenta es que al final son los partidos los que adecuan el sistema de elecciones en relación a sus necesidades. De otra forma, son ellos los que en tiempos de cambios de sistemas electorales, toman la decisión con respecto a los cambios electorales (Nohlen 2006:194-195).

Los partidos y la democracia:

Desde lo anterior es posible plantear dos preguntas. La primera en relación a la diferenciación de los partidos desde la vuelta a la democracia; la segunda sobre el rol que han cumplido en la misma.

Como se mencionó más arriba, desde la vuelta a la democracia los partidos políticos se han alineado en dos grandes coaliciones, por un lado la *Concertación de Partidos por la Democracia*, que agrupa a los partidos opositores a la dictadura y, tras varios cambios de nombres, la *Coalición por el cambio* que contiene a los dos partidos de la derecha chilena. Ambas, han tenido una relación paradójica con el sistema binominal pues, en un principio los partidos cercanos al período militar se vieron beneficiados tanto por los escaños brindados por la figura de los senadores designados, como por el sistema electoral que tiende matemáticamente al cincuenta por ciento. De allí que, ante la necesidad de poseer un número de diputados y senadores que permitiera contenerse a ambas coaliciones, la diferenciación de partidos fue casi nula. En otras palabras, en Chile desde la vuelta a la democracia en cada elección se han enfrentado las mismas coaliciones, solamente con una participación marginal de comunistas e independientes (Garretón 2003).

En referencia a la segunda pregunta, consideramos que hay dos puntos de cambio. El primero es en relación al cambio que se gestó en la Constitución el año 2005 y la llegada al poder de la coalición de derecha en democracia después de casi 40 años. Ambos puntos no pueden ser desligados. Si consideramos a la Constitución como la forma de articulación y distribución de las relaciones entre derecho y política, un cambio o reforma importante reconfigura las relaciones entre las asignaciones de roles en el propio sistema político y la correlación de circulación de poder en la concordancia al derecho mismo (Torres Nafarrate 2004). Por tanto, existirían dos variables interesantes a investigar. La primera es la forma de redistribución de los roles en las asignaciones de poder formalmente establecido, los acuerdos que se pueden desprender

de aquí y la llegada de la coalición, que había sido durante veinte años oposición, al gobierno.

Antes de seguir nuestro análisis cabe mencionar una variable más. El año 2011 en Chile fue uno de los más convulsos en términos de movilizaciones sociales desde el fin de la dictadura. Protestas en el extremo sur (Punta Arenas) ante cambios en las normativas del precio del gas, el movimiento estudiantil que enarbó la consigna de educación gratuita y de calidad durante todo el año, para finalizar con protestas en la ciudad austral de Aysén, enfocadas en la poca preocupación del Estado por la región.

Los movimientos de protesta mencionados, articularon como tema desde los defectos del modelo económico, la desigualdad, la poca responsabilidad del Estado en temas relevantes y el abandono de responsabilidades históricas. Algunos autores han propuesto tesis para la explicación de estos movimientos sociales de protesta, como Eugenio Tironi (2011) que lo describe como un síntoma normal de la superación de los quince mil dólares per cápita, pues las demandas son en relación a valores pos materiales (felicidad). Por su parte Alberto Mayol (2012) ha sostenido que el incumplimiento de las promesas que se han realizado, ha detonado en un derrumbe del modelo en su credibilidad.

Tomando los análisis anteriores, ahora si quisiéramos proponer nuestras observaciones en relación a las tres variables, sean estas: cambio de Constitución, diferenciación de partidos y movimientos de protesta.

A diferencia de los autores mencionados, consideramos que los movimientos de protesta no están solicitando valores pos materiales (caso de la educación por ejemplo), o que exista un derrumbe de la credibilidad del modelo, en el sentido que ocurriera una tensión del sistema político. Más bien, las protestas en Chile comparten la idea de reclamo ante las posibilidades de inclusión/exclusión que generan el propio modelo. De otra forma, lo que se pide es más modernidad y que el tipo de diferenciación que posee el país funcione (Arnold 2012a, 2012b). El tema enarbó por los movimientos de protesta es en relación a el cómo la política no vincula colectivamente en las decisiones que debiera hacerlo, permitiendo que ocurran diferenciaciones que se consideran nocivas para la sociedad toda (Robles 2012). De allí que la relación con la política se vuelva importante, así como los propios fenómenos y expectativas que aquí se escenifican.

Los reclamos ante la programación de la política:

Desde lo anteriormente expuesto, el sistema político marginalmente ha intentado abstraer las demandas dentro de sí mismo, pero no en aras de reformar ni la Constitución por medio de una asamblea constituyente ni menos en repensar el sistema de elecciones. Volviendo a nuestros análisis preliminares, el dispositivo de contención del voto universal que representa el sistema binominal sigue operando y la Constitución, en opinión de los movimientos, no garantiza los derechos básicos de los ciudadanos. De aquí nace la pregunta por la estabilidad del sistema político ante las demandas de los movimientos sociales.

El tema necesita de mayor investigación pero puede haber algunas respuestas tentativas. Si nuevamente, volvemos a la idea de que la Constitución regula las relaciones entre el derecho y la política, así como que el sistema de elecciones distribuye las posiciones de roles en el propio sistema, en el lado de los cargos políticos (Torres Nafarrate 2004). La confianza en la estabilidad refiere, como decía Nohlen, al temor que puede generar cambios en ambas dimensiones. Basta mencionar que ante cualquier proyecto de cambio al sistema de elecciones la derecha se ha negado terminantemente esgrimiendo siempre el argumento sobre la estabilidad del sistema. Por el lado de la *Concertación*, las posibilidades de reforma siempre se han recibido de forma tibia (Nohlen 2006).

Otra hipótesis tentativa es la respuesta del sistema político desde la desparadojización de sus operaciones en relación a la distribución del poder, con prestaciones a otros sistemas de la sociedad (Knudsen 2011). Esta alternativa representa la conducción de las críticas a la forma de articulación de la política hacia distintas esferas de la sociedad, una nueva forma de prestaciones del Estado y algunos cambios en las dimensiones críticas (v. gr. educación, salud, etc.), pero no tematizando las demandas sobre reformas del propio sistema político.

Una presión mayor hacia el sistema político por soluciones, teniendo en cuenta que la complejidad de la sociedad actual es mayor a la capacidad de intervención y coordinación del Estado (Willke 2006), puede orientar las autodescripciones de la política y su relación de confianza con la propia estabilidad. En otros términos, si entendemos la confianza como una reducción de complejidad orientada a expectativas (Luhmann 1996), la respuesta del sistema político en función a prestaciones es algo

cada vez más probable, más aún en un país donde su historia reciente ha transitado desde una dictadura, a una democracia pactada con arreglo a límites de las transformaciones.

Bibliografía

- Arnold, M. (2012a). El debate sobre las desigualdades contemporáneas: ¿puede excluirse la exclusión social? *MAD*(27), 34-43.
- Arnold, M. (2012b). Imágenes de la Complejidad. Diferenciación, integración y exclusión social. En H. Cadenas, A. Mascareño, & A. Urquiza, *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría* (págs. 49-57). Santiago: RIL.
- Bellolio, A., & Ramírez, J. (2011). Sistema Binominal y Modernización Electoral: Evaluación y Lineamientos de Reforma. *Libertad y Desarrollo*, 1-46.
- Cañas Kirby, E. (1997). *Proceso político en Chile: 1973-1990*. Santiago: Andrés Bello.
- Carey, J. (2006). Las virtudes del sistema binominal. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 226-235.
- Correa Sutil, S. (2005). *Con las riendas del poder: La Derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Sudamericana.
- Fuentes, C., & Ríos, M. (2007). *Una reforma necesaria: Efectos del sistema binominal*. Santiago: FLACSO.
- Gamboa, R. (2009). Los proyectos legislativos de reforma al sistema binominal: 1990-2007. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, & I. Walker, *Reforma al sistema binominal chileno* (págs. 254-261). Santiago: PNUD.
- Garretón, M. A. (1983). Modelo y proyecto político del régimen militar chileno. En M. A. Garretón, & E. al, *Chile 1973-198?* (págs. 7-24). Santiago: FLACSO.
- Garretón, M. A. (2003). *Incomplete Democracy: Political democratization in Chile and Latin America*. United States: University of North Carolina Press.
- Garretón, M. A., & Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, 115-148.
- Knudsen, M. (2007). Structural Couplings Between Organisations and Function Systems - Looking at Standars in Health Care. *Cybernetics & Human Knowing*, 14(2-3), 111-131.
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. México: Anthropos.
- Maira, L. (1988). *La constitución de 1980 y la ruptura democrática*. Santiago: Emisión.
- Mayol, A. (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM.
- Moulian, T. (1997). *Chile Actual: Anatomía de un Mito* (9 ed.). Santiago: LOM.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- Palma, E. (2008). De la Carta otorgada de 1980 a la Constitución Binominal de 2005. *Derecho y Humanidades*(13), 41-46.

- Ríos, L. (2007). La reforma de 2005 a la Constitución chilena. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*(7), 213-232.
- Robles, F. (2012). La notabilidad y los riesgos de los movimientos sociales en el contexto chileno. El caso particular del movimiento estudiantil de 2011. *Manuscrito Inédito*.
- Tironi, E. (2011). *Por qué no me quieren?: del Piñera way a la rebelión de los estudiantes*. Santiago: Uqbar.
- Torres Nafarrate, J. (2004). *Luhmann: La política como sistema*. México: FCE.
- Valenzuela, J. S. (1997). La Constitución de 1980 y el inicio de la Redemocratización en Chile. En T. D. Tella, *Crisis de representatividad y partidos políticos* (págs. 149-195). Buenos Aires: ISEN.
- von Baer, E. (2009). Sistema Binominal: Consensos y Disensos. En A. Fontaine, C. Larroulet, I. Walker, & J. Navarrete, *Reforma del sistema electoral chileno* (págs. 177-206). Santiago de Chile: CyC.
- Willke, H. (2006). La transformación de la Democracia como modelo de orientación de las Sociedades Complejas. *Estudios Públicos*(102).