



JAIME  
LINDH  
ALLEN



La crisis de octubre de 2019 probablemente reveló una situación de desajuste institucional en nuestro país. Si bien el «Acuerdo por la Paz y Nueva Constitución» representa una salida a dicha crisis política, siguen abiertas interrogantes en cuanto a cuáles son los problemas específicos que subyacen al estallido y cuáles son las alternativas existentes para intentar hacerse cargo de ellos (si es que realmente es posible hacerlo).

El presente ensayo buscará reflexionar en torno a ellas, con la pretensión de aportar a la discusión constitucional que se nos aproxima. En la primera parte, se desarrollará un breve diagnóstico de algunos elementos que podrían estar configurando la crisis política actual. En la segunda, a la luz del diagnóstico inicial, se presentarán posibles salidas institucionales. Dada la complejidad y cercanía de la crisis política, en ningún caso durante este ensayo se sostendrán conclusiones taxativas y excluyentes. Por el contrario, la magnitud del fenómeno del que hemos sido testigos probablemente necesitará años para alcanzar una comprensión más precisa sobre sus causas y consecuencias. Sin perjuicio de lo anterior, las próximas líneas –desde la libertad que entrega un ensayo como este– buscarán aportar en esa dirección.

# EL RAYADO DE CANCHA PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

JAIME LINDH ALLEN

Magíster en Economía y Políticas Públicas por la Universidad Adolfo Ibáñez. Es investigador asociado de IdeaPaís. Hoy es estudiante del programa de doctorado en Ciencias Políticas de la New York University (Estados Unidos).

## Nos está costando conversar porque nos dividimos y alejamos

Este año comienza un inédito proceso de cambio constitucional. Por primera vez en nuestra historia se escribirá la Constitución de Chile a través de un órgano elegido democráticamente. Al entusiasmo de este proceso lo debiese acompañar un sentido de responsabilidad: es altamente probable que no solo nuestra generación, sino también las próximas, deberá convivir con las consecuencias del marco institucional que se diseñará en la Convención Constitucional. Así las cosas, más allá de lo mediática que pueda ser la discusión respecto de los derechos sociales, el aspecto orgánico cobra vital importancia, si es que es cierto que uno de los factores tras la crisis de octubre de 2019 es precisamente el desajuste entre el marco institucional y la estructura social del país. En este sentido, si bien el mismo proceso constituyente tiene un valor propio al dotar de una mayor legitimidad a nuestras reglas del juego, también es cierto que es altamente probable que el diseño alcanzado incida preponderantemente en cómo se configurará nuestra política en las próximas décadas. En otras palabras, las instituciones políticas fijadas por el órgano constituyente tendrán consecuencias. Por nombrar solo algunas: en la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, en la relación entre el gobierno central y gobiernos subnacionales, en la dinámica entre partidos políticos y la ciudadanía, entre otras.

Ahora bien, la discusión respecto de qué marco institucional requerimos debiese relacionarse necesariamente con un asunto previo: cuáles fueron los fallos de nuestro diseño actual. Es decir, parece razonable que, antes de empezar a discutir sobre las instituciones del futuro, al menos intentemos definir un diagnóstico respecto de cuáles fueron los problemas de la estructura vigente. A continuación, se desarrollan brevemente, a mi juicio, cuatro fenómenos que son importantes de considerar.

El primero –que plantearlo hoy por hoy ya es un lugar común– es el problema de la representación. Son múltiples los indicadores de identificación y confianza hacia los partidos políticos e instituciones públicas que se fueron desplomando con el paso del tiempo. Como se ha dicho hasta el cansancio, este problema no es trivial, toda vez que los partidos políticos son el engranaje de la democracia moderna, por articular la representación y sentar las bases para la gobernabilidad. Si bien esta crisis en ningún caso es exclusiva de nuestro país, es plausible que factores idiosincrásicos hayan acentuado o acelerado este problema, tales como los casos de corrupción, de financiamiento ilegal a la política o el desarraigo territorial de los partidos políticos. Con todo, Chile no está ajeno al desafío de desarrollar una estructura institucional que sea capaz de representar mejor la diversidad de ideas, demandas y preocupaciones de los chilenos.

Adicionalmente, hemos sido testigos –en especial en el último tiempo– de una mayor debilidad coalicional a nivel de fuerzas políticas, cuya

contracara vendría siendo una mayor fragmentación política. Por diversos motivos, el equilibrio entre dos coaliciones –que fue característico de la transición– ya no persiste como tal en nuestros tiempos. De manera paulatina, hemos visto el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que se han ido desmarcando de los partidos tradicionales. Hoy por hoy, ejemplos claros de aquello son el Partido Republicano –por la derecha– y los partidos del Frente Amplio –por la izquierda–. Ahora bien, este fenómeno no se acota a ellos: durante la última década, empezaron a formarse partidos nuevos en la centroderecha, tales como Amplitud y Evópoli. No obstante, ellos permanecieron alineados con su coalición respectiva. En contraste, en la actualidad vemos una arena política con múltiples actores y, conjuntamente, una menor capacidad para agruparse de manera sostenible en el tiempo. En otras palabras, si bien el multipartidismo siempre ha estado presente en la política chilena, en las primeras décadas tras el retorno a la democracia las distintas fuerzas fueron capaces de agruparse de manera estable. Por ello, se planteaba que nuestro sistema de partidos era multipartidista, pero bicoalicial. En cambio, en el último tiempo, ese multipartidismo, por un lado, se exacerbó en cuanto al surgimiento de más partidos y, por otro lado, se debilitó en razón de que la fuerza que movía a agruparse en grandes bloques se ha ido debilitando.

Junto con los problemas de representación y fragmentación, la política chilena ha experimentado una mayor polarización, tanto a nivel de élites como de electorado. Si bien muchas veces se asocia la polarización con la estridencia del debate político, es importante definir este fenómeno como un proceso en que los distintos grupos políticos empiezan a alejarse unos de otros. En esta línea, es relevante hacer una distinción: una cosa es que en el tablero existan más actores, pero otra muy distinta es que entre ellos aumente la distancia. Ahora bien, a diferencia de la fragmentación, la polarización es más compleja de observar. Dado que el interés reside en el funcionamiento de nuestra

política, cuando se estudia polarización importa ver los movimientos –acercamiento y distanciamiento– en «dimensiones salientes» del debate político. En otras palabras, en temáticas que importan al momento de salir a buscar votos. Por ello, los estudios tratan de medir los desplazamientos en términos ideológicos, encontrando al respecto resultados consistentes con la idea de que en Chile existe polarización, pero iniciada mucho antes de octubre de 2019. En específico, durante las últimas dos décadas ha existido un paulatino distanciamiento, en que tanto izquierdas como derechas se han alejado de los segmentos más moderados.

Las razones detrás de este fenómeno probablemente son múltiples, entre las cuales se podrían enumerar las siguientes: Primero, un mayor peso del discurso «autoflagelante» en desmedro del «autocomplaciente», impulsado por los triunfos electorales del grupo más crítico contra el modelo político-económico en las elecciones municipales de 1996 y parlamentarias de 1997. Segundo, un sistema electoral en que ponderaron más los incentivos centrífugos que los centrípetos. Una explicación consistente con esta idea se relaciona con el mayor peso que tenía en el sistema binominal la competencia intracoalición, dado que el asiento casi seguro para cada coalición inclinaba la atención hacia quién obtenía más votación en cada lista. Tercero, la incorporación del voto voluntario pudo haber también incentivado el movimiento hacia los extremos, sobre todo frente a la incertidumbre respecto de si los votantes moderados participarían en elecciones.

Con todo, la polarización debiese ser considerada como algo distinto a la fragmentación. Si la fragmentación tiene que ver con cuántos compiten, la polarización se asocia a cómo compiten. Esta distinción no es trivial si pensamos en sus consecuencias en política. Una arena política fragmentada, pero no polarizada –es decir, muchos actores cercanos unos de otros–, no necesariamente dificultaría la gobernabilidad. En contraste, un escenario fragmentado y polarizado –es decir, muchos

actores lejanos unos de otros–, probablemente sí lo haría. En otras palabras, más allá del número de fuerzas políticas, si estas apuntan sostenidamente a segmentos cercanos, es más probable que existan condiciones favorables para los acuerdos y, en consecuencia, propiciar la gobernabilidad. No hay que ir muy lejos para visibilizar este escenario: nuestra transición se caracterizó precisamente por un sistema multipartidista –agrupado en grandes coaliciones–, pero no polarizado. Hoy, en contraste, esa cercanía parece ya no existir.

Finalmente, una natural consecuencia de sistema poco representativo, fragmentado y polarizado corresponde a una menor capacidad para ofrecer gobernabilidad. En el primer caso (representación), si el sistema no es capaz de representar las demandas ciudadanas, no será posible canalizarlas de manera oportuna y, por tanto, en algún momento se desbordarán por canales no institucionales, tal como fuimos testigos crecientemente en 2006, 2011 y 2019. En el segundo caso (fragmentación), mientras más actores existan, y mientras menores sean los incentivos para agruparse, más difícil será construir relaciones a largo plazo, generar confianzas entre coaliciones y, en definitiva, acordar y respetar dichos acuerdos. Por último, a mi entender, la polarización es el factor clave que contribuye al problema de gobernabilidad. El sistema puede fallar porque no responde adecuadamente a las demandas de la ciudadanía o su respuesta se aleja de lo realmente demandado –problema de representación–. No obstante, el sistema probablemente entrará en una crisis mayor cuando ni siquiera sea capaz de responder. Lo anterior ocurre cuando las fuerzas –por razones doctrinales o electorales– buscan posicionarse en segmentos políticos más lejanos unos de otros. En suma, en este contexto el sistema puede fallar por la incapacidad de entregar respuestas oportunas, no solo en materia de política pública, sino también respuestas políticas frente a tensiones propias de vivir en sociedad.

Así las cosas, nuestro país enfrenta un desafío político mayúsculo, cuyos tiempos probablemente

sean mucho más extensos que los próximos dos años del calendario de cambio constitucional. Es cierto que una nueva Constitución puede crear condiciones que ayuden a atenuar los problemas vistos anteriormente. Sin embargo, los problemas estructurales justifican soluciones estructurales. Por ello, muchos de los elementos en cuestión probablemente escapen del alcance constitucional.

En vista de lo anterior, a continuación, se enumera un conjunto de desafíos que, creo, tenemos por delante:

- ¿Cómo avanzar hacia un sistema político que sea capaz de representar a una sociedad cada vez más diversa sin socavar la gobernabilidad del país? En otras palabras, ¿cómo robustecer la capacidad de consenso en nuestra política, manteniendo niveles suficientes de representatividad?
- ¿Cómo fortalecer la capacidad del sistema de partidos para representar de manera efectiva a los chilenos? ¿Qué canales de representación institucional están subutilizados? ¿El nuevo sistema proporcional corregido aumentó efectivamente los niveles de representación?
- ¿Cómo fomentar la cooperación entre fuerzas políticas? ¿Cómo fortalecer la capacidad de cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso?, ¿entre distintos niveles de gobierno (gobierno nacional, gobernadores y alcaldes)? ¿Cómo crear condiciones para la construcción de relaciones políticas a largo plazo e interdependientes?

### **Cómo avanzar hacia una cancha que nos invite a encontrarnos**

En este apartado se busca elaborar algunas posibles respuestas a los problemas planteados anteriormente. Dada la extensión y formato del presente documento, no se pretende ser exhaustivo ni abarcar todas las preguntas. En particular, se intenta desarrollar algunas ideas respecto a cómo avanzar hacia un marco institucional que fomente los consensos, sin descuidar el desafío patente en materia de representación.

Ante todo, hay que partir de la premisa de que no hay régimen de gobierno, ni sistema electoral, ni forma de Estado que sea *per se* mejor que otro. En contraste, tras un diseño institucional existen principios u objetivos priorizados. En general, la discusión tiende a darse en torno representación y gobernabilidad. En otras palabras, existe una definición previa relativa a qué objetivo deseamos buscar, en que muchas veces la formación de mayorías y una mayor representatividad entran en tensión. Con todo, un postulado implícito en el posterior análisis es que, dada la crisis política de 2019, debiésemos privilegiar un diseño que ayude al sistema a ofrecer más gobernabilidad vía la formación de mayorías estables. Esto en ningún caso implica desatender el desafío en materia de representación, sino que busca alternativas institucionales que permitan avanzar hacia un sistema más representativo, a un precio no tan alto en materia de gobernabilidad. El punto central es que no es factible pensar en el Chile de las próximas décadas sin que exista una mayor capacidad para crear y mantener los consensos y, en definitiva, sin la musculatura necesaria para responder de manera oportuna a las problemáticas de la ciudadanía.

46

Dicho lo anterior, se expresa inicialmente una primera pregunta relativa a qué diseño institucional podría fomentar mayores consensos en nuestra política. En este sentido, si es cierto que la polarización está detrás del problema de gobernabilidad, es clave preguntarse qué aspectos condicionan en mayor medida las estrategias de los políticos. Es decir, cuáles son las fuentes de incentivos que inciden en los movimientos que actores y partidos llevan a cabo con el objeto de ganar elecciones. En este contexto, los sistemas electorales juegan un rol preponderante. En la transición chilena, la competencia política se configuró principalmente en función de dos sistemas coexistentes: el mayoritario con segunda vuelta para elegir presidente y el sistema binominal. El primero se caracterizaba por generar fuertes incentivos centrípetos, dado que un candidato para salir elegido necesitaba





A la larga, la descentralización política hacia municipios y gobernaciones regionales puede cumplir un rol crucial. Más allá de la discusión técnica que implica esta agenda, el foco debe estar en robustecer la institucionalidad para que estas figuras sean capaces de ofrecer representación efectiva a los problemas de los ciudadanos.

finalmente más del 50% de los votos. En cambio, en el sistema binominal convivían dos fuerzas opuestas. Una fuerza centrípeta, por un lado, empujada por la necesidad de confeccionar amplias listas para minimizar el riesgo de ser doblados. Y, por otro lado, una fuerza centrífuga generada por la competencia intracoalicional.

Posteriormente, con fin del sistema binominal y la instauración del proporcional corregido, el cambio quizás más relevante en términos de incentivos fue el incremento de la magnitud de los distritos, en que se pasó de elegir dos ganadores a un sistema con distritos que eligen hasta ocho. Con esto se buscó bajar las barreras de entrada para que nuevas fuerzas políticas participen y, finalmente, generar una distribución de escaños más proporcional a los votos emitidos por la ciudadanía. Sin embargo, es pertinente preguntarse qué incentivos acentuaron esta reforma. Al respecto, una hipótesis plausible es que la interacción entre una mayor magnitud de los distritos y una participación incierta de los grupos moderados implicó que los actores políticos priorizaran una estrategia de nicho hacia los extremos. Si bien se necesitan menos votos para ser elegido, dada la incertidumbre respecto a la acción colectiva de votantes moderados, era más seguro desmarcarse hacia los extremos que hacia el centro.

De una u otra forma, los partidos políticos nacidos en los últimos años son consistentes con esta idea, en que tanto en izquierdas como en derechas los nuevos actores se estarían ubicando más bien en las esquinas ideológicas. Por lo tanto, si lo anterior es cierto, el actual sistema proporcional corregido no parece ser consistente con el objetivo de tener una competencia política que fomente la formación de mayorías. No obstante, se podría argumentar que, más que modificar el sistema electoral, habría que avanzar hacia un régimen parlamentario, dado que este crea incentivos fuertes para formar coaliciones. Sin embargo, un cambio de esta envergadura amerita considerar otras dimensiones, como la fuente de legitimidad para el

sistema que representa la elección directa de la máxima autoridad de gobierno. Pese a aquello, también cabe preguntarse en qué medida la debilidad del sistema de partidos —para formar coalición (producto de la alta proporcionalidad) y soslayar el peso de las fuerzas centrifugas— diezmaría el efecto coalicional de un régimen parlamentario. Por ello, parece ser pertinente buscar otras alternativas institucionales existentes que fomenten la formación de mayorías en nuestro sistema.

Una de ellas es precisamente el pensar en un sistema electoral diferente del que hay para elegir a los miembros de nuestro Congreso Nacional. Una alternativa plausible, que sería consistente con el principio de formación de mayorías, es la creación de un sistema mayoritario con distritos uninominales. Esta regla electoral tiene la ventaja de fijar una cancha en donde las estrategias de nichos no son del todo rentables, dado que, para ganar, los actores deben apuntar a representar a un segmento mayoritario del electorado. Adicionalmente, se podría pensar en un esquema de distritos distinto al actual, en que el número de comunas que abarcan sea menor. Esto tiene la ventaja de expresarse en un Congreso divergente territorialmente, pero convergente en temáticas más ideológicas que, por definición, condicionan más el debate político y la posibilidad de alcanzar acuerdos con otros grupos políticos. Obviamente, lo anterior representa un gran desafío en materia de gobernabilidad, en cuanto a que podría también polarizarse el debate político en torno a temáticas locales. No obstante, la tradición chilena con partidos políticos altamente institucionalizados y configurados por intereses nacionales permite pensar que dicho riesgo es menor. Además, la combinación de este arreglo con un sistema mayoritario para elegir presidente y gobernadores propicia una mayor interdependencia vertical: los distintos niveles necesitarán unos de otros para poseer presencia territorial, en el caso de presidente y gobernadores, o tener el apoyo político-económico de la dirigencia nacional, en caso de los parlamentarios.

En suma, si pretendemos tener una política convergente en que los distintos partidos políticos tengan un fuerte incentivo para formar mayorías, una opción interesante a considerar corresponde a un sistema mayoritario uninominal. Ahora bien, es indudable que el desafío político que Chile enfrenta tiene que ir de la mano con el dotar a nuestro sistema de una mayor representatividad. Históricamente, se culpó al sistema binominal de generar barreras de entrada a nuevas fuerzas políticas. No obstante, es ingenuo pensar que la mayor proporcionalidad del nuevo sistema electoral atenuó o atenuará el problema de representación. En primer lugar, porque, a pesar de que el Congreso Nacional es más diverso políticamente, no está claro si esa mayor diversidad representa la actualmente existente en el país. En este sentido, como se mencionó antes, el aumento en la magnitud de los distritos incentivó al mismo tiempo una estrategia de nicho, dado que los candidatos necesitan menos votos para ser elegidos. Sin embargo, en un contexto de voto voluntario y una alta desafección ciudadana, es plausible que las nuevas fuerzas no buscarán esos nichos en las posiciones moderadas, sino en los extremos.

Por lo tanto, si es cierto que la mayoría de los chilenos se encuentra en posiciones moderadas, a pesar de ofrecer algo distinto, las nuevas fuerzas con representación parlamentaria, junto con el proyecto que promueven, estarían más distanciadas de las posiciones ideales de la mayoría de los chilenos. Después de todo, al parecer el Congreso Nacional se tornó más diverso, pero hacia los extremos. En segundo lugar, no está claro el efecto del nuevo sistema electoral en la representatividad del sistema, sobre todo porque, probablemente, el problema tiene raíces más estructurales, más allá del mero posicionamiento ideológico de las nuevas fuerzas políticas. Al parecer, el problema es más profundo, toda vez que se relaciona con el tipo de vinculación de los partidos con los ciudadanos, en que la desvinculación territorial ha sido la tendencia.

No está claro el efecto del nuevo sistema electoral en la representatividad del sistema, sobre todo porque, probablemente, el problema tiene raíces más estructurales, más allá del mero posicionamiento ideológico de las nuevas fuerzas políticas. Al parecer, el problema es más profundo, toda vez que se relaciona con el tipo de vinculación de los partidos con los ciudadanos, en que la desvinculación territorial ha sido la tendencia.

En este contexto, es pertinente preguntarse qué elementos pueden ayudar a fortalecer la capacidad de representación futura del sistema político, sin socavar la gobernabilidad del sistema. Al respecto, un elemento evidente se relaciona con fortalecer los partidos políticos. Más allá de cuántos son y qué tan alejados están unos de otros, hay aspectos en su orgánica interna –relación entre dirigencia nacional y bases– y en cómo se relacionan con sus votantes que podrían estar perjudicando su rol como canales de representación ciudadana.

Adicionalmente, en materia de representación, otro punto interesante a explorar es la distribución vertical del poder. En este sentido, es importante preguntarse en qué medida los gobiernos locales son realmente espacios de representación política. O, en su defecto, en qué grado los gobernadores regionales serán capaces de representar intereses, demandas e ideas particulares de los territorios que los eligen. A la larga, la descentralización política hacia municipios y gobernaciones regionales puede cumplir un rol crucial. Más allá de la discusión técnica que implica esta agenda, el foco debe estar en robustecer la institucionalidad para que estas figuras sean capaces de ofrecer representación efectiva a los problemas de los ciudadanos. Es cierto que la elección popular de los gobernadores

es un avance cualitativo, pero este desafío no se queda ahí: es necesario revisar la institucionalidad fiscal y administrativa para asegurar un buen desempeño de estos nuevos cargos. Además de la oportunidad de representación, los gobernadores y alcaldes representan una alternativa plausible para pensar en mecanismos que incluyan de manera más activa a la sociedad civil en la toma de decisión.

A modo de conclusión, es evidente que la discusión constitucional representa una oportunidad única para pensar en la institucionalidad política de las próximas décadas. Ahora bien, este ensayo trata de indicar que un paso previo antes de diseñar las reglas del futuro es elaborar un diagnóstico relativamente claro sobre los fallos recientes de nuestro sistema político. En esta línea, se sostiene que un posible elemento descuidado –y fundamental a considerar– corresponde a los incentivos que otorga el marco institucional para que las distintas fuerzas políticas formen mayorías. Se sugiere que la discusión constitucional pondere este objetivo político con el desafío patente en materia de representación, no olvidando que un sistema sin la capacidad necesaria para ofrecer respuesta a tiempo se vuelve muy frágil. <sup>®</sup>