

4



SEMINARIO “REFORMAS AL SISTEMA POLÍTICO”

SEMINARIO
“REFORMAS AL SISTEMA POLÍTICO”

ORGANIZADO POR:

Cámara de Diputados de Chile
Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos, U. Mayor
Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile

Santiago, 25 y 26 de abril de 2012



GONZALO VICENTE MOLINA

Director

Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile

PATRICIO OLIVARES HERRERA

Director

Cuadernillos Hemiciclo

DAVID DUQUE SCHICK

Editor y redactor

Cuadernillos Hemiciclo

Fotografías:

Rodolfo Álvarez y

Canal de TV Cámara de Diputados

Diseño y Diagramación:

Oswaldo Fernández Fernández

Unidad de Publicaciones

ISSN: 0719-3165

Impreso

Oficina de Publicaciones

Cámara de Diputados Chile

Abril 2013



ÍNDICE

INAUGURACIÓN

- Diputado Mönckeberg, presidente de la Cámara de Diputados 09
- Claudio Alvarado, secretario general de la Presidencia 12
- Clara Szczaranski, decana de la Facultad de Derecho, Universidad Mayor 17

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

- Ministro Viera Gallo, magistrado del Tribunal Constitucional 21
- Marcela Ríos, oficial de gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile 27
- Sergio Micco, profesor de Filosofía y Ciencias Políticas, Universidad de Chile 37

LA REFORMA DEL PRESIDENCIALISMO

- Raúl Bertelsen, presidente del Tribunal Constitucional de Chile 47
- Humberto Nogueira, director del centro de estudios constitucionales, Universidad de Talca 50
- Pablo Ruíz-Tagle, profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Chile 59
- José Francisco García, director del programa legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo 65

CHARLA MAGISTRAL: DEMOCRACIA, UMBRAL DEMOCRÁTICO Y DEMOCRATIZACIÓN EN CHILE

- Kamel Cazor, profesor de Derecho Constitucional, Universidad Católica del Norte 77

SISTEMA ELECTORAL

- Francisco Zúñiga, profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Chile 87
- Andrés Tagle, asesor del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia 92
- Sebastián Rivera, cientista político, Universidad Alberto Hurtado 102
- Esteban Szmulewicz, profesor de Derecho Constitucional, Universidad Mayor 109

REFORMAS A LOS GOBIERNOS LOCALES

- Nancy Ibarra, subjefta de la división de municipalidades de la Contraloría General de la República 115
- Andrés Chacón, director del Instituto Chileno de Estudios Municipales 121
- Sebastián Soto, asesor legislativo del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia 129



*Diputado Nicolás Münckeberg,
presidente Cámara de Diputados*

Es indudable que la democracia en nuestra sociedad tiene cada día un valor más importante, aunque las encuestas de opinión, muchas veces, demuestran -con justa razón- más bien los problemas o aprensiones de la ciudadanía hacia los sistemas políticos. Precisamente es ello lo que nos debe llevar a poner los temas de reformas a nuestros sistemas de participación en primer lugar.

Por cierto, nuestra sociedad ha cambiado. Hoy, la dinámica y la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas es distinta. Se habla de una sociedad más empoderada, somos un país más exigente y, por esta razón, las reformas políticas son una variable que se hace necesaria para ir acorde a los cambios que ocurren en todo ámbito en nuestra sociedad.

En los últimos años, particularmente en este Gobierno, se ha avanzado notablemente en reformas que, sin duda, van a permitir una mayor participación ciudadana no sólo en cantidad, sino que también en calidad.

Al aprobar la inscripción automática y el voto voluntario no sólo se permitirá abrir la puerta a más de cuatro millones y medio de chilenas y de chilenos que van a participar en los procesos electorales, sino que, al mismo tiempo, se crearán nuevos incentivos para que la actividad política esté cada día más cerca de las personas para lograr así entusiasmar y tener una mayor identidad de los anhelos y esperanzas ciudadanas en las decisiones políticas que se adopten.

CONTACTO CON LA CIUDADANÍA

Sin duda, falta mucho por hacer. En primer lugar, debemos ser capaces de renovar y rejuvenecer nuestra democracia. No es casual que este seminario haya sido organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor y por nuestra Academia Parlamentaria. A esta última entidad hemos dado el mandato de vincularnos de manera profunda, constante y ojalá lo más permanente posible con el mundo académico nacional e internacional y cuyas puertas están abiertas para todos quienes se interesen en el estudio de la política y de la actividad parlamentaria en particular.

Si hay algo que debe constituir un desafío para nuestro Parlamento, nuestra Cámara de Diputados y nuestro Congreso Nacional, cualquiera sea el Gobierno o la Mesa que lo presida, es lograr un contacto mucho más estrecho con la Academia y con el estudio de la ciencia política, porque, sin duda, nuestra agenda parlamentaria está llena de proyectos, muchos de ellos de corto plazo, pero requieren que nuestro Parlamento, más allá de la coyuntura política, esté conectado con los avances de la ciencia política y de los regímenes políticos que se realizan a partir de la Academia.

Con la participación y el aporte de ministros del actual gobierno y de los gobiernos de la Concertación, de los representantes del Tribunal Constitucional, académicos que han tenido una dilatada trayectoria, con la mirada de los organismos internacionales y de quienes trabajan en los gobiernos locales de nuestro país, intentaremos en este seminario abordar los umbrales más importantes de la democratización hacia el país que todos pretendemos avanzar: la relación entre la sociedad civil y las instituciones para crear una estructura que fortifique mayor representatividad y siga legitimando a las instituciones en su trabajo de todos los días.

Las reformas políticas no tienen otro objetivo que estrechar la relación permanente entre la política y la ciudadanía. Construir una base gubernamental sólida, que permita el surgimiento e implementación de políticas públicas eficientes y más satisfactorias es un deber de nuestra clase política.

Mientras muchos países -como la Primavera Árabe y otros casos- nos impresionan por la lucha que dan sus ciudadanos por lograr un régimen de democracia representativa, llama la atención escuchar ciertas declaraciones en nuestro país y

desde fuera del Parlamento, que, a veces, lo único que buscan es debilitar el sistema democrático participativo. Sin duda, este objetivo es el que nos debe llevar a que en estos seminarios seamos capaces de realizar una profunda autocrítica y hacer correcciones, pero siempre sobre la base de que solo la democracia representativa es el modelo que nos garantiza la igualdad, la mayor participación y el desarrollo económico.

Entonces, es ineludible discutir acerca de cómo limitar el presidencialismo de nuestro actual sistema institucional, preponderando el rol del Congreso Nacional y potenciando los aportes de los gobiernos locales.

Habrá también una palabra que decir sobre la conformación de los gobiernos regionales, la temática de la representación y los nuevos espacios para la participación ciudadana. Por supuesto, en un año de elecciones como el actual, no podía faltar un panel centrado en la reforma al sistema electoral que para muchos, en el Gobierno y en la Oposición, es el principal factor de rigidez de nuestra vida política.

Como ven, este seminario está estructurado sobre los temas fundamentales de eventuales cambios a nuestro sistema político. Creo que la contribución que ustedes pueden hacer en estas horas de trabajo es tremendamente importante. Todo lo que aquí se diga y analice quedará registrado y, sin duda, será un elemento importante en el debate. No hay que confundirse, muchas veces, con el calor de la discusión política, los debates parecen ser menos profundos de lo que uno quisiera respecto de muchas de estas materias, pero es precisamente en esta instancia en donde podemos nutrirnos de los argumentos para hacer los mejores cambios en nuestro sistema.

El Gobierno del presidente Piñera asumió el compromiso de acelerar el paso en nuestro camino hacia el desarrollo, de modo tal que podamos alcanzar finalmente tanto esa meta como la eliminación de la pobreza hacia el final de la presente década. Siempre hemos tenido claro que las reformas políticas son muy importantes para ello.

Para cumplir con esas metas hay que ocuparse de la política económica, pues es indispensable contar con una economía dinámica, competitiva, que crezca con fuerza, que genere empleos y deje un amplio espacio al emprendimiento, la creatividad y la innovación.

Por supuesto, también hay que ocuparse de la política social, de modo que las oportunidades y los frutos del progreso avancen a todos y la clase media no quede, como ha sucedido generalmente, postergada o abandonada.

Sin embargo, no podemos olvidar una tarea fundamental, que es profundizar y perfeccionar nuestra democracia, de modo que los ciudadanos vuelvan a ver a sus instituciones políticas como la vía apropiada para hacer converger demandas y perspectivas disímiles en normas y políticas públicas dirigidas al bien común.

Si descuidamos cualquiera de esas tres tareas, la promesa del desarrollo seguirá siendo un anhelo inalcanzable, o en el mejor de los casos, un logro parcial y frustrante.

Nuestro país, después de una transición exitosa, hace tiempo cuenta con una democracia madura e internacionalmente respetada. Los chilenos gozan de un amplio espectro de libertades



Claudio Alvarado, subsecretario general de la Presidencia

políticas y eligen, en procesos de inobjetable limpieza, directa y periódicamente, a muchas de sus autoridades. Sin embargo, nuestra democracia presenta también algunos signos inquietantes que debemos, sin duda, atender. Aunque está lejos de ser un problema exclusivo de Chile, nuestras instituciones políticas han sufrido una pérdida considerable de prestigio, principalmente por la falta de reformas que incrementen la confianza en ellas, haciéndolas más participativas y transparentes. Por ejemplo, al momento de la promulgación de la ley sobre inscripción automática y voto voluntario, en enero recién pasado, cuatro de cada cinco jóvenes con derecho a voto no se habían inscrito en los registros electorales. En las últimas elecciones celebradas en nuestro país, el 40 % de los chilenos con derecho a voto no lo ejerció. Por ello, el Gobierno ha abordado decididamente esta situación y ha hecho de la profundización y perfeccionamiento de la democracia uno de sus ejes de acción prioritarios.

PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN MATERIA DE PERFECCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Esta agenda de perfeccionamiento apunta en dos direcciones. En primer lugar, busca aumentar la participación de los ciudadanos, a fin de acercar la democracia a las personas, creando nuevas instancias de participación y perfeccionando las existentes. Segundo, se propone un conjunto de medidas para aumentar la transparencia, y, por lo tanto, la confianza en nuestras autoridades e instituciones. Es así como en el discurso del 21 de mayo de 2010, en el que el Presidente Sebastián Piñera fijó la hoja de ruta de nuestro Gobierno, uno de los siete ejes principales de su gestión es, precisamente, profundizar y mejorar la participación democrática.

INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA

¿En qué etapa estamos de nuestra agenda política respecto de las medidas que facilitan la participación? La principal reforma impulsada ha sido, sin duda, la Ley Orgánica sobre Inscripción Automática, publicada en enero del presente año, y que pone en vigencia la voluntariedad del voto. Ella permitirá incorporar a más de cinco millones de nuevos electores al padrón electoral. De hecho, hoy en la mañana, en una reunión en La Moneda, el Servicio Electoral dio a conocer este significativo incremento del padrón electoral en más de cinco millones de personas, de los cuales, aproximadamente, el 80 % son jóvenes menores de 35 años.

Por lo tanto, esta reforma es muy significativa en la historia de nuestra democracia. Consideramos que es más relevante que la disminución de 21 a 18 años en la edad para votar que se concretó en la década del 70, y que significó un crecimiento del padrón electoral en un 9 %. Esta reforma la consideramos comparable con la de 1952, que incorporó a la mujer en las elecciones presidenciales y que permitió un incremento del 55 por ciento del padrón, con la diferencia de que el aumento del padrón ese año representaba al 5,5 % de la población, en circunstancias de que la inscripción automática representa un crecimiento del padrón equivalente al 30 % de la población.

La inscripción automática y el voto voluntario facilitarán enormemente la participación ciudadana, ya que se agilizan de manera significativa los trámites que hasta ahora se realizaban para quedar inscritos y sufragar. Hoy podemos decir que no hay mayores excusas, pero, sin lugar a dudas, aquellos que postulen a cargos de elección popular tendrán que hacer un esfuerzo sumamente importante para conquistar a esas personas y, de una u otra manera, incentivarlas a ejercer su derecho a sufragio.

ADECUACIÓN DE PLAZOS DE ELECCIONES

Otra reforma, de menor impacto, pero también relevante, es la reforma constitucional aprobada en 2011, que, como sabemos, se refiere a adecuar los plazos vinculados a las elecciones presidenciales y parlamentarias. También se hizo pensando en que la participación se viera beneficiada. Ahora, si uno revisa las cifras de participantes en la elección de primera y segunda vuelta presidencial, existe una caída significativa en el número de personas, pues en la última fue de alrededor de 20 mil ciudadanos. Con el propósito de evitar y facilitar este proceso, se estableció la reforma que adelanta las elecciones al mes de noviembre y posibilita una eventual segunda vuelta cuatro semanas después.

Finalmente, en cuanto a las propuestas para aumentar la participación ciudadana, en el Congreso Nacional está en trámite un proyecto que simplifica los plebiscitos comunales, para que, de una u otra manera, se facilite la participación de los vecinos para pronunciarse en temas de interés local. Esa reforma conlleva modificaciones, de manera tal que el costo de convocar a un plebiscito sea menor y que la oportunidad de su realización sea en conjunto con otro tipo de elecciones. Todo ello, reitero, con el propósito de facilitar esa participación.

ELECCIONES PRIMARIAS

En lo referido a la creación de nuevas instancias de participación, una de las principales propuestas es el proyecto de ley que establece un sistema de elecciones primarias, actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado. La implementación de elecciones primarias genera un efecto positivo en la participación ciudadana. Así lo indica la experiencia internacional, que señala que en aquellos países en que se desarrolla este tipo de elecciones primarias la participación tiende a aumentar. Eso obedece, en gran parte, a que mejora la calidad de los candidatos y que el elector toma conciencia de que pasa a ser un actor clave en la nominación de los mismos. Asimismo, las elecciones primarias logran un mayor nivel de inclusión con la sociedad, ya que se abren nuevos espacios para incorporar a jóvenes y mujeres.

ELECCIÓN DIRECTA DE CONSEJEROS REGIONALES

Otra propuesta que impactará positivamente en nuestra democracia es el proyecto de ley que regula la elección directa de los consejeros regionales, iniciativa que se encuentra en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. De aprobarse el proyecto, los ciudadanos podrán elegir directamente a 286 consejeros regionales a lo largo del país y así intervenir decididamente en la designación de las autoridades que deben resolver los destinos de las inversiones en cada región.

PROBIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En cuanto a las medidas para aumentar la transparencia, la principal medida en este ámbito consiste en el proyecto de ley de probidad de la función pública, que se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado y cuyo propósito es prevenir conflictos de intereses.

Por otra parte, el Gobierno ha estado trabajando con el Consejo para la Transparencia en un conjunto de indicaciones, que ya se están discutiendo, a un proyecto de ley iniciado mediante una moción parlamentaria de carácter transversal, que busca reformar la Ley de Acceso a la Información Pública, para aumentar las obligaciones de transparencia activa de los entes públicos y perfeccionar el procedimiento para tramitar las solicitudes de transparencia pasiva.

OTROS PROYECTOS

Pero, sin duda, como en todo orden de cosas, faltan materias que abordar y una de ellas está constituida por las normas sobre la actividad del *lobby*, respecto de la cual el Gobierno se encuentra en la etapa final de elaboración de un mensaje presidencial que esperamos ingresar en los próximos días al Congreso Nacional. De esta manera, se pretende poner el foco en la autoridad como sujeto pasivo del *lobby*, a través de la obligación de un registro de sus audiencias y reuniones con las personas que gestionen intereses particulares y hacerlo público.

También, en el transcurso del primer semestre de este año, enviaremos un proyecto que modifica la ley de partidos políticos, que buscará combinar la autonomía de estas organizaciones con una participación más efectiva de sus militantes y una mayor relación y transparencia con la sociedad civil.

Como he señalado, no hay desarrollo posible sin instituciones políticas serias, respetadas y plenamente enmarcadas dentro del Estado de Derecho. Nuestro país ha comprendido generalmente bien la importancia de sus instituciones, pero no podemos dormirnos en los laureles. Cuatro países sudamericanos adoptaron antes que nosotros sistemas de inscripción electoral automática y cinco ya realizan elecciones primarias. Entonces, debemos recuperar el tiempo perdido. Sin duda, si queremos ser el primer país desarrollado de Latinoamérica, debemos volver a situarnos primeros a la vanguardia en materia de instituciones políticas.



*Clara Szczaranski, decana de
la Facultad de Derecho de la
Universidad Mayor*

Para una unidad académica no es fácil relacionarse directamente con el mundo real, es decir, con las instituciones, como ha sido nuestro desafío.

En esta época de proyectos, de gestión y de planificación estamos trabajando en un plan estratégico de cinco años, que empezó en 2009 y terminará en 2013. La misión que se plantea es ser un interlocutor válido, desde el punto de vista de la objetividad académica, y ojalá de la imparcialidad, para lograr el desarrollo institucional de nuestro país. En función de ese foco estamos formando a nuestros alumnos, porque esos cambios difícilmente se obtienen mediante votaciones y propuestas, si no encuentran ese caldo de cultivo en mentes formadas para ser de vanguardia y profundamente democráticas, con una visión internacional de futuro y comprometidas con la ética. En los colegios, liceos y por supuesto en las universidades es donde podemos contribuir a crear mejores ciudadanos, que comprendan mejor todas las situaciones por las que atraviesa el país, las cuales, por cierto, encontrarán algún alivio en las reformas políticas, porque, sin duda, desde hace tiempo el sistema está evidenciando molestias, inquietudes y trizaduras, lo cual va mucho más allá de tener calles o carreteras ocupadas. Me refiero específicamente a aquellos momentos en que esta propia sede del Congreso Nacional o la de algún partido político fueron ocupadas por los ciudadanos, que manifestaron su molestia e intolerancia. La intolerancia es el principal enemigo de la democracia.

En este momento debemos revisar, desde

el punto de vista de todas las ramas del derecho vinculadas con la realidad misma, con los actores, lo que nos está ocurriendo, porque el derecho, las instituciones, la legitimidad, la gobernanza, que tanto les gusta a los anglosajones, no surgen por decreto o por ucases, sino por la pertinencia de esta superestructura jurídica del modelo económico y social. ¿Nos estamos haciendo cargo en profundidad del impacto político y de legitimidad que pueden generar los escándalos financieros o empresariales? Cuando una empresa se desvía del recto camino en una economía de mercado, en que el orden público económico indica que el Estado es un actor subsidiario, significa que un agente principal, la empresa, se desvió del camino recto. Esa empresa, que es importante y es transnacional, puede impactar profundamente la probidad de un Estado y su futuro económico.

Cuando estallan escándalos de ese tipo, la ciudadanía siente pérdida de legitimidad de quienes están cuidando el ganado. Al creer en el sistema, en nuestras superintendencias, en nuestra Contraloría y en nuestros mecanismos democráticos de control, es fuerte ver a estos gigantes desviarse del camino.

Desde el punto de vista penal, nosotros los llamamos delitos trascendentes, porque lo son para la democracia y la paz. Cuando asaltan a alguien en una esquina, es un problema de dos personas. Sin embargo, cuando los principales agentes económicos de un sistema no lo respetan, se habla de falta de poder de gobierno. Eso la gente lo traduce en: ¿Qué me esperará entonces a mí que no soy nadie?

Por lo tanto, se puede llegar a entender que, por distintas razones y ante la menor ocasión, se junten multitudes que quieren canalizar una cierta falta de seguridad y de fe en quienes nos dirigen y nos gobiernan. Por eso, para nosotros este seminario no es simplemente cumplir con una tarea académica o publicar un lindo programa.

Vivimos una crisis institucional profunda. Entonces, no debemos hacer un gran esfuerzo de imaginación para entender el valor de la democracia. Es el momento de seguir a Bobbio y preguntarse cuál es el mejor futuro para la democracia. Y tal vez no esté fuertemente tocado por ciertas crisis que han afectado al sistema financiero internacional como el máximo poder que opera en el mercado transnacional en el que estamos integrados.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y
DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

1



*José Antonio Viera-Gallo,
magistrado Tribunal Constitucional*

Es importante señalar, como telón de fondo, la íntima relación entre las constituciones y los procesos políticos que les dan origen. Las cartas fundamentales no nacen de una mente iluminada ni caen del cielo, sino que se originan en procesos políticos complejos, luchas sociales y avances culturales, siendo cada una de ellas hijas de su época.

En el caso de Chile, esto tuvo lugar particularmente fundante en los acuerdos constitucionales a los que se llegó después del plebiscito, que marcaron la transición política chilena al fijar las reglas del sistema. Se olvida que dichas reformas fueron sancionadas abrumadoramente por un plebiscito ciudadano. Surge así un modelo de democracia que, siguiendo teorías de autores como Liphart, se puede señalar como democracia consociativa que excluye la apelación a la ciudadanía para dirimir los desacuerdos.

Ese sistema tuvo resabios autoritarios fuertes hasta 2005. Hay que pensar en el proceso de reformas que ha habido hasta ahora como un impulso sucesivo de cambios políticos y constitucionales, a medida que la sociedad chilena iba afianzando su cultura democrática, desde aquellos acuerdos posplebiscitos hasta las reformas que se han hecho, incluso, en el actual Gobierno.

Tenemos un régimen presidencial, con un sistema electoral binominal para elegir parlamentarios, elecciones simultáneas de legisladores y presidente, renovación no completa del Senado, dos vueltas para elegir a los mandatarios

y, además, los parlamentarios no pueden ser simultáneamente ministros de Estado.

Existen importantes instituciones del Estado que pudiéramos llamar con autonomía constitucional, como el Tribunal Constitucional, el Banco Central, la Contraloría, el Ministerio Público y el Consejo Nacional de Televisión. Además, hay nuevas instituciones de derecho administrativo que tienen carácter “neutral”, como el Consejo para la Transparencia, el Instituto de Derechos Humanos, etcétera.

Existe en el país una incipiente descentralización político-administrativa. Además, hay una importancia creciente de un vasto sistema regulatorio que no sólo tiene que ver con el sistema económico, sino también con prestaciones del Estado, como la Superintendencia de Salud y la nueva Superintendencia de Educación.

Luego de este esquema, pienso que por la evolución misma de la sociedad estamos en pleno proceso de mutación constitucional. La sociedad ha evolucionado y exige abrir el sistema político. Algunos cambios advienen vía reformas en el Parlamento, otros, vía interpretación constitucional o simplemente legal. Es importante señalar algunos de estos procesos que, de alguna manera, sacuden nuestro ordenamiento constitucional. Por ejemplo, el derecho de acceso a la información pública, tan trascendente para la participación informada de los ciudadanos, nació como una sentencia de la Corte Interamericana; posteriormente, como un fallo trascendente del Tribunal Constitucional; después, con la reforma constitucional del nuevo artículo octavo, luego con una ley especial y, finalmente, con la jurisprudencia.

Hay todo un conjunto de factores que inciden en ese cambio. Si tomamos, por ejemplo, el convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas, que tardó tanto en el Parlamento, se ratificó en el Gobierno anterior y, actualmente, tenemos una vasta jurisprudencia, principalmente de la Corte Suprema y también existe jurisprudencia no relativa a nuestro país, al de otros países de América Latina, de la Corte Interamericana. Por ejemplo, hay una ley muy importante sobre la participación ciudadana que no se menciona, que se gestó en el gobierno anterior, continuó su debate con el actual y se promulgó. Curiosamente, nadie la invoca, está como olvidada, no quisiera decir letra muerta, pero debiera estar llamada, si tomamos en serio las palabras del contralor, a producir un profundo impacto en la forma de funcionamiento de la administración pública.

Está la inscripción automática, de la que ya se habló. Está la legislación

ambiental, con todos los procesos complejos de participación ciudadana. Está el debate sobre la televisión digital y todo lo que va a significar en las nuevas posibilidades de comunicación. Además, hay procesos sociales que van más allá de cambios netamente jurídicos, como el desarrollo de todas las redes de comunicación y cómo todo eso hace una ciudadanía más consciente de sus derechos.

El país atraviesa un proceso de evolución hacia una democracia más deliberativa y más participativa.

¿Cuándo Chile va a dejar atrás la democracia consociativa, nacida como remedio frente a décadas de confrontación y cuándo va a asumir sólo el principio de mayoría como ordenador de las decisiones?

No se puede saber. Sobre eso puede haber opiniones distintas, pero no cabe duda de que el sistema que nació comienza, de diversos modos, a abrirse hacia una mayor participación y deliberación ciudadana. Personalmente no advierto, como algunos creen, síntomas de una crisis del sistema político chileno, como que estuviera en una crisis tal que debiera llamarse al poder constituyente a refundar el ordenamiento constitucional.

Por el contrario, nuestro sistema político, a pesar de toda esa complejidad, es bien evaluado internacionalmente por todas las mediciones. Por ejemplo, desde el punto de vista de las políticas públicas, por el BID; de la transparencia, por transparencia internacional; de la estabilidad.

Sin embargo, no cabe duda, como lo han reconocido el presidente de la Cámara y el subsecretario, de que existen puntos críticos, principalmente en el sistema de partidos ligados al régimen electoral, lo que, por cierto, afecta al Parlamento, pero también a las fórmulas o las combinaciones de gobierno.

Hasta ahora hemos tenido gobiernos de minorías. Sólo durante aproximadamente un año del período de la presidenta Bachelet el gobierno contó con mayoría parlamentaria.

Durante todos los otros años, desde el retorno de la democracia, ningún otro presidente tuvo mayoría en ambas cámaras. El factor principal fueron los senadores designados y otras realidades. En el caso de la presidenta Bachelet, esa mayoría fue más bien formal, tanto, que a poco andar desapareció en el Senado y en la Cámara de Diputados.

Sin embargo ningún presidente, tampoco el actual, ha usado la potestad reglamentaria autónoma, que le entrega la Constitución, para saltar el debate

parlamentario. Eso habla de que la cultura constitucional chilena pesa al momento del funcionamiento real de las instituciones. No cabe duda de que el proceso de evolución del sistema político chileno, a mi juicio, requiere de un nuevo impulso de cambios políticos. Si escuchamos al presidente de la Cámara y al representante del Gobierno, pareciera ser también una convicción compartida.

¿Cuál debiera ser el objetivo de ese nuevo impulso?

En primer lugar, llegar a un sistema democrático estable, pero más abierto y que, sin embargo, favorezca acuerdos políticos.

¿Se podrá lograr esa ecuación, o el simple juego de la mayoría en países como Chile? Si tomamos como espejo a Estados Unidos, pudiera llegar a situaciones de bloqueo institucional.

Nunca los partidos Demócrata y Republicano habían estado tan distantes y nunca habían llegado a un grado de confrontación tan fuerte. Piensen que de la Corte Suprema depende, en la petición de los republicanos, que se anule la reforma de salud que aprobó el parlamento demócrata, con el presidente Obama.

Existe un pequeño libro, muy interesante, de un constitucionalista español, hablando de España, llamado: “Del consenso constituyente al conflicto permanente”. Nosotros no tuvimos consenso constituyente, tuvimos acuerdos o cambios constituyentes, más o menos conflictuados. No nos podemos reclamar, como España o Italia, a una constitución común. Sin embargo, creo que nos podemos reclamar a un proceso de transición que ha sido positivo para el país, desde el punto de vista democrático.

Entonces, me pregunto cómo lograr un sistema político abierto, participativo, pero que no caigamos en el conflicto permanente. También es cierto, como señala Sartori, que el modelo de las democracias consociativas, cuando se extienden en el tiempo, más allá de lo que deben, en algunos países, en vez de favorecer el consenso, provocan más conflicto y se vuelven “contraproducentes”. Hay casos de países como El Líbano, Bélgica y otros, que se podrían traer a colación.

Lo otro necesario es asumir el nuevo escenario en que nos movemos desde el punto de vista jurídico. La globalización del derecho. Chile está inmerso en un sistema internacional del cual no se puede prescindir.

El otro punto es que, en general, tendemos a ver los cambios centrados en el Parlamento, y tal como señalé al inicio, nos damos cuenta de que a veces un cambio

en la jurisprudencia de la Contraloría o en la decisión de la superintendencia equis, o en lo que haga el Tribunal Constitucional o la Corte Suprema, pueden tener una trascendencia tanto o mayor que el simple cambio de la ley. Entonces, si se quiere hacer una estrategia de cambios políticos, se debe tener una mirada más amplia y más compleja.

Creo que uno de los puntos centrales del país va a ser todo el sistema regulatorio, cada vez más, porque la colaboración público-privada está extendida en Chile en casi todos los servicios. Por lo tanto, el rol regulatorio del Estado pasa a ser esencial, y es necesario, como decía la decana, poner atención a ese aspecto. También a las nuevas amenazas a la seguridad en una sociedad de riesgo. No es casualidad que la última Cumbre de las Américas se haya dedicado a abordar el narcotráfico, el crimen organizado, la trata de personas, el contrabando de armas. El crimen organizado en nuestro país está más difundido de lo que se piensa y es como un cáncer que socava las instituciones democráticas y que, además, provoca desconfianza total de los ciudadanos hacia las instituciones.

Tenemos situaciones de municipios que bordean o donde se habla de esos temas, en distintas ciudades, conozco algunas, y no hay duda de que provocan algo muy complicado. Entonces, se trata de combinar cambios legales y constitucionales discutidos en el Parlamento, con mutaciones del sentido de las normas, donde la interpretación de la ley y de la Constitución tienen un papel clave, la que siempre será dinámica, discutible, pero que debiera acompañar la Carta Fundamental con el devenir social y cultural del país, porque, al final, toda Constitución, aun la que no lo pretendía ser, siempre es un texto abierto, con principios que se pueden interpretar, con equilibrio entre principios distintos, en que la labor de la autoridad administrativa, o del juez, es fundamental al momento de hacer vivir la Carta Fundamental en la sociedad.

Hay cierta elasticidad de las normas constitucionales; de lo contrario, todo lo que ha ocurrido con el sistema de salud privado y los contratos de seguros de isapres, sea en el seno del Tribunal Constitucional o en la Corte Suprema, donde hay una jurisprudencia constante respecto, por ejemplo, de las alzas del plan base de salud, demuestra que lo que no se ha logrado en el Parlamento los ciudadanos lo reclaman en tribunales. Eso obliga a una dialéctica con el Parlamento y con el Gobierno para ajustar esos cambios.

Todo eso es posible en la medida en que el proceso político del país se encamine en esa dirección. Nada de ello es posible si dicho proceso fuera en una dirección completamente opuesta. O sea, eso parte de la base de que los impulsos democratizadores del país en los distintos campos siguen adelante y, por tanto, el Estado, el aparato constitucional, tiene que dar respuesta adecuada a la voluntad ciudadana de participar.

Termino señalando que es más fácil decirlo que hacerlo. Es mucho más simple hablar en este seminario que avanzar en estos campos con los actores políticos y sociales existentes; pero nunca hay que perder la esperanza.



Marcela Ríos, oficial de gobernabilidad del PNUD, Chile

Hay un creciente consenso respecto de la necesidad de mejorar aspectos significativos de nuestra institucionalidad política, las razones que están detrás de ello derivan de que se ha instalado fuertemente el diagnóstico de que hay gran descontento en la ciudadanía y un progresivo desapego de los ciudadanos y ciudadanas respecto de la democracia y sus instituciones. Estamos bombardeados de datos. Voy a dar algunos ejemplos de ellos. Es un tema respecto del cual hay consenso.

En primer lugar, hay una demanda y una crítica que han ido en aumento en relación con la forma en que está funcionando nuestra democracia.

En segundo lugar –quizás esto es menos consensuado-, tenemos un conjunto de instituciones que, si bien en algún sentido se han ido adaptando gracias a la jurisprudencia, a las interpretaciones y a las prácticas, no están sujetas a la adaptación y tienden a congelar las relaciones de poder y los mecanismos de competencia en un momento histórico muy distinto del que vivimos. Tanto la Constitución como el conjunto de normas más centrales que rigen el sistema político actual fueron diseñados a finales de los 80, durante un régimen no democrático; no fueron producto de un proceso constituyente. Pero, más allá de eso, independiente del tema de legitimidad de origen, existe un desacople de lo que en algún momento puede haber tenido sentido y haber sido adecuado para las condiciones políticas de ese momento respecto a lo que hoy requiere una sociedad

heterogénea, plural, con ciudadanos más demandantes, más interpeladores de las instituciones políticas que nunca antes.

Por último –quizás esta es una razón de menos peso para algunos y de más para otros- cuando se pregunta a los chilenos y chilenas por sus preferencias respecto de mantener ciertas instituciones o de reformarlas, vemos que, crecientemente, se inclinan por una necesidad de modificar instituciones vitales de nuestro sistema político, como el sistema electoral, específicamente el mecanismo de inscripción, que ya fue reformado. Pero también hay un conjunto de otras propuestas de reformas que han estado en debate, con relación a las cuales, al ser consultados los ciudadanos, mayoritariamente tienden a favorecer todas las que les parecen que amplían los espacios de participación, que mejoran la representación y que fomentan un recambio de los actores que están en política, lo que tiene que ver, por ejemplo, con las elecciones primarias, con cuotas de género, etcétera.

No quiero reiterar un diagnóstico que seguramente es conocido por todos y que se refiere a la magnitud del debilitamiento de los mecanismos de representación y el apego de los ciudadanos a instituciones fundamentales de la democracia representativa, como el Congreso y los partidos políticos.

La satisfacción o confianza que manifiestan los ciudadanos en relación con los partidos políticos demuestra que está levemente por sobre el 10 %. Pero hay varias otras mediciones que ubican el apoyo a los partidos por debajo del 10 %. Cuando comparamos ese nivel de apoyo a los partidos con lo que pasa en la práctica en términos de la votación, vemos que hay una brecha muy importante entre las personas inscritas, quienes votan y cómo se reparten esos votos.

Los escaños del Congreso se han repartido entre los mismos partidos durante los últimos veinte años, independiente del apego e identificación decrecientes hacia los partidos. Una cantidad cada vez menor de personas se inscribe y vota por los partidos que son realmente electos. Si en 1990, a principios de la Transición, la brecha entre los votos válidamente emitidos y quienes eran electos era muy pequeña -lo que en algún sentido muestra una distorsión del sistema electoral- hoy esa brecha aparece mucho mayor.

Esos son algunos datos, pero existen muchos otros si comparamos el apego compartido en nuestro país con el de otros países de América Latina o la satisfacción con la gestión parlamentaria o con el funcionamiento del Congreso. Todos esos datos nos muestran, primero, un proceso de deterioro en el tiempo y, segundo,

niveles muy por debajo de América Latina y el Caribe, sobre todo en lo que se refiere al apego y la identificación con los partidos.

Ese es un tema relevante, sobre todo cuando hablamos de la magnitud del problema, de lo que estamos enfrentando hoy. Quizás hace diez años no había el mismo panorama, de partidos con menos del 10 por ciento de ciudadanos y ciudadanas que se identifican o aprueban su gestión; al contrario, no se identifican con algunos de ellos y tienden a reflejar ese conjunto de percepciones negativas en su comportamiento. Lo que esos datos de comportamiento electoral muestran es que el problema no es solo sobre percepciones, no estamos hablando solo de encuestas de opinión o de si alguien me pregunta: ¿a usted le gustan los partidos? Y yo digo: en realidad no. Lo que tenemos es una evidencia bastante dura y contundente de que esa percepción negativa también se traduce en comportamiento. Está por verse el efecto que va a tener la reforma del sistema electoral, con inscripción automática y voto voluntario.

La evidencia internacional muestra que cuando se produce ese tipo de cambios, independiente de que los partidos no estén tan deslegitimados como en nuestro país, tiende a haber una disminución de la participación electoral. Es lo que ocurre habitualmente en países que pasan del voto obligatorio al voluntario. Eso, sumado al nivel de desapego de las instituciones, puede producir una baja muchísimo más grande de la esperada, aunque eso está por verse, porque puede que no se materialice y que en octubre se produzca una sorpresa y se mantengan los niveles de participación electoral o disminuyan; no creo, pero puede ser. No quiero predecir lo que va a ocurrir.

En resumen, el primer tema es por qué tenemos que abordar las reformas; segundo: qué sabemos de la evidencia comparada de lo que ha pasado en otros países respecto de cómo abordar procesos de reformas políticas más de fondo.

En seminarios como este, siempre está en el debate de reformas políticas cuán grave es la crisis de representación que enfrentamos y si es o no una crisis, o si es parte del desgaste natural de la política, de los procesos de modernización de las sociedades, de la Globalización, del desapego de los individuos o si una expresión del ejercicio de libertad individual es no querer participar en las esferas políticas; obviamente, esto tiene diversas interpretaciones. Sin duda, la política hoy es menos central para las personas que hace cincuenta años, aquí y en todas partes.

Cuando miramos nuestro país en perspectiva, comparado con democracias con niveles de desarrollo socioeconómico relativamente similares, con niveles de funcionamiento institucional relativamente semejantes, vemos que tenemos los peores indicadores de participación electoral y de militancia en partidos políticos, de apoyo a los partidos políticos y de apoyo al Congreso. Cuando uno controla por otras variables relativamente similares, nuestra situación es peor, lo que hace pensar que hay algo que tiene que ver con nuestra institucionalidad o con el desarrollo político propio de nuestro país, que es específico, y que, por lo tanto, no solo está determinado por procesos estructurales o generales que afectan a la democracia en todas partes del mundo.

En muchos países se abordan estas democracias, las grandes reformas, los procesos constituyentes o los cambios profundos, en momentos de desplome de los sistemas políticos, después de guerras civiles o de procesos de transición, cuando se derrumba el sistema de partidos, cuando hay crisis evidentes y profundas que abren escenarios a convocar a un poder constituyente.

En otros países sucede como una muerte lenta, no ocurre un desplome o una crisis, como por ejemplo que uno pudiera determinar que en septiembre de tal año se fue abajo. En 1989, en Europa occidental, la caída del muro de Berlín marca un antes y un después de una transición profunda de un sistema político a otro. El caso más cercano es el de Venezuela, pero también está el caso del sistema italiano donde hubo una crisis, un debilitamiento de las instituciones y un desapego de las instituciones. Nunca ocurrió un *bigbang* de desplome del sistema político, sino que fue más bien una muerte lenta y progresiva que fue corroyendo los fundamentos de un sistema político que, hasta ese momento, funcionaba bastante bien. Recuerdo que hace algunos años invitamos a un académico venezolano, y al comparar Venezuela con Chile decía: uno nunca sabe o cree que va a tener cáncer hasta que lo tiene. Uno nunca piensa que está enfrentado a la crisis terminal hasta cuando ya es demasiado tarde para asumirlo. Aunque es posible que nuestro país no siga el camino de Venezuela o de Italia, también podría ocurrir aquello. Enfrentados a eso, el punto es en qué momento uno asume la gravedad del desapego ciudadano o la deslegitimidad de las instituciones políticas y más que hacer transformaciones pequeñas o de a poco, las haga más de fondo.

Para abordar las reformas, Venezuela hizo un cambio radical, aunque quizás no sea el mejor ejemplo, porque hizo una profunda transformación de instituciones,

pero muchos piensan que eso ocurrió demasiado tarde y el sistema de partidos se desplomó de todas maneras; es decir, no logró evitar el desplome del sistema de partidos. Para algunas personas eso tuvo un efecto virtuoso, porque llegó un nuevo actor político, ganó Chávez, y se inició un nuevo ciclo político. Para otros, es el debilitamiento de la democracia representativa del sistema de partidos. Independiente de evaluar si eso es positivo o negativo, el hecho es que reformas políticas ocurren demasiado tarde y no evitan el desplome del sistema de partidos y tenemos un desarrollo de la evidencia venezolana que muchos de ustedes conocen.

En otros países han adoptado medidas preventivas, como en Colombia, donde en 1991 hubo un proceso constituyente bastante profundo de reformar la constitución e instituciones relevantes para la democracia. Y más recientemente en Ecuador y Bolivia, donde probablemente los efectos de esos procesos aún están en desarrollo. Son ejemplos de reformas profundas sin que hubiera mediado una transición o un desplome similar al caso de Europa Oriental que mencioné.

Tenemos distintos ejemplos como evidencia, como el de Nueva Zelanda, donde se aborda en una democracia estable, consolidada, que funciona bastante bien y donde hay tasas de participación electoral buenas, pero donde también hay un descontento de la ciudadanía con los esquemas de representación y con las instituciones, lo que los lleva a asumir el desafío de reformar instituciones fundamentales y pasar una década haciendo estudios y debates para finalmente terminar reformando el sistema electoral. Por lo tanto, existen evidencias variadas de las cuales nuestro país puede aprender.

En los últimos meses hemos tenido un debate referido a lo relevante de abordar esto gradualmente, tal como se ha venido dando los últimos diez años, por ejemplo, reforma por reforma, tema por tema; o si en algún momento hay una discusión más general respecto del sistema en su conjunto y la forma cómo distintas instituciones operan entre sí, generando incentivos como un todo y no en cada tema por separado.

Para ser honesta, las propuestas de la teoría del salame y del bigbang son un plagio total del señor Lucas Sierra, del CEP, quien no hace mucho planteaba en un seminario la tensión que existe hoy sobre cómo abordar las reformas políticas. Quizás, en realidad, no exista tensión, sino más bien estamos funcionando en el esquema del salame, en que ha habido inscripción automática y voto voluntario, y en donde se está discutiendo un conjunto de otras reformas que hoy están en el Congreso y otras que serán enviadas para ser debatidas.

Uno de los problemas y aciertos en este camino es que la discusión parcializada de temas no permite una discusión de fondo respecto del conjunto; un diagnóstico sobre los ejes que deberían orientar los cambios más estructurales o, si se quiere, cuál es la democracia que queremos construir; hacia dónde estamos avanzando y si existen dimensiones o instituciones de nuestra democracia con las cuales no estamos conformes como sociedad, y cuáles nos gustaría tener.

Ese debate más general es difícil, sobre todo cuando estamos discutiendo los detalles legislativos proyecto por proyecto. Este es un tema pendiente en que lo relevante es saber en qué momento podemos iniciar discusiones sobre la arquitectura institucional; en qué momento podemos discutir sobre cómo un sistema de incentivos opera en conjunto.

Daré un ejemplo para mayor entendimiento: la ley de primarias. Todo parece indicar que será aprobada porque existe amplio consenso en el Congreso, y la ciudadanía lo apoya porque a todo el mundo le parece una buena medida.

Sin embargo, parte de la discusión de la ley de primarias no incluye una discusión sobre financiamiento de campañas. No es parte del proyecto y no necesariamente va a ser debatido como parte de esa discusión lo que ocurre con el financiamiento de las campañas durante las primarias.

Si aprobamos un proyecto de primarias sin abordar en absoluto la ley de financiamiento, lo que ocurrirá es que contaremos con el esquema de financiamiento público que tenemos y que busca disminuir las desigualdades en la competencia entre partidos, al entregar un aporte público para que todos los partidos y candidatos tengan por lo menos un piso en las elecciones, pero con un proceso de primarias que no estará financiado por nadie, donde no habrá ninguna regulación y, por lo tanto, no vamos a tener un piso ni ningún incentivo ni ninguna intervención estatal para asegurar equilibrio en competencias que pueden ser extremadamente desiguales en términos de recursos a disposición de los candidatos.

Por lo tanto, un mecanismo que en términos abstractos y normativos puede ser muy positivo y que todo el mundo parece valorar, puede terminar teniendo efectos no deseados o negativos, que profundicen la desigualdad o la concentración del poder en aquellos sectores, actores y partidos con mayor capacidad de reunir fondos o de financiar campañas durante las primarias.

Como este ejemplo hay muchos. Por ejemplo, ¿cómo opera el sistema de primarias con el sistema electoral? ¿Aprobar en primer lugar una ley de primarias facilitará la discusión sobre una posible reforma al sistema electoral? Es probable que por aprobar una ley de primarias muchos dirán posteriormente que en realidad el problema de competencia del sistema binominal está resuelto, y por lo tanto no es necesario seguir discutiendo sobre una reforma al sistema electoral. De hecho ese argumento ya se ha planteado.

En resumen, estos son algunos de los problemas que se generan cuando la secuencia de las reformas no obedece a una discusión general. Insisto en que mi argumento no es que cambiemos todo de sopetón, todo junto y en un solo momento; o sentémonos aquí, convoquemos una Asamblea Constituyente y cambiemos todo. Si bien podría ocurrir, esa no es la única consecuencia del argumento, sino que uno también puede decir que el esquema ideal podría ser llevar a discusión, en el Congreso o en una Comisión Presidencial especialmente convocada, que lo que está funcionando mal es la forma en que se topan las distintas instituciones, y tales y cuáles son los incentivos cruzados que generan las distintas instituciones para la participación, la representación y la competencia.

Podríamos plantear el ideal de dónde nos gustaría estar como uno hacia el cual avanzar. No podemos demorarnos 20 o 15 años en avanzar, o tres legislaturas, sin embargo, no existe un esquema consensuado, una discusión validada, con una mirada técnica que nos diga que si movemos una pieza hacia tal lado, los efectos de ese movimiento en estas otras piezas serán A, B o C. Posteriormente el legislador podrá decir que está bien y que asume los riesgos, dando pie a legislar asumiendo los riesgos y los posibles efectos, de forma de no enfrentarnos posteriormente, por ejemplo, en dos años, donde nos cuestionemos lo que está pasando con la ley de primarias.

En segundo lugar, y en relación con el proceso de reformas, hay un conjunto de discusiones en donde quienes tienen que decidir están directamente afectados por dichas reformas.

El sistema electoral es lo más obvio, pero también está el sistema de financiamiento a la política, las asignaciones parlamentarias y así un conjunto de mecanismos e instituciones que rigen nuestro funcionamiento político, los cuales tienen un efecto directo en el quehacer de los parlamentarios, en el quehacer político, pero también en su estabilidad laboral y en sus condiciones contractuales, es decir, en la seguridad que tiene alguien de ser reelecto dos o tres veces.

En este punto también surgen problemas, porque en muchas otras áreas de la vida de nuestro país nuestra sociedad ha avanzado fuertemente para controlar y fiscalizar los conflictos de intereses.

Por ejemplo, si vamos a diseñar una nueva ley de isapres, no dejaríamos que sus directivos se sienten solos a discutir la nueva ley. A nadie se le ocurriría que ello sería legítimo, por tanto, si vamos a tener una discusión sobre algunos aspectos que impactan directamente a los parlamentarios –y con esto no digo que debemos excluir el debate en el Congreso–, necesitamos ciertas esferas y ciertos debates, en donde participen actores cuyas carreras profesionales no estén siendo afectadas directamente por esas discusiones.

Es ahí donde existen diversas experiencias en el mundo, incluido todo tipo de buenas prácticas. Desde Naciones Unidas emanan experiencias de apoyo en distintos países, diversas fórmulas de debate donde se puede integrar a los partidos y a los parlamentarios en el establecimiento de acuerdos, donde estos busquen como objetivo principal el ideal de democracia al que nos queremos acercar; ese interés común y colectivo, más que solo salvaguardar los intereses específicos de los incumbentes de turno.

Sé que para alguna gente esto suena terriblemente ingenuo, porque es obvio que los incumbentes no querrán que eso ocurra. Lo digo con conocimiento de causa, porque efectivamente es un tema complejo y no es fácil discutir sin que estén en la mesa los intereses de quienes se ven afectados directamente, sin embargo, existen múltiples experiencias a nivel internacional, donde uno puede aprender mejores y peores formas de hacerlo. A mi parecer, una de las peores formas de hacerlo es dejar que muchos de estos temas sean discutidos entre cuatro paredes y sólo por los afectados directamente.

Por último, una obviedad, pero la evidencia también nos muestra que sin voluntad política real de quienes tienen poder para provocar cambios, estos no se producen. Entonces, independientemente de las preferencias de la ciudadanía o de las resistencias de los incumbentes, muchas veces se producen cambios muy profundos cuando hay voluntad política, al haber claridad respecto de hacia dónde se avanza y convicción para empujar cierto paquete de reformas. Esto es vital, pues sin ello no se producen los cambios.

Quiero terminar con dos cosas: primero, avanzar respecto del diagnóstico, pues efectivamente tenemos una enorme lista de reformas que es, como se dijo, la

tentación permanente de la lista del supermercado. Porque cada uno tiene una lista de 30 posibles reformas, pero como no tenemos estas discusiones globales para identificar los problemas centrales y definir cómo queremos cambiar y hacia dónde queremos ir, nos surge la tentación de poner todas las reformas y todos los temas en el mismo plano. Como que cambiar el sistema electoral es equivalente a realizar primarias o cambiar la fecha de las elecciones es equivalente a la ley de partidos. O sea, no tenemos manera de decidir qué es lo central y qué es lo accesorio. Ahí, nuevamente, como en muchas otras áreas de políticas públicas, cuando buscamos avanzar, se parte con el diagnóstico sobre cuál es el problema que queremos enfrentar.

Ahora, si bien hay diversos temas en discusión -a mi entender- se requiere abordar un paquete de reformas que tienen que ver con la desconcentración del poder, con aumentar los mecanismos y los espacios de participación ciudadana, con fortalecer las instituciones y esferas de representación y con mejorar el equilibrio existente entre mayorías y minorías. Ya se hizo la pregunta respecto de cuándo vamos a abandonar este esquema de democracia consociativa, y me refiero justamente a eso, de qué manera nos movemos o alteramos un poco o mucho el equilibrio entre la protección de las minorías a tal punto de que terminan con un veto sobre todas las decisiones y/o pasamos a un esquema donde se privilegia, simplemente, el poder de las mayorías.

En función de estos grandes objetivos, si miramos cuáles son algunas de las reformas que están en discusión, claramente, al hablar de desconcentración del poder -está en el tapete público después de lo vivido en Aysén, en Magallanes y en Calama-, como país necesitamos enfrentar el debate y buscar mecanismos efectivos de desconcentración del poder en términos territoriales, donde está todo lo relacionado con regiones y municipios, que pasa por la elección directa de las autoridades. Aunque, obviamente, no se limita a ese hecho, pues hay todo un conjunto de reformas que tienen que ver, más bien, con la gestión pública, con la desconcentración del manejo de recursos y con un conjunto de políticas que debieran estar orientadas a la desconcentración del poder.

Pero también hay otras; por ejemplo, el quórum calificado en las votaciones realizadas en ambas ramas del Congreso, pues me parece que eso tiene que ver, justamente, con esta idea de ver cómo se desconcentra el poder. Hay varias otras que están en discusión, que tienen relación con la dimensión de la búsqueda de mecanismos de desconcentración del poder.

El segundo tema es la participación, que se ha instalado fuertemente, pero creo que debemos avanzar en superar el debate de pensar que los esquemas de democracias representativa y participativa son antípodas en términos normativos o de funcionamiento real. En el mundo tenemos una variedad de esquemas institucionales intermedios que equilibran las instituciones clásicas de la democracia representativa, con mecanismos de participación directa. Cada vez más países asumen mecanismos como plebiscitos, *referendum*, consultas, por ejemplo, el esquema del Convenio 169 y la ley de medioambiente que imponen ciertos mecanismos de consulta.

Entonces, tenemos un conjunto de mecanismos e instituciones que debemos explorar y profundizar. Pero también hay otras, como la realización de elecciones primarias o de los consejeros regionales, situación que está en discusión.

Finalmente, está lo relacionado con la representación, donde, a mi modo de ver, sigue siendo central la reforma al sistema electoral, al sistema binominal, como uno de los temas prioritarios y esenciales. También en este ámbito considero necesaria la reforma a la ley de partidos políticos, la ley de cuotas de género y cómo enfrentar la representación política de los pueblos indígenas.



Sergio Micco, profesor de Filosofía y Ciencias Políticas, U. de Chile

Quisiera hacer la siguiente pregunta: ¿El malestar que hay en Chile con las instituciones y con los procedimientos políticos tiene una causa principalmente política?

Diría que no. Y aunque así fuera, es decir, que el malestar con nuestras instituciones y procedimientos políticos básicamente tuviera causas políticas, la solución es establecer medidas de democracia directa.

Al respecto, ¿qué nos puede enseñar la experiencia latinoamericana?

Sobre esa base quiero hacer seis comentarios. Primero, un recuerdo histórico, a propósito del debate democracia directa y democracia representativa. Segundo, me voy a referir a las insuficiencias de la democracia directa. Tercero, a las insuficiencias de la democracia representativa. Cuarto, qué nos enseña la experiencia latinoamericana de los últimos 30 años, a propósito de formas de democracia directa. Quinto, una reflexión sobre las causas no políticas del malestar con nuestra democracia. Sexto, conclusiones.

a) En cuanto al recuerdo histórico, uno clásico de Jean Jacques Rousseau: El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña. Lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento. Tan pronto como estos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. La soberanía es indelegable, muera la representación.

Un abogado francés llamado Robespierre lee a Rousseau, se inspira, llega a París como representante del Estado llano y termina pidiendo nueva constitución política, la cabeza del rey y el

establecimiento de la República. Es tripleta: logra las tres cosas. Es la revolución.

Hace trasladar el cuerpo de Rousseau al Panteón de Francia. Sin embargo, cuando llega el momento de establecer la democracia directa, Robespierre vacila y recula. Así lo explica en la Asamblea Francesa: “La democracia no es un Estado en el que el pueblo, reunido en Asamblea Permanente, gestiona por sí mismo los asuntos públicos. La democracia es un Estado en el que el pueblo soberano, guiado por leyes que él mismo ha elaborado, hace por sí mismo lo que puede hacer bien, y a través de sus delegados lo que no puede”. Robespierre decreta la muerte de la democracia directa y su reemplazo por la representativa. Y los bolcheviques, los jacobinos del Siglo XX, van a hacer lo mismo. ¿Por qué?

b) ¿Cuáles eran las razones -los atenienses creían en la igualdad al punto que consideraban que la mejor forma de seleccionar un representante era el sorteo y no la elección- para que hubiese tan pocos asientos en el Ágora (35 mil), en circunstancias de que había más de 50 mil ciudadanos? ¿Por qué los atenienses no iban a las asambleas a deliberar y a participar?

Robert Dahl da cuatro razones:

1 Dice con ironía-, “los griegos eran un pueblo locuaz, sus capitanes dedicaban mucho tiempo a debatir en conciliábulos acerca de cómo enfrentar la invasión persa, pero si hubieran seguido debatiendo indefinidamente en Salamina la historia habría tomado un rumbo muy diferente”. Las decisiones políticas, para que sean buenas, deben ser oportunas, lo que atenta contra la idea de políticos los siete días de la semana, las 24 horas del día reunidos con todos sus electores. Eso no sólo es imposible, sino que es una monstruosidad humanista, y además sería un muy mal sistema político. Esto por razones de tiempo.

2 Por razones de idoneidad. Robert Dahl dice: “No me gustaría ser un paciente quirúrgico en una sala de operaciones en la que rigiera el principio de que la opinión de una persona es tan digna de escucharse como la de otra. Es evidente que la política requiere de habilidades y competencias que no todas las personas poseen ni quieren tener”.

3 Para cualquier ciudadano, y particularmente para un político, la política es muy decepcionante. “Este mundo no cumple lo que promete”, se quejaba Tomás Moro, pronto a ser ejecutado. Todos sabemos del enorme esfuerzo que debe desarrollar un político para ser electo. Luego de eso, ¿cuáles son las posibilidades concretas de

aplicar sus programas de gobierno, realizar sus políticas públicas, cambiar las leyes y la Constitución? ¡Bajísimas!

4 Recordando a Óscar Wilde, cuando le contaron en qué consistía el socialismo, dijo que no iba a funcionar jamás. Le preguntaron por qué. Porque requeriría de muchas noches para su realización. Un hombre y una mujer modernos no tienen ese tiempo y si lo tuvieran lo dedicarían a otra cosa. En una sociedad abierta y de mercado, donde rige el principio de la individualización y de la globalización, es tan fuerte la privatización de nuestras vidas que es muy poca la gente dispuesta siquiera a leer las crónicas políticas, y no porque sean malos patriotas, sino además porque entre la vida familiar, el trabajo y el ocio, Transantiago mediante, dos horas más entre el trabajo y la casa, se les va buena parte de la vida. Por lo tanto, son cuatro buenas razones para que la democracia directa no haya tenido un buen futuro.

c) El regreso de la democracia directa se produjo al ritmo de John Lennon, en 1968. José Antonio Viera-Gallo se nos presenta hoy como un serio ministro del Tribunal Constitucional, pero participó en la toma de la Universidad Católica. Fue parte de esa generación que dijo: seamos realistas, creamos lo imposible. Los estudiantes franceses se toman La Sorbona; los estudiantes norteamericanos protestan contra la guerra en Vietnam; los jóvenes mexicanos invaden Tlatelolco; Praga se enfrenta al totalitarismo del Partido Comunista. ¿Por qué? Básicamente, porque la democracia liberal-occidental estaba demasiado lejana del sueño de la democracia del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Simplemente se agotaba en el gobierno de los representantes del pueblo libremente elegido por el pueblo, y esto era extraordinariamente insatisfactorio justamente desde un punto de vista de los ideales republicanos, democráticos y participativos.

Los asuntos importantes de la vida política se deciden -si es que se deciden- en instancias ajenas al control público. Mucho más importantes son los medios de comunicación social, las empresas y lo que ocurre en un laboratorio científico en nuestras vidas cotidianas que lo que ocurre en un Congreso.

Se reclamaba en contra de la esclerotización de los mecanismos de participación y de debate. Surgía la apatía política ante la sensación de que la voz de cada uno no contaba para nada. Se constataba la pérdida del vigor político y de la salud cívica de las sociedades. La desigualdad social iba acompañada de la privatización de la vida política. Unos pocos poderosos no sometidos a ningún tipo de control o de exigencia tomaban las decisiones.

Entonces, no era raro que la experiencia de la democracia representativa liberal fuera extraordinariamente decepcionante. Sin embargo, gana De Gaulle en Francia; gana Richard Nixon en Estados Unidos; el PRI gobierna México desde 1968 hasta 1989 y el Partido Comunista de la Unión Soviética va a gobernar Checoslovaquia hasta 1989. Nuevamente, el ciclo recomienza. Primavera Árabe y descontento con la democracia representativa.

La primera reflexión que quiero compartir con ustedes es que la razón es política, porque si toda la democracia consiste en ir a votar es una experiencia extraordinariamente decepcionante, sobre todo cuando constatamos que en las democracias consolidadas de cada cinco elecciones cuatro las gana el partido gobernante, que básicamente es el porcentaje que se dio en las cinco elecciones desde la vuelta a nuestra democracia.

En segundo lugar, es tal la privatización de las economías, la globalización, la individualización y el capitalismo gobernante que si uno observa las democracias y las autocracias, las democracias son un pequeño punto más iguales que las autocracias en materia de diferencia socioeconómica. La incapacidad de nuestras democracias en cuanto a lograr igualdad socioeconómica también atenta contra la idea del gobierno democrático, como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Entonces, hay una razón política, pero también una razón socioeconómica muy importante para explicar el malestar con nuestra democracia, y es cosa de ver las consignas de esos 2 millones de chilenos que salieron a protestar el año pasado. La cifra la dio el ministro del Interior el 28 de diciembre, en el diario La Tercera. Las causas eran socioeconómicas.

d) Qué dice la evidencia empírica para atacar el descontento político de nuestras democracias representativas, que se agotan en ir a votar una vez cada cuatro o cinco años.

¿Qué ha pasado con los intentos de establecer mecanismos de democracia directa, es decir, la creación de instituciones políticas en que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto? Directamente toman la decisión y no esperan que el representante popular las tome por él.

Para esto recurro a un estudio de David Altman, que entre 1979 y 2009 consideró más de cien oportunidades en que el pueblo fue a votar directamente

plebiscitos, *referendum*, etcétera, para tomar decisiones: 2 iniciativas consultivas; 7 iniciativas populares; 24 plebiscitos constitucionales; 52 plebiscitos facultativos; 20 plebiscitos consultivos y 7 *referendum*.

Se votó de todo. Diseño de instituciones y de política, convocatoria a asambleas constituyentes, renovación de la confianza en las autoridades, prolongación de los mandatos, aceptación de la reelección presidencial, composición del Congreso, personalidad jurídica de los partidos políticos. En otros casos fueron votos temáticos, servicios básicos como pensiones, privatizamos o no las empresas públicas, educación, hidrocarburo. También se ha consultado sobre telecomunicaciones, infraestructura, servicios de agua, electricidad y salud.

¿Qué pasó? Contra los que pensaban que esto era la demolición de las instituciones representativas, la verdad es que no fue así. Es cierto que bajo ciertas condiciones las medidas de democracia directa pueden ser peligrosas para la democracia representativa, pero lo son cuando los partidos políticos, el Congreso Nacional y el Poder Judicial ya vienen en un proceso de debilitamiento muy grande.

En segundo lugar, ¿estas medidas de democracia directa son mecanismos para democratizar las sociedades y enfrentarse al poder político que no quiere delegar poder? No siempre es así. El 85 % de las medidas de democracia directa provienen desde arriba, ya sea del presidente o del Congreso. Además, constatamos que solo un 15 % son iniciativas de medidas directas desde abajo.

¿Los plebiscitos son siempre un mecanismo de cesarismo democrático? Es el temor que se tiene. La experiencia latinoamericana demuestra que un 55 % de las veces se aprobó lo que querían las autoridades, presidente o Congreso.

Hubo un 44 %, nada despreciable, donde el presidente de la República o la mayoría parlamentaria que había convocado a un plebiscito en un tema claramente ganador, se enfrentó con la triste noticia de que la ciudadanía, por muy popular que fuera la medida sometida a referéndum, realizó lo que se conoce en ciencia política como un voto de segundo orden, en que el ciudadano votó en contra no por el tema en cuestión que se le preguntaba, sino para manifestar su rechazo a la autoridad. El propio Chávez perdió un plebiscito.

Por último, más que una causa de la crisis de la democracia representativa, estas medidas de democracia directa son consecuencia de la crisis de esta forma de democracia.

e) Volveré a Rousseau, dos párrafos antes de que él criticara la delegación de la soberanía a los representantes del pueblo. ¿Qué nos dijo Rousseau acerca de qué era un buen sistema político?

Puntualizó: “En una ciudad bien gobernada, todos vuelan a las asambleas; bajo un mal gobierno nadie da un paso para concurrir a ellas, ni se interesa por lo que allí se hace, puesto que se prevé que la voluntad general no dominará y que al fin los cuidados domésticos lo absorberán todo. Las buenas leyes traen otras mejores; las malas acarrear peores. Desde que al tratarse de los negocios del Estado, hay quien diga: ¿qué me importa? El Estado está perdido. El entibiamiento del amor patrio, la actividad del interés privado, la inmensidad de los Estados, las conquistas, el abuso del gobierno ...”. Rousseau señalaba que era la sepultura de este ideal de democracia. Entonces, vuelvo a mi pregunta. ¿Haciendo modificaciones a nuestras instituciones y procedimientos podríamos mejorar sustantivamente nuestra democracia?

Si no abordamos dos enormes problemas, nuestra democracia tendrá mayores dificultades. Anoto, y siguiendo a Rousseau, cultura política, civismo y republicanismo. Acá no se trata solamente de optar entre democracias representativas o directas o democracias consociativas o de mayoría. En una sociedad tan dividida como la chilena, con tantas divisiones sociales e ideológicas, ¿es bueno entregar todo el poder a la mayoría? ¿Sería prudente eso? Es un debate en las democracias contemporáneas, pero hay una tercera distinción, que se relaciona con democracias liberales y democracias republicanas.

Las democracias republicanas incentivan el interés general, la virtud cívica, y no tienen miedo en aplicar multas y sanciones a quienes no concurren a votar. Nosotros, muy a tono con nuestros tiempos de liberalismo, individualismo y privatización, dimos un giro hacia el voto voluntario. No nos quejemos después.

Entonces, todo lo que significa modificaciones a nuestros planes y programas de estudio, la vergüenza que constituyen los medios de comunicación social, lo que pasa con las familias y los debates públicos, lo que pasa con las iglesias y las formaciones cívicas, lo que ocurre con los partidos políticos, pasan a ser temas centrales para fortalecer nuestra democracia desde el punto de vista de su cultura, porque la gente no solamente participa según los incentivos institucionales y políticos, sino también por los valores culturales que se expresan.

De hecho, en este debate, ante la evidente crisis de nuestra democracia no se trata de que hay que acabar con ella y establecer una dictadura, porque eso iría

contra nuestra cultura política democrática mayoritaria, y la cultura importa, y mucho, y las sociedades y el Estado pueden hacer mucho para promover uno u otro tipo de cultura.

Como quinta reflexión quiero señalar que si no atacamos los problemas de la base material y socioeconómica de nuestras democracias, ante la pregunta de si algo va a cambiar en la vida de la gente si gana tal o cual partido y la respuesta es que no cambiará nada, no nos quejemos después si la gente se siente extraordinariamente decepcionada con la democracia. Entonces, no es raro, como señalaba la señora Marcela Ríos, que en Costa Rica y Uruguay, que tienen estados sociales y democráticos en materia de derechos sociales bastante más avanzados que los chilenos, haya bastante más interés en participar, y en la Europa social haya mucho más adhesión a la democracia que en un país como Chile.

No hay que ser marxista para darse cuenta de que la base material del sistema político importa, y mucho, y si la política democrática es capaz o no de cambiar las condiciones materiales de la vida de las personas.

f) La democracia representativa tiene insuficiencias enormes a la hora garantizar dos grandes ideales: autogobierno e igualdad.

Sin embargo, la democracia directa clásica, ya sea bajo la forma congregacional o de asamblea de interacción cara a cara, pero también a través de mecanismos de votación directa, presenta insuficiencias.

Coincido con que la experiencia en América Latina de las democracias desarrolladas, como se ha dicho, demuestra que medidas de democracia directa pueden ser un complemento adecuado para las instituciones representativas, siempre y cuando esos complementos vayan acompañados con el fortalecimiento de nuestra democracia representativa, haciéndola más representativa.

Quieren que haya más jóvenes votando, más mujeres en el Congreso, más gente votando. La ciencia política comparada dice: sistemas electorales proporcionales, voto obligatorio.

Finalmente, estas reformas políticas van a ser completamente insuficientes si no hacemos reformas a nuestra cultura política y a la legitimidad específica de nuestra democracia, que pasan porque el Estado, social y democrático de derecho, tenga más posibilidades de realizar los derechos sociales, que es la expresión del gobierno para el pueblo.

LA REFORMA DEL
PRESIDENCIALISMO

2



*Raúl Bertelsen Repetto,
presidente del Tribunal Constitucional*

No postulo la sustitución del sistema presidencial, sino su perfeccionamiento. El sistema presidencial, en su parte esencial o núcleo último, significa que una persona que ocupa el cargo de presidente de la República, elegido democráticamente, tiene a su cargo el gobierno, es decir, la conducción política del país tanto en el ámbito interior como en las relaciones internacionales. Pero, deliberadamente no he completado la definición en el núcleo esencial del sistema presidencial, añadiendo lo que establece nuestra Constitución Política sobre la administración.

En cuanto al sistema de gobierno, si nos limitamos específicamente a lo que significa gobernar, se refiere a la conducción política de un país y a la adopción de las decisiones políticas fundamentales. Sin embargo, este sistema de gobierno no tiene por qué darse necesariamente con un sistema administrativo –valga la redundancia- a disposición del presidente de la República –como dicen los administrativistas-, como el jerarca máximo de la administración. Este es el punto en torno al cual postulo la aplicación de una posibilidad de sistema presidencial, consagrado en el inciso tercero del artículo 33 de la Constitución Política de 1980, al cual tengo especial cariño por ser de mi autoría, cuando se elaboró el anteproyecto constitucional por la Comisión Ortúzar. Dicha disposición constitucional faculta o autoriza al presidente de la República para encomendar a uno o más ministros la coordinación de la labor que corresponde a los secretarios de Estado e, incluso, las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. De modo

que perfectamente se podría utilizar, de modo más regular y amplio, esa atribución presidencial, que se ha ejercitado en forma esporádica y más bien restringida o limitada a ciertos sectores de la administración. Si mal no recuerdo, el propio ministro Viera-Gallo estuvo a cargo de esa labor de coordinación de asuntos indígenas. Otras veces la ha habido en el plano económico o ante alguna calamidad o catástrofe.

Pues bien, esa disposición constitucional, que –recalco- ya existe, podría utilizarse perfectamente para que el presidente de la República nombrara a un ministro coordinador, al cual, si quisiéramos darle algún título de mayor categoría, podríamos llamar jefe de gabinete o de gobierno, pero de su confianza. La esencia del sistema presidencial es que ese personaje importante en la estructura de gobierno, que -recalco- puede existir en tanto el presidente de la República decida hacer uso de su atribución, sería de gran utilidad para descargar, por una parte, al presidente de la República del cuidado cotidiano de la administración, sobre todo de proveer bienes y servicios. Hay muchísimos países europeos con democracias consolidadas que distinguen bastante nítidamente entre la labor de gobierno y la función administrativa. Además, tienen cuerpos administrativos de gran calidad y son muy profesionalizados, ante los cuales el Gobierno tiene una posición de mucha menos intervención de lo que estamos acostumbrados en Chile. En la línea de diferenciar más en torno a gobernar y administrar, postulo que al presidente de la República se le debe reservar la adopción de las grandes decisiones políticas. No obstante, de la coordinación de la labor de los distintos ministerios y, asimismo, de las relaciones con el Congreso Nacional se encargará a un jefe de gabinete, a un jefe de gobierno, a un ministro coordinador o a un ministro secretario general de la Presidencia.

Esta reforma o modificación al sistema presidencial chileno, personalizado e hipertrofiado, podría partir perfectamente con un decreto, contando con la voluntad presidencial de querer hacer uso efectivo y no meramente nominal de esa posibilidad. Si uno quisiera avanzar en la institucionalización de esta figura, habría que introducir algunos cambios en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, para dedicarle uno o dos artículos cuando se habla de los ministerios o de la figura del ministro coordinador o ministro jefe de Gabinete, sin descartar una ulterior posible reforma constitucional, necesaria si se quisiera dar a ese ministro coordinador algunas atribuciones efectivas en el plano de la labor colegisladora.

A comienzos de los 90, hubo el propósito de permitir que los ministros, por orden del presidente de la República, firmaran indicaciones durante el proceso legislativo; modificaran la tramitación de la ley, darle una iniciativa legislativa al jefe de gobierno o al ministro, como también la posibilidad de firmar indicaciones parlamentarias en lugar del presidente, pero no naturalmente el veto, porque esta es una atribución propia del jefe de Estado. Si el sistema funcionara, tendríamos un sistema presidencial, que se mantiene en su núcleo esencial, el presidente podría cambiar a un ministro si observa que el panorama político le es particularmente desfavorable.

Esto existió en Chile y nada menos que bajo la férula de quien ha pasado a ser el fundador del sistema presidencial en Chile, Portales. Él no fue presidente de la República, sino que ministro del Interior –todopoderoso- y durante algún tiempo tuvo otros ministerios a su cargo. Sin embargo, yo no postulo eso, es decir, que el ministro acumule carteras ministeriales.

Hubo otros ilustres jefes de Gobierno que, incluso, llegaron a ser presidentes de la República. El más importante de ellos fue, probablemente, Manuel Montt, quien en el primer quinquenio de Bulnes fue su gran ministro y después, con Montt, lo fue Antonio Varas. Sin embargo, es la única persona en Chile que teniendo asegurada la Presidencia de la República, no quiso serlo realmente. Es absolutamente admirable por su espíritu cívico. De modo entonces que pudiera haber un cierto revivir de este lejano antecedente histórico.

En Chile llegó a existir un decreto que reguló la existencia y funcionamiento del Consejo de Ministros. Bajo la mismísima constitución de 1833 fue -dejando de lado el sistema seudoparlamentario que se tuvo durante 30 o más años en Chile- la época en que ha habido al interior del Poder Ejecutivo una mayor desconcentración o división de las tareas propias del presidente de la República en cuanto a jefes de Estado a cargo del Gobierno y su ministerio, encabezado por un ministro con mayores poderes que otro a cargo de las labores de coordinación y dirección de la Administración.

Es naturalmente una reforma corta, pero a veces los cambios en los sistemas de gobierno exitosos no requieren grandes reformas constitucionales. Si acaso esta fórmula de presidencialismo que postulo -cuya raíz está en la constitución de 1980- pudiera comenzar a aplicarse y fuera exitosa, vaya a saber uno si daría paz a un sistema semipresidencial.

Enunciaré un diagnóstico más bien crítico del régimen presidencialista, no sólo en la realidad chilena, sino en el contexto de América Latina. Debo señalar, además, que este diagnóstico ya se hizo hace muchos años en el seno del Grupo de Estudios Constitucionales, Grupo de los 24, a partir de 1978. Entonces, se gestó una primera alternativa de gobierno semipresidencial en base a una fuerte crítica a la vigencia del presidencialismo bajo la Constitución de 1925.

Las críticas fundamentales no han variado mucho. Esto implica considerar lo dulce y agraz de este sistema, tanto las ventajas como desventajas que presenta como tipo de gobierno democrático.

La primera ventaja indudable es la estabilidad del Ejecutivo y la concentración de este en manos del presidente. Sabemos que él es jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración y que, por lo tanto, acumula todo el poder de lo que denominamos Gobierno. Esto le permite operar con plena independencia con respecto al Parlamento, que es el otro órgano representativo del cuerpo político de la sociedad democrática. Al mismo tiempo, se convierte en el conductor de una cierta política que puede desarrollar con rapidez y coherencia las decisiones, mientras ellas no requieran del proceso legislativo.

En ese sentido, el presidencialismo chileno, de antes y de ahora, no tiene muchas diferencias y más bien se ha agudizado la perspectiva de concentración del poder en manos del presidente de la República. Esto, a través de un conjunto de mecanismos que todos conocemos: la posibilidad de dictar decretos con fuerza de ley, la potestad



*Humberto Nogueira Alcalá,
director del Centro de Estudios
Constitucionales, Universidad
de Talca*

reglamentaria autónoma, con todo lo que ello implica, y otros elementos que están dados por el cúmulo de atribuciones que le entrega el artículo 32 de la Constitución Política de la República. Sin embargo, estas son atribuciones especiales, porque a su vez las funciones del presidente están graficadas mucho antes en el texto de la Carta Magna y dicen relación con el orden interno, las relaciones exteriores y la defensa de la Patria.

Este presidencialismo se ha desarrollado en el contexto latinoamericano dentro de una cultura esencialmente paternalista y de subdesarrollo político. Al mismo tiempo en que, simplemente, se le delega al presidente de la República la conducción del Gobierno sin más trabas, mientras dure el ejercicio de su poder, por el tiempo determinado, dependiendo del tipo de período que se establezca.

Los problemas empiezan por el desequilibrio en relación con el Congreso Nacional. Este constituye, cada vez más, un órgano desvalorizado en este sistema presidencialista, en donde los parlamentarios juegan un rol bastante secundario y disminuido. Al mismo tiempo, cabe señalar que en esta perspectiva el Parlamento pesa poco en la participación en el desarrollo de la política estatal, salvo en materias legislativas. Sin embargo, al mismo tiempo tenemos elementos en nuestro sistema de supermayoría que también tienden a bloquear la posibilidad de desarrollar una política legislativa desde el Parlamento por las leyes orgánicas constitucionales que requieren de cuatro séptimos y, al mismo tiempo, por leyes orgánicas constitucionales que, además, requieren quórum de reforma constitucional. Por ejemplo, el sistema electoral público chileno es una ley orgánica, pero también requiere quórum de reforma constitucional. No existe ningún otro país en el mundo que tenga más tipos distintos de preceptos legales que los que tenemos en Chile.

Otro tema es que, obviamente, en este sistema todo se juega, actualmente, cada cuatro años. Antes fue cada seis años y en un breve período de tiempo, que nunca operó en un régimen democrático, fue de ocho años.

Por lo tanto, lo que vamos a encontrar desde esa perspectiva es que todo se juega, fundamentalmente, a las características personales del presidente de la República. En consecuencia, el pueblo puede elegir bien o mal e hipotecar su futuro por un período significativo de tiempo, a las bondades o a los defectos del presidente de la República, porque luego de elegido, no tiene forma de sacarlo. En definitiva, está instalado por el período fijo por el cual fue elegido. El único mecanismo para sacarlo, como lo sabemos, es la acusación constitucional que requiere de una mayoría

calificada que normalmente no se obtiene en la realidad chilena.

Entonces, podemos, al mismo tiempo, establecer que el contrapeso que puede hacer el Parlamento está dado solamente en materia legislativa, y bastante relativa, por la disminución de facultades legislativas que tiene el Congreso. Si tradicionalmente el Congreso tenía el carácter de órgano legislativo, actualmente es un colegislador secundario y sus posibilidades de iniciativa y de aprobar proyectos están muy disminuidas por una serie de mecanismos.

Se nos empieza a instalar el problema de qué ocurre con un presidente de la República que no tiene mayoría parlamentaria, y vamos a encontrarnos con que ese presidente puede, con sus facultades, administrar el país, pero no puede gobernarlo si con ello se quiere señalar que introduzca innovaciones en el sistema institucional.

Por lo tanto, un presidente minoritario en el Congreso es un simple administrador sin posibilidad efectiva de conducir el Gobierno. Al mismo tiempo, esa situación puede llevar, como lo ha hecho cíclicamente en América Latina y también en Chile, a procesos en los que se produce un desgaste del sistema institucional, por la incapacidad de procesar los cambios necesarios para asumir las demandas que existen al interior de la sociedad, cualesquiera sean ellas y en cualquier momento y, en definitiva, eso lleva a un paulatino deterioro ya no sólo del sistema de gobierno sino del propio sistema democrático.

Si vemos lo que ocurre en términos de aprecio de la democracia en América Latina, nos vamos a encontrar con que existe cada vez más un proceso de menor apoyo al sistema democrático institucional en la mayoría de los países. Así lo demuestran las encuestas y análisis que se hacen sobre esa materia.

Por otra parte, si nos encontramos con un presidente que no está dispuesto a negociar con la mayoría parlamentaria, el bloqueo institucional está desarrollado en su máximo esplendor y, al mismo tiempo, sin posibilidad de desbloqueo, porque se trata de un sistema rígido de separación de poderes que no permite al Gobierno disolver el Parlamento ni al Parlamento hacer efectiva la eventual caída del Gobierno por métodos democráticos.

Cabe señalar que nuestro sistema, en esa perspectiva, no es muy diferente al norteamericano, que pasó por una crisis significativa en la década del 80 y en la que, incluso, se planteó la posibilidad de establecer un mecanismo de referéndum en el que se pusiera en juego la responsabilidad y el mandato presidencial, de manera que si el presidente obtenía la mayoría, podía quedarse, pero se disolvía el

Parlamento y se realizaba una nueva elección parlamentaria. Si ganaba la eventual mayoría parlamentaria contraria al Gobierno, el presidente de la República debía ser removido. Fue una manera de solucionar el conflicto, pero al final no operó y pudo superarse por las vías normales del sistema político norteamericano que es mucho más pragmático que la realidad en nuestra América Latina.

Por lo tanto, podemos sostener que en los regímenes presidencialistas existe mucha mayor posibilidad de bloqueos institucionales, de crisis del sistema institucional y de procesamiento y satisfacción del cuerpo político de la sociedad acerca del mecanismo para procesar sus demandas dentro del sistema institucional.

Frente a esa perspectiva, como se puede apreciar, ha habido tres alternativas posibles:

a) Atenuar el presidencialismo a través de un jefe de gabinete, funcional al régimen presidencialista en cuanto tal, porque no desconcentra prácticamente nada, salvo la administración y, en definitiva, el presidente de la República sigue siendo jefe de Estado y de Gobierno. Por lo tanto, ese jefe de gabinete sigue siendo de la confianza del presidente y la mayoría parlamentaria no puede, eventualmente, hacer nada respecto de él.

En consecuencia, sigue existiendo y campeando el presidencialismo en términos tradicionales y no constituye una innovación significativa al eventual bloqueo de poderes o de desconcentración del poder al interior del Ejecutivo, ni tampoco de control del poder del Ejecutivo presidencialista hegemónico.

b) Paso a un régimen parlamentario. Hubo desarrollo de esa óptica a fines de la década de los 80 y los 90 por Juan Linz, Estefan y otros que han pasado por Chile y tuvieron el apoyo, en su momento, del director del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica, Oscar Godoy. Han planteado la alternativa de un régimen parlamentario, pero no han tenido acogida.

c) Régimen semipresidencial que, como ya señalé, inicialmente fue planteado a fines de la década de los 70 y ha renacido como un ave fénix desde las cenizas. Actualmente, está siendo asumido por fuerzas políticas que van desde el gobierno a la Oposición. Institucionalmente, por dos partidos: Renovación Nacional y la Democracia Cristiana. Además, cuenta con significativas simpatías de partidarios en los demás partidos de la Concertación por la democracia. No podemos decir lo mismo de la UDI dentro de la coalición de gobierno.

¿Cuáles son las perspectivas de ese régimen semipresidencial como alternativa?

Podemos decir que lo primero es reconocer, en la cultura latinoamericana y en la tradición institucional, la figura del presidente de la República. No pretende alterar esa institución sino, simplemente, limitarla, controlarla, evitar que ocurran juegos de suma cero o de bloqueo institucional y, al mismo tiempo, que esa figura presidencial pueda, eventualmente, gobernar dentro de un régimen semipresidencial, en la medida en que se dé una de las hipótesis posibles de funcionamiento del régimen.

Aquí el Ejecutivo se desdobra en un presidente de la República y en un jefe de Gobierno, pero un jefe de gobierno real, vale decir, un primer ministro que conduce el gobierno, el cual es distinto del presidente de la República, quien, a la vez, para ser gobierno, necesita del acuerdo de la mayoría parlamentaria. No hay gobierno si esta no existe. Por lo tanto, el Gobierno va a implicar una conexión necesaria con la mayoría parlamentaria y será uno de los líderes de esta quien asumirá la función de jefe de Gobierno.

En segundo lugar, desaparece el bloqueo de poderes, porque este sistema es uno de los más flexibles, ya que admite distintas alternativas; primero, de gobierno, y segundo, de resolución de conflictos al interior del sistema institucional sin que nunca esté en juego la crisis de la democracia por aspectos institucionales. Al mismo tiempo, se desarrolla la conciencia de poder limitado; nadie lo controla en su totalidad; está repartido entre el Parlamento, el Gobierno, el presidente de la República y las demás instituciones que operan dentro de este sistema. Hay una desconcentración real al interior del Ejecutivo y, al mismo tiempo, introduce conductas de mayor responsabilidad política en los partidos, en las mayorías y en la composición de los parlamentos, ya que, obviamente, un gobierno solo va a poder mantenerse en funciones en la medida en que la coalición que lo determinó lo siga apoyando, porque aquí hay voto de censura; por lo tanto, hay posibilidad de cambios en la conformación del Gobierno de acuerdo a las realidades o a las descomposiciones que puedan producirse al interior del mismo.

¿Es este un gobierno más débil o más fuerte que uno presidencial con características como las de nuestro presidencialismo? En mi opinión, un gobierno semipresidencial es más fuerte que un régimen presidencialista, por una parte, por la legitimidad; no hay posibilidad de gobierno sin mayoría de respaldo efectivo ni apoyo mayoritario del Parlamento. Si un gobierno tiene mayoría parlamentaria y su respaldo, como el británico o el francés, realmente puede procesar un programa

de gobierno sin problemas mientras cuente con esa mayoría. En este sistema, por definición, no hay posibilidad de gobiernos que no cuenten con mayoría parlamentaria.

Señalado ello, cabe también explicitar que, en ese esquema, el tema central es la buena técnica de distribución de funciones dentro del Ejecutivo entre el presidente de la República y el Gobierno; por lo tanto, de cómo se distribuyen entre el órgano presidencial y el parlamentario.

En un régimen semipresidencial, el presidente de la República es un órgano político elegido por sufragio universal por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos y que, junto con tener atribuciones exclusivas en algunos puntos claves del funcionamiento del Estado, como la Defensa, la relación con la estructura judicial y las relaciones exteriores, tiene tareas de moderación y regulación del sistema político, para lo cual se le reservan instrumentos que permiten desbloquear situaciones de crisis, como la posibilidad de disolver el Congreso Nacional por una vez durante el período presidencial, especialmente si se trata de períodos presidenciales que en los regímenes semipresidenciales se han ido acortando. Francia se ve como el principal referente en la materia y esa nación ha pasado de un período de siete años a uno de cinco para la Presidencia de la República. Nosotros podemos quedarnos perfectamente con el de cuatro años, con la posibilidad de que el presidente sea reelegido inmediatamente, pero por una sola vez y que el máximo de tiempo que pueda ejercer sea de ocho años, pero con una elección intermedia y, por otra parte, con una situación en que no concentra todo el poder, como en los regímenes presidencialistas, sino un poder limitado y desconcentrado en el sistema institucional.

En el desarrollo del régimen semipresidencial hay una pedagogía para la cultura política de poder limitado y controlado, lo que es un primer aspecto que no se desea mucho en las realidades latinoamericanas cuando hay poca cultura política. Poder institucionalizado, controlado y limitado no es precisamente lo que abunda en algunos regímenes de América Latina. Pongamos los ejemplos extremos de las últimas décadas: Fujimori y Chávez, para señalar las figuras más polarizadas dentro de la perspectiva política, y Uribe en Colombia. Eso no es posible en un régimen semipresidencial; el sistema no puede funcionar en esa perspectiva. Implica que el régimen semipresidencial reequilibra el sistema político; en consecuencia, reequilibra las funciones del Parlamento, y pasa a tener un rol significativamente mayor que el que juega tradicionalmente en los regímenes presidencialistas.

En ese esquema, el Parlamento puede ser unicameral o bicameral sin mayor problema. Hay muchos sistemas semipresidenciales que cuentan con regímenes unicamerales, como Portugal, Islandia y Finlandia. Hay otros ejemplos que funcionan con régimen bicameral, como Francia y Polonia. Este último es uno de los países recientemente democratizados que instalan regímenes semipresidenciales, como Rumania y otros en Europa oriental. Por lo tanto, cabe preguntarse si es bueno pasar de un bicameralismo a un unicameralismo. Es un tema que deberíamos considerar.

El unicameralismo posibilita una potencialización del Parlamento y evita el juego de una Cámara contra otra, el cual puede utilizar el presidente para debilitar al Parlamento. Por otra parte, si el cuestionamiento al unicameralismo viene por la técnica legislativa, hay muchos países que, teniendo una sola cámara, establecen dos secciones de la cámara, integrada proporcionalmente por las fuerzas políticas de igual manera, y una revisa el trabajo de la otra. Por lo tanto, en una cámara se puede reproducir el sistema bicameral en lo que se refiere al procedimiento legislativo sin ningún problema. Así es en Finlandia e Islandia, regímenes semipresidenciales que funcionan de esa manera.

Además, eso tiene repercusiones en los partidos políticos. El sistema presidencial tiende a favorecer un régimen de partidos políticos electoralistas, porque la función central del régimen presidencial aparece cada vez que hay elecciones para elegir parlamentarios o apoyar a un presidente de la República y después desaparece como institución central del sistema político. En un régimen semipresidencial eso es imposible, porque en definitiva siempre está latente la posibilidad de asumir el gobierno y eso implica partidos más programáticos, preocupados de sostener siempre una alternativa posible de gobierno en cualquier momento; por lo tanto, deben estar preparados para ello, lo que obviamente mejora la calidad del sistema de partidos políticos y eso lo podemos observar en la realidad chilena. La calidad de los partidos que tenemos hoy deja bastante que desear, sobre todo desde el punto de vista programático, en términos de alternativa y desarrollo programáticos.

Finalmente, el régimen semipresidencial posibilita tres alternativas de funcionamiento:

a) Primera hipótesis: El presidente de la República es el gran líder del país, elegido por mayoría absoluta de sufragios y cuenta, además, con mayoría

parlamentaria. En esta hipótesis, el presidente sigue funcionando como en un régimen presidencial, pero con menos poder y tiene un jefe de gobierno que es de su confianza política, que opera como jefe de Estado Mayor de su gobierno y al mismo tiempo lo utiliza como fusible en el caso de una crisis política o ministerial. En definitiva, funciona como si estuviera en un régimen presidencial. Por lo tanto, un régimen semipresidencial posibilita, como una de sus alternativas posibles, que si los ciudadanos lo estiman conveniente, el sistema pueda seguir funcionando como un régimen presidencial, con la diferencia de que el presidente tiene un poder controlado, limitado y un Parlamento con un poder más equilibrado que en el sistema actual y donde, a su vez, hay mecanismos de desbloqueo del poder como la posibilidad de disolución del Parlamento, por una parte, y la posibilidad del voto de censura constructivo que permite destituir el gobierno si, en definitiva, este se descompone o pierde la mayoría parlamentaria. Con la diferencia de que, al mismo tiempo, no genera inestabilidad de Gobierno como en algunos regímenes parlamentarios clásicos, porque el voto de desconfianza constructivo implica que la mayoría que busca destituir al Gobierno tiene que presentar, junto con el voto de censura, el nombre de quien va a conducir el próximo gobierno junto con un programa de gobierno. Por lo tanto, junto con votar por la censura, se vota por la investidura del nuevo jefe de Gobierno y por un nuevo programa de Gobierno. En consecuencia, en ese sentido, no hay un solo minuto en el cual el sistema pueda funcionar sin gobierno. Obviamente, esto es una ventaja de la racionalización de los mecanismos del sistema que posibilita la construcción que desarrolló en su momento Nawiasky, iniciada la segunda mitad del siglo XX en Alemania y que es uno de los mecanismos institucionales del parlamentarismo en el caso alemán.

b) Segunda hipótesis: El presidente de la República tiene mayoría ciudadana, pero su partido o su fuerza política es solo una de las fuerzas que forman la coalición mayoritaria, en consecuencia su poder como presidente de la República va a estar reequilibrado por la necesidad de nombrar como primer ministro a un jefe de Gobierno que pertenece a la coalición, pero que no es de su propio partido, con lo cual ese primer ministro tiene un grado relativo de autonomía que, en definitiva, también le va a permitir una cierta autonomía en el desarrollo de políticas gubernamentales, lo que también va a permitirle controlar en mejor forma el desarrollo de la tarea del presidente de la República, porque va a tener mayor control de lo que este puede o no puede desarrollar, ya que en definitiva, las atribuciones que son compartidas van a ser efectivamente compartidas.

c) Tercera hipótesis: El semipresidencialismo funciona como gubernamentalismo. Cuando hablo de ello, me refiero a que puede existir la alternativa de que el presidente no cuente, en un momento determinado, con una mayoría parlamentaria, ni de la coalición ni de él como líder de la fuerza política central del sistema político y, en definitiva, se elija una mayoría parlamentaria de signo contrario al del presidente de la República y, en tal caso, este último se retrotrae solo a la calidad de moderador del sistema político y quien va a dirigir efectivamente la política gubernamental va a ser el primer ministro o jefe de Gobierno que se va a apoyar en la mayoría parlamentaria y que es de un signo distinto al del propio presidente de la República. Pensemos en lo que se denominó la cohabitación en Francia, solo para señalar una realidad, los franceses la denominaron así, pero también la han vivido los portugueses, los polacos y los finlandeses.

En todo caso, no ha habido mayor problema y los sistemas han funcionado perfectamente bien en cualquiera de las tres hipótesis, y siempre han existido los mecanismos de bloqueo institucional frente a cualquier posibilidad de crisis del sistema institucional, sin que ello ponga en juego la legitimidad ni la gobernanza democrática y, al mismo tiempo, siempre en una perspectiva en que los partidos políticos cumplen un rol, no simplemente de fuerza electoral, sino de fuerzas programáticas que sostienen políticas gubernamentales, donde los díscolos -a los cuales estamos tan acostumbrados en nuestra realidad latinoamericana- no son posibles, porque en un sistema de este tipo su presencia implicaría la caída del gobierno del cual ellos son parte y, por lo tanto, no son funcionales en el sistema.

Respecto de cómo se reparten las atribuciones entre el presidente de la República y el Gobierno, cabe señalar que en esta perspectiva el régimen semipresidencial permite diversos matices, tantos como países hay. En consecuencia, si se desarrolla esta perspectiva en Chile, no va a ser una copia ni de Francia ni de Portugal, ni de Finlandia, ni de Polonia, ni de Rumania, sino que obviamente va a ser una estructuración de distribución de funciones ajustada a la realidad propia de nuestra cultura política y de nuestro sistema. En ese sentido, hay esbozos bastante avanzados de lo que implica esta reforma dentro de nuestro sistema institucional si es que la ciudadanía, a través de algún mecanismo o el Congreso Nacional o el propio presidente de la República, en algún momento pueda proponer una reforma constitucional significativa que permita el paso del presidencialismo a un régimen semipresidencial.



Pablo Ruiz-Tagle, profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Chile

Observo una disposición a cambiar el presidencialismo, en cuanto a prácticas o al uso de disposiciones, tal como ha sugerido el profesor y presidente del Tribunal Constitucional, señor Raúl Bertelsen, y también, desde un punto de vista teórico, como ha dicho el profesor y director del Centro de Estudios Constitucionales, señor Humberto Nogueira.

Sobre lo que planteó el señor Bertelsen, tengo una duda. Respecto del inciso tercero del artículo 33, es una llave que nos permite, quizá, generar este ministro coordinador, de forma de abrirnos hacia una política de gabinete. Me pareció escuchar de él —y el presidente del Tribunal Constitucional tiene que ser muy cauteloso— que las funciones de este ministro coordinador las veía en el ámbito administrativo.

En ese sentido, creo que la Constitución va más allá, al señalar: “El presidente de la República podrá encomendar a uno o más ministros la coordinación de la labor que corresponde a los secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional”.

Interpretando esta disposición podríamos hablar de tareas y funciones de gobierno y de administración, porque las tareas de los secretarios de Estado también son administrativas.

¿Por qué hago esta pregunta? Entrando en la cuestión más política, no es una sorpresa que parte del discurso de instalar un semipresidencialismo o un jefe de Gabinete tiene que ver con la popularidad de doña Michelle Bachelet y con la idea de instalar, debajo de ella, a una figura política que pueda servir de freno o de compensación a un eventual nuevo gobierno.

Si resulta que la tesis es solo instalar un ministro en la parte administrativa, esa noción se despejaría, pero si se abre hacia las tareas de gobierno, la sospecha de ese afán de limitar el próximo gobierno es un tema que queda pendiente.

En ese mismo contexto y de forma de aclarar mi posición, la propuesta, conocida como la propuesta de los senadores Ignacio Walker y Carlos Larraín, me parece una fórmula –y la critico- para mantener las cosas como están. Creo que nuestro sistema político, por lo que voy a explicar, necesita una reforma constitucional mucho más profunda.

Respecto de la reforma y su sentido, Humberto Nogueira dice que hay tres alternativas. En primer lugar, usar esta forma de atenuar el presidencialismo con un jefe de Gabinete, lo que iría en la lógica de la reforma del artículo 33. En segundo lugar, proponer derechamente el parlamentarismo, y en tercer lugar nos dice que debemos mirar con más simpatía la fórmula semipresidencial.

FLEXIBILIZACIÓN POLÍTICA

En ese sentido, creo que existe una cuarta fórmula, que está inserta en un documento, que habiéndose hecho con fondos públicos y en una institución pública como el Congreso Nacional, se privatizó. Luego, por distintas cuestiones burocráticas fue escondida.

Es un informe de octubre o noviembre de 2009 hecho con fondos –y es un poco vergonzoso que lo diga- del Banco Mundial que tiene como título: “Viabilidad política para instalar el sistema de Gobierno Parlamentario o Semipresidencial en Chile”, del cual participé en un equipo con alrededor de 15 investigadores y respecto del cual mi posición al respecto es favorable.

El informe se refiere a un cuarto concepto que me interesa destacar: es el concepto de la flexibilización. Este concepto teórico se funda en los trabajos de derecho constitucional comparado del juez del Tribunal Electoral, señor Jesús Orozco y de Daniel Zovatto, quien participó en el libro “Reforma política y electoral en América Latina”, quienes usan el concepto de flexibilización política para plantear la necesidad de obtener determinados objetivos en un sistema político.

¿Por qué nos acercamos al semipresidencialismo? El profesor Nogueira ha enunciado sus virtudes. ¿Por qué nos acercamos al parlamentarismo? Uno podría

mencionar otras virtudes. ¿Por qué tenemos el presidencialismo? En Chile son muchos sus defensores.

Olvidémonos de esas categorías, porque son categorías de profesores y no hay ningún sistema puro. El sistema del constitucionalismo y del derecho constitucional funciona sobre la base de ensayo y error *–trial and error–* y lo que nos interesa en nuestro sistema político –díganme si no- es lo que dicen Zovatto y Orozco, de que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo sean capaces, en primer lugar, de acrecentar niveles de gobernabilidad; en segundo lugar, que haya eficiencia en las tareas públicas; en tercer lugar, que haya mayor legitimidad del sistema político y, en cuarto lugar, que haya una garantía de funcionamiento de los principios de la democracia constitucional.

Estos son los objetivos de lo que tendríamos que llamar flexibilización. Además, puede incluir tener –y aquí rompemos el esquema- instituciones presidencialistas –por nuestra tradición política y que por otro lado también es otra cara para el autoritarismo-; instituciones de corte parlamentario e instituciones semipresidencialistas. Es decir, un combinado; una sociedad mixta, un mundo imperfecto. Esta es la propuesta y corresponde a un documento de 109 páginas.

Quiero referirme a la parte más específica. En las páginas 107 y 108 el documento hace propuestas específicas de cambios en normas constitucionales de nuestra Constitución, de forma de lograr algunos de esos determinados objetivos. Estos son los ejemplos. Se propone revisar todas las materias de iniciativa exclusiva del presidente para que haya mayores posibilidades de intervención del Parlamento en la elaboración de los proyectos de ley. En concreto, esto significa revisar el artículo 65. Si queremos un sistema más abierto y participativo, debemos debatir sobre la materia.

Se debe revisar todo el sistema de urgencias para que el Parlamento pueda definir de manera clara, con el presidente, las prioridades de la agenda legislativa; esto supone revisar el artículo 74 de la Constitución y el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional.

En tercer lugar, se debe otorgar mayores facultades al Congreso en la supervisión del gasto. La justificación de esto es que el Congreso Nacional tenga mayor control sobre la ejecución del gasto. Quizá es difícil plantear esto cuando los senadores se acaban de subir en dos millones de pesos sus asignaciones y hay problemas de control en el propio Congreso. Sin embargo, no sólo en los países

parlamentarios o semipresidenciales hay control parlamentario del gasto. Este control podría significar que no se discuta de manera arcana la ley de presupuestos, sino que haya una rendición de cuentas de los proyectos sociales y una evaluación parlamentaria sistemática de los distintos programas sociales. Esto implica revisar los artículos 65 y 67 de la Constitución Política de la República y el artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Cuarto, y un supuesto básico de las 3 medidas anteriores, crear con mucho más decisión un sistema formal institucionalizado que le otorgue mayor capacidad técnica al Congreso Nacional, con el fin de que sea contraparte. Se ha avanzado mucho en esto, pero, la verdad, se requiere todavía de más recursos. Para ello debería haber, quizá, una normativa constitucional nueva, que le dé autonomía, porque, de lo contrario, el Ministerio de Hacienda, los sectorialistas, en las sombras, deciden de manera misteriosa y arcana la ejecución y la implementación de las políticas sociales y los parlamentarios no tienen capacidad de responder frente a eso, no tienen capacidad técnica. Entonces, un buen servicio de capacidad técnica, reforzado, en el Congreso, sería algo realmente valioso para el país. Todo esto en cuanto a la práctica de las relaciones en materia legislativa y de asesoría legislativa.

Sobre la lógica de la fiscalización, propuestas bien específicas como establecer un sistema regular y programado de interpelaciones y preguntas, si son más de 20 los ministerios, que vengan los ministros. Les pregunto —siempre hago la misma pregunta—, ¿qué está haciendo el Ministerio de Bienes Nacionales? Salvo lo sucedido en Chaitén, nadie tiene idea. Y es gente honorable que trabaja todos los días, hay un programa, en fin, pero nadie tiene idea qué está haciendo el Ministerio de Bienes Nacionales. Entonces, si pueden ser citados 3 veces al año, según la Constitución, de manera programada, que vengan a dar cuenta con preguntas, con el fin de generar una cultura democrática de diálogo e intercambio de información entre el Gobierno y el Parlamento, pero que no ocurra el drama de que citaron a equis ministro a interpelación y se ve como una amenaza de política, en el sentido de que lo pusieron en la mira para una acusación constitucional. Esto requiere, quizá más que la reforma al artículo 52, un calendario, un acuerdo práctico.

Además, debates mucho más abiertos y flexibles sobre los lineamientos de las políticas del Gobierno. Para eso sería mucho más importante que esta cuenta, que ya se estableció como obligación constitucional, se desglosara y que haya un período para discutir las políticas del Gobierno en distintas materias, un período formal, lo que requiere de nueva normativa.

Otra, períodos legislativos, como existe en otros países, generalmente parlamentarios, asignados a la Oposición, para que haga propuestas. Claro, un gobierno democrático tiene el supuesto de que gobierna la mayoría, pero debe haber un espacio para la participación política de la minoría. Esa participación puede ser formal. El ministro Viera-Gallo preguntaba cómo se podría dar participación a esos ciudadanos que desfilaban en la calle. Ahí hay un método: la Oposición podría tener un período en la agenda legislativa a su cargo. Esto requiere modificar los artículos 55 de la Constitución y el 6° de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Después, crear comisiones parlamentarias por ministerio, pues no está exactamente estructurado de esa manera. De una manera más clara, para que exista una especie de gobierno en la sombra, que es lo que se quiere lograr con este sistema, que es una práctica parlamentaria y eso podría reflejarse también en la normativa constitucional. Una nueva institucionalidad, a la cual ya me he referido, para controlar el gasto, en que haya una rendición de cuenta de los proyectos sociales.

Finalmente, de la institucionalidad que ha propuesto Humberto Nogueira, que se refiere al Gobierno semipresidencial, creo que sería importante —y me alegro de que lo plantee acá— introducir el mecanismo de disolución del Congreso al momento de producirse empates en las mayorías parlamentarias y el presidente elegido, o entremedio de su Gobierno, que no tiene cómo desempantanar la agenda legislativa y política, lo que requeriría modificar el artículo 32 de la Constitución Política.

Cuando se habla de *quorum* calificado en España, en Francia, en otros países, que ya se los pone en duda, en fin, se habla de una mayoría de los elegidos, pero jamás estos *quorum* antidemocráticos que se han instalado en Chile.

Ahora, una cuestión final, fuera de estas propuestas específicas, quiero referirme a la flexibilización, pero veremos si con esta flexibilización nos movemos hacia el parlamentarismo, hacia el presidencialismo, lo dirán los profesores del futuro, o nos quedamos en un, no sé, presidencialismo modificado, flexibilizado. Se pueden inventar nuevos regímenes políticos. Sartori pensaba que el mejor sistema que se le ocurría era lo que llamó el presidencialismo alternativo, que al perder la mayoría en el Congreso, el sistema presidencial se transforma en parlamentario. Entonces, no nos amarremos a un pijama muy estrecho que no nos deje respirar ni permita una sana práctica política.

Un último comentario, quizá más importante que lo que he dicho. El problema del presidencialismo no es un problema específico, y que con la mirada de dicho problema se pueden resolver los problemas que nos aquejan en Chile.

El problema que tenemos en nuestro país, que es semejante al que existe en otros países, es grave, de deslegitimación del sistema político en su aspecto presidencial, legislativo, judicial y para qué decir de los órganos autónomos, es decir, de todo el sistema político. Es un sistema deslegitimado socialmente con la desigualdad que existe en Chile. Al respecto, piensen en lo que ha sido la discusión sobre las nanas en Lo Barnechea, en fin, la estructura social chilena está en crisis y la mayoría de los chilenos no está dispuesto a validar esta estructura desigual por mucho tiempo más.

Además, está la deslegitimación económica, pues el punto de demanda clave de los estudiantes y de Aysén es contra un sistema que no distribuye bien; contra el lucro, la esencia del modelo en lo político-social. Entonces, es una crisis política, social y económica. Y un presidente, como el de nuestra Constitución, aunque le instalemos un primer ministro, que modera, aunque lo transformemos en un régimen semipresidencial, va a tener muchos problemas de aquí en adelante para gobernar coherentemente. Por eso no me extraña cuando el ministro Viera-Gallo decía: “qué horror”, al mirar a ciudadanas y ciudadanos desfilando, “no sabría cómo gobernar”. Esa es la pregunta del Gobierno de hoy, que tiene instalada una cuestión muy complicada: la Constitución le asigna demasiadas atribuciones contradictorias, pues es jefe de Estado y por eso viaja a China, pero también es jefe de Gobierno y debe resolver el problema de Aysén, y también es jefe de la Administración y debe estar encargado de los sumarios y de las relaciones más directas en la ejecución de las leyes. Entonces, los presidentes, desde Arturo Alessandri en adelante, cuando inventaron esta maravilla del presidente omnímodo, que ha ido aumentando sus atribuciones cada vez más, salvo por el patronato eclesiástico, en todas las atribuciones se ha ido o manteniéndolas igual a la Constitución del 33, que ya era exacerbada, o aumentándolas, como sucede en materias económicas y administrativas, de manera desproporcionada. El efecto es un presidente y una política paralizada, un presidente que tiene órganos que no puede utilizar, una especie de acromegalia orgánica que lo hace paralizarse. Esa es la figura de este presidente, que es enteramente contradictorio con lo que necesitamos para el futuro. Por eso la reforma del presidencialismo es sólo una parte de la reforma mucho más amplia que se requiere en nuestro país, que es una reforma constitucional, política, social y, también, económica.



*José Francisco García,
director del programa legislativo del
Instituto Libertad y Desarrollo*

Tengo tres ámbitos de reflexión para compartir con ustedes. En primer lugar, cómo llegamos al hiper presidencialismo chileno, que en general atribuimos a Portales o a Pinochet.

Dónde está el origen del hiper presidencialismo. A mi juicio, no en Portales ni en Pinochet. El profesor Ruíz-Tagle ya se ha referido a dónde tenemos que buscar ciertos responsables.

En segundo lugar, tengo algunas inquietudes respecto del semipresidencialismo, sobre todo por la falta de definiciones en que está cayendo la denominada propuesta de RN-DC, de los senadores Walker y Larraín. La falta de especificidad y la frivolidad con que se ha tomado esa reforma me genera bastantes inquietudes, y salvo los esfuerzos del Grupo de los 24 y algunos trabajos del profesor Godoy de comienzo de los 90, no se ha avanzado muchísimo más, y eso es mucho decir, sobre todo porque Ignacio Walker es doctorado de una prestigiosa universidad de Ciencias Políticas y uno esperaría más sustancia, en buen chileno, respecto de detalles específicos de la propuesta.

Finalmente, daré algunos lineamientos que podemos poner arriba de la mesa en materia de reformas del presidencialismo.

En materia de equilibrio con el Congreso Nacional debo confesar que estoy impresionado con la cercanía de algunas propuestas del profesor Ruíz-Tagle sin haber leído su informe privatizado, lo cual no sé si nos hace a nosotros más progresistas o al profesor Ruíz-Tagle más conservador. Eso lo tendrán que definir ustedes.

En primer lugar, antes de entrar al híper presidencialismo o presidencialismo reforzado, presidencialismo cesarista como también se ha dicho, o imperial, si analizamos dónde está el presidencialismo en el mundo, lo que podemos ver es que principalmente está en nuestro continente, en algunos países de África, algo en el Medio Oriente y en el Sudeste Asiático.

En realidad, en el presidencialismo no estamos tan solos. Donde sí estamos relativamente solos, y esto es un trabajo muy interesante del BID de 2006, es en las facultades constitucionales que tiene el presidente de la República.

En eso nuestro híper presidencialismo está indexado. Tenemos la intuición de que las potestades, sobre todo legislativas, son impresionantes si uno las compara con el modelo del presidencialismo clásico norteamericano, y en realidad se ha tratado de parametrizar estas diferencias.

En un gráfico elaborado por el BID que recoge el porcentaje de escaños controlados por el partido del presidente se muestra que en las facultades constitucionales, en una escala de 0 a 1, nos acercamos al 0,7 y son modelos que tenemos en nuestro Presidente, bastante poderoso.

Pero la línea de diagnóstico es cómo llegamos a este híper presidencialismo. En realidad, cuando uno mira el presidencialismo norteamericano y el chileno, si utilizamos el presidencialismo clásico como modelo podemos decir que fue el primer modelo presidencial, lo que caracteriza a nuestro presidente es su arsenal legislativo, y ese arsenal legislativo no está solo vinculado a la iniciativa de ley y tampoco a la potestad reglamentaria autónoma.

Al respecto, el profesor Carlos Carmona, del Tribunal Constitucional, ha desarrollado interesantes estudios sobre la falta de utilización de la potestad reglamentaria autónoma o una tesis alternativa, que es la idea de que se mandan leyes en blanco al Congreso y después, a través de la potestad reglamentaria de ejecución, se implementa la potestad reglamentaria autónoma.

En cualquiera de ambos escenarios, la potestad reglamentaria autónoma merece un seminario por sí misma. Pero cuando uno analiza qué pasó entre la Constitución de 1925 y la de 1980 uno ve presidentes desde la época del presidente Ríos muy preocupados con los poderes que tenía el Congreso y la mala utilización de ellos. Eso fue derivando en un conjunto de instituciones, como la iniciativa legislativa exclusiva en materia de gastos, y es probablemente definitorio.

Si uno dijera por qué nuestro país es híper presidencialista, tendría que irse a la iniciativa legislativa exclusiva. Ahí está realmente todo el poder concentrado.

Nuevamente, citando al profesor Carmona, si uno analiza la actividad legislativa en los últimos 20 años, ¿con qué se va a encontrar? De los proyectos de ley que ingresaron al Congreso, ¿cómo se divide la torta entre los proyectos de ley presentados, los mensajes o mociones y las leyes finalmente promulgadas?

Las estadísticas más o menos dicen -no las recuerdo de manera perfecta- que un 95 % son mensajes presidenciales; 4 % mociones parlamentarias, con gran respaldo del Ejecutivo, porque son de parlamentarios oficialistas, y 1 % son proyectos ingresados y finalmente aprobados que provinieron de mociones parlamentarias de gente de oposición.

Entonces, si uno analiza estos temas ve que el grueso de la discusión se centra en la iniciativa legislativa exclusiva en materia de gastos, que es lo que la define.

En materia de urgencias, las ideas matrices son una tremenda institución generalmente muy poco valorada. Básicamente, los invitaría a leer el debate que comienza en 1943, con el presidente Ríos, y que continúa hasta la gran reforma constitucional de 1970.

Hay dos libros, donde figura el presidente Frei Montalva y sus constitucionalistas, algo así como los *Frei Montalva boys*, más el libro del profesor Piedrabuena, que tratan específicamente la reforma constitucional de 1970. Allí uno encuentra riqueza respecto de la crítica de los presidencialistas. De alguna manera, la salida de madre del Congreso en los últimos 30 o 40 años, previo a la reforma constitucional de 1970, es muy interesante.

Toda la discusión sobre las leyes misceláneas, la captura de los grupos de interés a los parlamentarios, las condonaciones de deudas, las leyes misceláneas en el sentido de lo que llaman los norteamericanos los árboles de navidad, lo cual está vinculado con las ideas matrices; o sea, ingresa un proyecto de ley y vamos colgándole guirnaldas, modificaciones a través de enmiendas o indicaciones que permiten la viabilidad política del proyecto, pero que al final lo transforman en un árbol de navidad, que es una de las grandes discusiones y que prometió el presidente Obama hacerse cargo y que lamentablemente no ha podido hacerlo, porque en realidad allá el presidente no tiene ningún control del gasto y es muy poco lo que puede influir en materia legislativa a través del famoso *logrolling*, el intercambio de votos entre los parlamentarios.

Acá ocurre de una manera bastante similar, pero el *logrolling* se da más bien entre el Ejecutivo y el Congreso.

Estados Unidos forma estos verdaderos árboles de navidad, donde mete diferentes tipos de subsidios, rebajas tributarias, creación de monumentos, en fin; pero la idea matriz del proyecto se pierde completamente. El artículo 69 de nuestra Constitución de alguna manera recoge esa lógica de grupos de intereses.

Uno lee a los constitucionalistas del presidente Frei Montalva y lo que él mismo escribía, y allí ve un análisis de *Public Choice*, o sea, una manera de entender el proceso legislativo cuando uno le entrega poder de gasto a los parlamentarios y a los desmadres que puede llevar.

Esta presentación no es una defensa del presidencialismo; sin embargo, no podemos entender nuestro híper presidencialismo si no leemos este debate entre los 40 y los 70. Por lo tanto, está bien esta tradición portaliana. Se le atribuye a Pinochet el híper presidencialismo. Más bien miraría con mucho cuidado la historia de la reforma constitucional de 1970 y el debate que se generó durante las dos o tres décadas anteriores.

Antes de llegar a los lineamientos de reforma del sistema presidencial, que creo necesario y conveniente, tengo inquietudes respecto del modelo semipresidencial y quiero pensarlo también en el debate que estamos teniendo ahora, porque la modificación del régimen político iría aparejada a la reforma de nuestro sistema electoral. Lo que no he visto es una propuesta maciza, concreta, al detalle, como lo que está proponiendo el profesor Ruíz-Tagle y algunos esbozos también que ha propuesto el profesor Nogueira. Lo que tengo son inquietudes respecto de lo que vamos a empezar a discutir ahora en materia de régimen semipresidencial.

Obviamente, discrepo del profesor Nogueira en el sentido de que uno puede tener esas tres hipótesis. Es probable que se puedan dar esas tres hipótesis, pero en realidad uno debe ir a dos hipótesis previas. En realidad el semipresidencialismo no existe como tal. Lo que uno puede ver en la evidencia internacional es un comportamiento dual del semipresidencialismo. Dependiendo más bien de factores políticos, incluso de la personalidad probablemente del presidente, del Primer Ministro o del *Premier*, lo que se observa más bien es un sistema presidencial o un sistema parlamentario, pero un régimen semipresidencial como tal es más bien algo teórico.

Uno puede ver un sistema dual que se va a comportar en uno u otro sentido, y eso a lo mejor apuntaría un poco en la lógica de flexibilización que ha dicho Pablo Ruíz-Tagle. Después, se da el problema de la cohabitación. El problema de la cohabitación no es el problema de que uno tenga un presidente de una tendencia política, Sebastián Piñera, con un Primer Ministro de otra tendencia, digamos Guido Girardi, para hacer el ejemplo sabroso. El problema no es ese. Además, esto es curioso porque se quiere evitar la crisis política.

¿Cuál es el argumento de la crisis política? Como fracasa el régimen, una caída en el régimen presidencial es básicamente una crisis automática al sistema político y eso lo corregiría el sistema semipresidencial.

El problema es más bien de incentivos, como lo veo yo. Se tiene un presidente electo con un mandato popular, con un programa de gobierno que quiere sacar adelante y la gran legitimidad ciudadana desde el punto de vista de las políticas públicas que quiere llevar adelante y, por otro lado, va a haber un Primer Ministro que tiene su confianza básicamente en la Cámara política que, eventualmente, podría querer sacar un programa completamente distinto. Lo curioso de este caso es que se podría tener al presidente, si le radicamos solamente facultades en Defensa o Relaciones Exteriores, o un presidente que va a pasar a ser el líder de la oposición.

Entonces, es cierto que el problema de la crisis política podría darse en un sistema presidencial, pero creo que cuando existe cohabitación se tienen dos mandatos muy claros. Uno, de una mayoría ciudadana; otro, de la Cámara política, y hay dos líderes políticos tratando de sacar adelante sus políticas públicas. Por ejemplo, imagino el estado de tensión de Estados Unidos en este momento, probablemente mucha mayor tensión de la que tenemos hoy en Chile, y uno pensaría en un sistema semipresidencial, y básicamente lo que tiene es una muy mala receta.

Entonces, no solamente estoy preocupado por el carácter dual que uno puede tener. No creo que exista el semipresidencialismo ni siquiera puro; en realidad es teoría. Pero además me preocupa la cuestión de la cohabitación, y creo que no sería probable en Chile una cohabitación, pero no por el problema de las ideologías políticas, sino por la legitimidad de los mandatos para sacar adelante su programa.

Respecto de la propuesta que se está discutiendo ahora en Chile, veo ciertos vacíos en materia del control de la política presupuestaria.

¿Quién va a tener la iniciativa legislativa exclusiva? ¿La vamos a separar por los ámbitos que les entreguemos? ¿Vamos a entregarla al Primer Ministro o al presidente de la República? ¿Quién va a tener al final el control del gasto público? ¿Quién va a tener que pelear la ley de Presupuestos?

Nosotros diríamos probablemente el Primer Ministro, pero eso hay que definirlo.

Cuando hice estas preguntas en el CEP a dos presidentes de partidos, en realidad no lo tenían muy claro y su respuesta por defecto era el presidente de la República. Yo no tendría tan claro cómo al presidente de la República, si lo vamos a meter en las áreas de Defensa o de Relaciones Exteriores, la lógica de jefe de Estado, le vamos a entregar la iniciativa de ley en gasto público.

¿Cuáles serían las condiciones para que el presidente de la República disolviera la Cámara? ¿Va a haber un voto de censura constructivo?

¿La propuesta tiene respaldo político transversal? Yo la veo con bastante poco sustento, aunque se diga que solamente es una propuesta intelectual. En el detalle me gustaría tener las respuestas a las preguntas difíciles.

Desde la perspectiva de lineamientos de reforma, el debate suele centrarse en cómo se logra un equilibrio con el Congreso Nacional. Diría que el equilibrio tenemos que lograrlo en cuatro líneas diferentes. La transferencia de potestades -como la llaman los ingleses- a los gobiernos regionales y locales; la devolución a la ciudadanía, lo que se discutió en el primer panel en materia de participación, y otra línea que me parece interesante es una cierta transferencia a las agencias regulatorias independientes, que es un fenómeno más bien norteamericano como respuesta a un presidencialismo que ellos consideran fuerte.

Déjeme plantear algunas ideas en estas materias para generar las preguntas y el debate que viene. En primer lugar, en materia de equilibrio con el Congreso, estoy de acuerdo en que hay que revisar el régimen de urgencias. Probablemente, uno pueda volver a un esquema mixto donde el presidente pida algún tipo de urgencia y después sea en el Legislativo donde se califique y clasifique esa urgencia, por así decirlo. Parece radical, pero no lo es, limitar la iniciativa de ley del presidente de la República solamente a las cuestiones que hoy tienen iniciativa legislativa exclusiva.

Estaría de acuerdo con el profesor Ruíz-Tagle en que además podrían ser revisadas en el artículo 65. También pensaría en avanzar en mayor consentimiento del Senado

en el nombramiento de embajadores, de órganos regulatorios colegiados y de otras altas autoridades.

Hay autoridades de la administración que están pasando ahora por la Alta Dirección Pública, que es solamente un *head hunter* de búsqueda de buenos profesionales, pero en ningún caso nos creamos el cuento de que es un neutralizador político. Eso no es así, y creo que tampoco fue pensado así.

Por lo tanto, no hemos avanzado hacia el servicio civil inglés o hacia la reforma de Estado de carrera civil que se hizo en Nueva Zelanda, que se mira con mucha simpatía en Chile, pero se podría pensar en que algunas altas autoridades del Ejecutivo podrían pasar por el consentimiento del Senado.

Esta práctica llega incluso a los secretarios de Estado en Estados Unidos. Presencí algunas en televisión cuando me tocó estar allá por estudios doctorales, y el Senado vetaba, por así decirlo, o hacía recomendaciones al presidente de manera muy prudente en casos realmente escandalosos, básicamente problemas de impuestos o de quiebras fraudulentas o cosas similares, para evitar que el secretario del Tesoro fuera un tipo que tuviera problemas con el IRS -impuestos internos de allá-, que sería bastante dramático, como que el ministro de Hacienda hubiera estado metido en un fraude tributario. Pero en realidad se ha utilizado con bastante deferencia respecto del presidente. Es cierto que en algunos casos, y para el lamento de Arturo Valenzuela, se utiliza esta técnica para paralizar un poco y como medida de presión, pero en realidad uno podría pensar si tiene sentido incluir más al Senado en estos nombramientos y si hay un control interesante.

Estoy completamente de acuerdo con Pablo Ruíz-Tagle en la creación de un staff legislativo. Eso realmente falta. Cualquiera de ustedes que haya presenciado una discusión de un proyecto de ley, y no solamente de la ley de Presupuestos, que es probablemente la más técnica, debe haber visto al ministro, al subsecretario o a un jefe de servicio con cuatro o cinco asesores, cada uno especializado en dos o tres artículos de los proyectos, y al frente los parlamentarios con mucha suerte tienen un asesor legislativo y quizás con más suerte tienen algún centro de estudio detrás, pero mucho más allá de eso la asimetría en la discusión de los proyectos de ley es realmente increíble. Cualquiera de ustedes que haya asistido a una comisión de la Cámara o del Senado debe haber visto que esa asimetría le hace mal al país y a esta idea de democracia deliberativa.

Finalmente, el debate que tenemos sobre los parlamentarios-ministros es algo que tenemos que revisar nuevamente. O sea, que el presidente esté buscando a un ministro en el Congreso también genera incentivos dentro del sistema político y obviamente debilita al Congreso.

Paso al punto que he llamado la devolución institucional. Esto es lo que se está discutiendo ahora en la transferencia de potestades a los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, lo que están haciendo los alcaldes en materia de seguridad ciudadana. Uno mira toda la literatura y ve el rol relevante de los gobiernos locales en materia de seguridad pública; ve la policía comunitaria, la idea de que los propios gobiernos locales tengan policías y ahí se definan las estrategias más importantes, el típico modelo de Tolerancia Cero, que aquí se dice que es básicamente la persecución de los criminales y de los más mínimos delitos, y eso no es cierto. Tolerancia Cero, en Nueva York, lo único que inventó fue una reforma administrativa muy fuerte a las policías, pidiéndoles gestión, donde básicamente al alcalde, al encargado de seguridad del gobierno local, al fiscal local –no al fiscal nacional-, al comisario o al subcomisario se les pide que determinen. Además, con un sistema estadístico bien complejo, los llamados *hotspot*, puntos calientes en las esquinas en particular. No desde el Ministerio del Interior, no el subsecretario con el general director y un par de coroneles tomando decisiones. No. En cada municipio se adoptan decisiones.

Cuando uno mira la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y trata de encontrar la fuente o el fundamento legal para los pocos esfuerzos que hacen los gobiernos locales en esta materia, uno diría: realmente esto es ilegal. O sea, es una interpretación extensiva de la LOC de Municipalidades. Y un ejemplo como ese se podría pensar en varias materias más. No basta con esta cuestión de la elección de los CORE ni de los intendentes. La reforma tiene que ser bastante más profunda.

Ahora, creo que sin una descentralización fiscal es muy difícil avanzar en esta línea. Tenemos que llegar a un punto en que si en realidad queremos tener poderes de decisión, probablemente tendremos que pensar en otra escala la cuestión tributaria y cómo se financia a las regiones.

En esta devolución de poder institucional también tenemos que pensar en avanzar en la Alta Dirección Pública regional y local, así como se requiere de un staff parlamentario y potente, así como probablemente uno requeriría de algunos asesores jurídicos. El Tribunal Constitucional algo ha avanzado en esa materia, pero se requiere con mucha más fuerza en la Corte Suprema.

Uno debiera pensar en cómo se profesionalizan mucho más los gobiernos regionales y locales, porque muchos de estos debates políticos siempre se centran en el Congreso. Por ejemplo, la ley del *Lobby*, clave para el Congreso, pero en realidad los mayores espacios de opacidad no están en el Parlamento, sino que probablemente a nivel de gobiernos regionales o gobiernos locales. Basta pensar en cómo se aplica la Transparencia Activa en la ley de Acceso a la Información Pública en cosas tan básicas como las páginas *web* de los gobiernos locales para ver lo mal que estamos en materia de transparencia.

Pocos raspacachos han llegado a los gobiernos locales y vienen elecciones. Ojalá no vaya a estallar ahora, porque hay varios que van a estar en un lío mayor. Lo mismo en el proceso de elaboración de reglamentos y decretos. En realidad, cuando uno piensa en todo el debate del *Lobby*, a modo de transparencia, me suelo reír de que digan que el gran problema es el Congreso. Creo que ahí tenemos un problema y mucha de esta línea de fortalecer a los gobiernos regionales y locales apunta también a una línea de transparencia.

En materia de devolución de poder a los ciudadanos, a las personas, hay cuestiones que ya se están discutiendo, bastante consensuadas, y que van en buen camino y este Gobierno está sacando adelante algunas, como la iniciativa popular de ley -hay que ver los requisitos de seriedad-, los plebiscitos y referéndum locales, y la intervención en los procedimientos administrativos.

Se habla de la ley de Participación Ciudadana, de la ley Medioambiental, pero cuando uno mira la ley de Bases del Procedimiento Administrativo encuentra cosas bastante interesantes, o la ley de Acceso a la Información Pública. Son cuestiones en que uno tiene que mirar cómo logra la participación de la ciudadanía, y probablemente de los interesados, porque esto obviamente requiere de cierto nivel de interés. Lo mismo ocurre en materia de consulta de las decisiones regulatorias. Se toman decisiones sin consultar a nadie; muy pocos servicios. Estoy pensando en la Subtel en algún momento para el proyecto de Superintendencia de Telecomunicaciones, pero en general a los reguladores les importa absolutamente nada lo que digan los ciudadanos o los regulados. Ahí tenemos un problema.

Termino con la idea de las agencias regulatorias independientes. Estoy pensando principalmente como sustituto de la Superintendencia. Una de las cuestiones que tienen los norteamericanos es que en general en los problemas regulatorios están teniendo un rol cada vez mayor en materia de entender la relación del Estado y el mercado. El problema es que siempre entendemos la regulación del Estado contra

el mercado. En realidad, profesores bien destacados de Yale, estoy pensando en Ian Ayres, probablemente el que inventó un concepto bien interesante de la regulación responsiva, entiende que la regulación ahora es un triángulo; o sea, se tiene al Estado, el interés público; al mercado, el regulado, y por otro lado al regulador.

Ahora, ese regulador es equidistante respecto de ambos intereses por curioso que suene. Eso tiene más impacto en el financiamiento. Siempre se dice algo muy estúpido, y es que los regulados financian al regulador. Típico caso en Chile, la Superintendencia de Bancos, pero también dice Ayres que es muy estúpido creer que el Estado, a través de la ley de Presupuestos, tiene que financiar a los reguladores, porque en realidad lo único que se consigue es la dependencia total de todo el proceso burocrático y ello también resta independencia.

Entonces, el equilibrio que uno tiene que lograr debe hacerse a través de estas agencias regulatorias independientes, que no es solamente un invento norteamericano. Ustedes lo ven en materia financiera, energética, medioambiental, telecomunicaciones y es estándar OCDE. Ahora, que todo lo que nos diga la OCDE sea como los Diez Mandamientos, bueno, las agencias independientes son básicamente las reglas en todos los mercados regulados y tienen una serie de condiciones. Son órganos colegiados, hay participación mixta tanto del Ejecutivo como del Senado. Muchas de ellas son de sistemas parlamentarios, lo cual genera otras lógicas. Hay causales exigentes de remoción, hay renovación por parcialidades; además, tiene potestades regulatorias, lo cual es muy interesante.

Se despoja a los ministros y a los superintendentes y se encarga a estos órganos más técnicos -es probablemente el sueño del *New Deal* en el siglo XXI- y se les entrega potestades regulatorias porque tienen una especialidad técnica y autonomía desde la política bastante alta por estos diseños institucionales. Ahí uno podría tener bastante potestad regulatoria.

Por lo tanto, si miramos a nuestro presidente, uno podría decir que el problema del presidencialismo se debe atenuar. No solamente vería el equilibrio con el Congreso Nacional, sino también la perspectiva de la devolución de poder a los gobiernos regionales y locales, la devolución ciudadana, y también la creación de quienes ostentan las potestades regulatorias, porque efectivamente allí está jugándose buena parte de la vida económica y social del país.

CHARLA MAGISTRAL:
DEMOCRACIA, UMBRAL DEMOCRÁTICO
Y DEMOCRATIZACIÓN EN CHILE

3



*Kamel Cañor, profesor de
Derecho Constitucional, Universidad
Católica del Norte*

Mi breve exposición tratará de pormenorizar los que, a mi juicio, son los dos grandes dilemas en nuestro necesario proceso de democratización. Trataré de no abordar en particular ninguno de los contenidos temáticos que, de un modo estructural, constituyen los hitos por resolver en nuestro desarrollo democrático, tales como: la participación ciudadana y democracia semi-directa, la reforma del presidencialismo, el sistema electoral y las reformas a los gobiernos locales. Por una parte, se utilizará una aproximación, más bien intelectual, a la significación democrática que poseen nuestras élites políticas y nuestros ciudadanos, perspectiva que pone en evidencia una clara disfuncionalidad conceptual. Por otra parte, haré una aproximación más bien práctica para comprender los mecanismos representativo-decisionarios (o volitivos) llamados a resolver los problemas democráticos y el grado de legitimidad de tales órganos para llevar a cabo dichos cambios.

PARADOJA DE LA DEMOCRACIA

Comprensión conceptual de la democracia en Chile: la paradoja de la democracia y el problema de su significación entre las élites políticas y los ciudadanos.

Un asunto que no está ajeno a nuestro país es la denominada “paradoja de la democracia”, pues, por un lado, existe un apoyo universal a ella, pero, por el otro, es posible constatar un desacuerdo general en torno a su significado. En ese sentido, puede existir un “concepto democrático de la democracia” o, al contrario, un “concepto no

—o menos- democrático de la democracia”¹; todo dependerá de las condiciones de su uso y de la situación existencial de los actores, lo que podría traer como consecuencia que coexistan en una sociedad defensores de distintas concepciones democráticas y del grado de desarrollo de la misma.

A primera vista, esto podría verse no como un problema esencial, toda vez que sería propio del pluralismo político que asegura, precisamente, el sistema democrático (art. 19 N° 15, inciso 6°, de la Constitución). Sin embargo, esto se torna problemático cuando entre los defensores de distintas concepciones democráticas y del grado de desarrollo de la misma se enfrenta a una élite política con sus ciudadanos.

Es posible constatar este último asunto en nuestro país, especialmente en el último tiempo, en donde se ha dado una clara disfuncionalidad entre la concepción democrática que se ha venido desarrollando en los últimos veinte años por la élite política nacional (especialmente a través de sus instituciones representativas) y la concepción democrática que se ha tratado de sustentar y desarrollar por sus ciudadanos a través de formas no convencionales o no institucionales de participación ciudadana, como las diversas manifestaciones de los movimientos sociales que han tenido y tienen lugar en Chile.

Expresado en otros términos, la lógica que la élite política ha venido desarrollando desde el inicio de la transición es una concepción democrático-institucional que ha privilegiado, sobre todo, la gobernabilidad o normal funcionamiento institucional (que es una forma de republicanismo estabilizador que se viene sustentando desde las primeras décadas del siglo XIX en Chile²); es decir, se ha justificado la legitimidad democrática de nuestro Estado constitucional, basados, exclusivamente, en las condiciones de eficacia y estabilidad que él genera,

1 Un claro ejemplo de una “concepción no democrática de la democracia” lo constituía el primitivo artículo 8° de la Constitución, que sustentaba un concepto de democracia protegida contraria al pluralismo político, cuestión que ratificó la Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 567/2010.

2 Es decir, como indica Ana María Stuenkel (2010), “en ese sentido una doctrina liberal estaba lejos del horizonte político de esta dirigencia [del siglo XIX], porque por sobre la libertad individual concebían el predominio del bien común de la sociedad (...) En consecuencia, desconfiados de la igualdad, imprimieron en la república rasgos tradicionales expresados en el control al cambio social por medio de la restricción a la ciudadanía y a la soberanía popular (...) el concepto de ciudadano como individuo libre e igual no formaba parte de las definiciones republicanas de los actores políticos, proveniendo su legitimidad de la costumbre y de la ley” (Constitucionalismo, República y ciudadanía en el debate histórico, en AAVV En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile (Claudio Fuentes Editor). Santiago: Heinrich Böll Stiftung-ICSO, pp. 157-158).

en donde ha primado la lógica de una democracia consociativa, esto es, una forma de democracia centrada en una idea, esencialmente, estabilizadora y no participativa; generándose, como indica Pablo Ruíz-Tagle, una “lógica del falso consenso”³, ya que en el último tiempo ha quedado de manifiesto una clara desvinculación entre los comportamientos político-sociales de la ciudadanía y el sistema jurídico-representativo.

En ese sentido, tal desvinculación ha quedado en evidencia, como ya algo se ha dicho, cuando se confronta el sistema institucional con las formas no convencionales o no institucionales de participación ciudadana (movimientos sociales). En efecto, como lo ha puesto en evidencia el Informe de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales de 2012, en su acápite “Protesta social y derechos humanos”, existe un “entorno de restricciones que enfrenta la protesta social en Chile, en tanto ejercicio de derechos constitucionales (...) y desde 2007 se ha constatado la existencia de patrones de resistencia a la movilización social que son transversales a los poderes del Estado (...) Ninguno de los tres poderes tradicionales –dice el informe– aborda el fenómeno de la protesta social como una cuestión que involucra derechos fundamentales”. Dicho de otro modo, el conjunto de órganos del Estado, inspirado sobre todo en un modelo estabilizador, no logra canalizar formas de participación ciudadana que son el ejercicio de derechos constitucionales, en un contexto institucional que, precisamente, presenta un déficit de tales mecanismos de participación.

En resumidas cuentas, la significación de la concepción democrática de las élites políticas que sustentan el actual sistema institucional, particularmente en el último tiempo, ha comenzado a manifestar claras disfuncionalidades con la significación y comprensión democrática que ha pretendido desarrollar la ciudadanía en nuestro país, más centrada en la participación, especialmente a través de los numerosos movimientos sociales que han tenido lugar. Es decir, el sistema institucional y sus representantes no comprenderían la nueva realidad social chilena, compuesta por una sociedad de masas que se ha modernizado y que, igualmente, se encuentra marcada por el pluralismo, propio de las sociedades democráticas (Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 567: C° 22 “... la democracia únicamente puede existir de la mano del pluralismo...”), y que son, como lo ha dicho en una de sus columnas dominicales Carlos Peña, “cada vez mas indolentes a las élites”.

3 RUÍZ-TAGLE, P. Patriotismo constitucional en el Bicentenario, en AAVV En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile (Claudio Fuentes Editor). Santiago: Heinrich Böll Stiftung-ICSO, 2010, p. 294.

De acuerdo a lo dicho, finalizaremos esta parte de la intervención con la siguiente interrogante: la democracia que tenemos, ¿es realmente la democracia a que aspiramos como sociedad? Para responder esta pregunta, resulta esencial ponernos de acuerdo, como sociedad, en torno al concepto y significación de la democracia que queremos y al desarrollo de la misma, superando, en la medida de lo posible, la disfuncionalidad conceptual que existe actualmente entre nuestras élites políticas y los ciudadanos (todo lo cual, además, circunscrito al carácter valorativamente neutral de la teoría o concepción democrática que sustenta nuestro sistema constitucional, que admite como legítimos los diversos intereses, ideas y opiniones, Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 567: C°s 19, 20 y 21), haciendo confluír, en una unidad conceptual, la gobernabilidad con la participación, como expresión de un real consenso en torno a una significación democrática compartida.

CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD

Una de las consecuencias del problema conceptual explicado en el punto anterior y la disfuncionalidad que genera, se centra en los mecanismos representativo-decisionarios que reconoce el sistema institucional chileno, particularmente en nuestros representantes en el Congreso Nacional y en las coaliciones políticas que los apoyan, ya que, como se explicará a continuación, existe una alta desaprobación ciudadana de su gestión y una crisis de representatividad de los parlamentarios.

En efecto, según la última encuesta Adimark (marzo de 2012), el 67% de los encuestados desaprueba la gestión de la Cámara de Diputados (23% de aprobación); el 63% de los encuestados desaprueba la gestión del Senado (26% de aprobación); el 63% de los encuestados desaprueba la gestión de la oficialista Coalición por el Cambio (24% de aprobación), y, finalmente, el 67% de los encuestados desaprueba la gestión de la opositora Concertación (21% de aprobación). Estas cifras, en mayor o menor medida, han sido constantes en el último tiempo.

Del mismo modo, según un estudio periodístico de Ciper Chile (12 de septiembre de 2011), que cruzó las estadísticas poblacionales del INE y el registro del Served, 5,5 millones de personas prefirieron no votar en las últimas elecciones de diputados (2009), lo que representa el 45,68% de los chilenos mayores de 18 años (en 2009 había 12.180.403 millones de chilenos mayores de 18 años; en los registros electorales estaban inscritos 8.285.186 personas, es decir, 3,9 millones no estaban en el padrón electoral, que en la actualidad pasan a estar inscritos automáticamente).

En los distritos más populosos el porcentaje de ciudadanos que optó por no elegir diputados alcanzó el 70%. Es decir, junto al 45,68% de los chilenos mayores de 18 años que decidió no votar, un 54,32% lo hizo, y apenas el 32,54% de todos los mayores de 18 años está representado en la Cámara de Diputados por el candidato al que le dio su voto. En ese contexto, hay diputados que sólo representan al 7 u 8% del total de mayores de edad que residen en sus distritos.

Así, por ejemplo, según dicha investigación periodística, en el Distrito n° 20 (Comunas de Cerrillos, Estación Central y Maipú), solo votó por alguna de las listas el 35,18% de todos los mayores de 18 años (es decir, el 64,8% de los 686.395 de los mayores de edad que residen en el distrito no votó); la candidata UDI ganadora obtuvo el 20,99% de los votos, lo que equivale a una representación efectiva de solo 8,19% de los mayores de edad que residen en sus distritos. A su vez, el candidato PPD ganador obtuvo una representación efectiva de solo 7,28% de los mayores de edad que residen en sus distritos, es decir, sumado los guarismos de ambos candidatos ganadores, hacen un total de 15,47% de los mayores de 18 años de ese distrito que tienen representación en la Cámara de Diputados. Finalmente, se puede extraer también de la investigación periodística citada, que “entre quienes optan por no elegir a las autoridades, va aumentando paulatinamente el perfil de personas que supera los 30 años de edad, de clase media, con mayor escolaridad. Son jefes de familia, empleados, endeudados y críticos de un sistema electoral que no genera incertidumbre sobre sus resultados, pues dicen que siempre ganan los mismos Concertación-Alianza, sectores con los que no se sienten representados”.

Todas esas cifras, a mi juicio, deben circunscribirse dentro de un contexto general de una crisis de participación y de agotamiento del sistema político en Chile, asuntos que no pueden obviarse en el diagnóstico del problema democrático, ya que aquí surge una cuestión actual, muy presente en nuestro país, de la traslación de la voluntad popular a la vida estatal. En efecto, se produce el inquietante fenómeno de que la soberanía nacional se ve sustituida por la soberanía parlamentaria, es decir, en última instancia, solamente la representación parlamentaria se convierte en soberana. Lo que unido a los escasos índices de representatividad del Parlamento produce como resultado, citando a Luis López Guerra, “problemas como la esclerotización de los mecanismos de representación, que conducen a una desconfianza en la clase política y a un creciente abstencionismo ciudadano, la dificultad para la expresión de alternativas políticas a las ofrecidas por las fuerzas ya instaladas en el sistema, y

como consecuencia, la falta de opciones renovadoras, frente a situaciones de crisis, se encuentran íntimamente relacionados con las deficiencias en las vías de traslación de la opinión y voluntad ciudadana a las instituciones estatales denunciadas por Carré respecto de la Constitución de la Tercera República”⁴.

Es decir, tal perspectiva –puesta en evidencia por Carré en 1930 y que es perfectamente trasladable a la situación actual del Parlamento chileno- no cumpliría el requisito básico de legitimidad de toda democracia constitucional, cual es que la voluntad de las instituciones sea el resultado de la voluntad general. Así, la voluntad general, canalizada a través de la ley, aparece como la última fuente de poder (como refleja el artículo 6º de la Declaración de 1789) y legitimidad de todo el sistema, y, en lo que nos interesa, el Parlamento vendría en la práctica a encarnar el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Constituyente, siendo la ley parlamentaria la única expresión de la voluntad general y concibiendo la soberanía nacional como una actuación por medio de representantes, “el resultado es que esta representación se convierte en soberana; la soberanía nacional se ve sustituida por la soberanía parlamentaria”⁵. Todo ello circunscrito, además, dentro de los déficits del sistema político representativo que se creó –por ejemplo como acontece actualmente en los Estados Unidos- “bajo una diversidad de presupuestos que afectaron la capacidad del mismo para “reaccionar” adecuadamente frente a algunos de los rasgos propios de las sociedades modernas”; de ahí que “no es razonable considerar las normas emanadas del Congreso como un producto fidedigno de la “voluntad del pueblo” (ello, aun aceptando el carácter siempre metafórico de esta expresión)”⁶.

Incluso a riesgo de sintetizar demasiado la argumentación y de conformidad a tal deducción, surge, finalmente, la siguiente interrogante: en el contexto de crisis de representatividad narrado y con el objeto de hacer frente a este segundo dilema de democratización, ¿quién debería resolver esta disyuntiva, un mecanismo representativo-decisorio con escasa legitimidad?

A mi juicio, la respuesta debiera circunscribirse dentro de la perspectiva de asumir que nuestro Parlamento se sustenta en una concepción decimonónica de la representación, de ahí que existen razones sólidas para creer que nuestro legislador,

4 Luis LÓPEZ GUERRA, L. Carré de Malberg: de la soberanía nacional a la soberanía popular, Introducción al libro *La ley, expresión de la voluntad general* (Estudio sobre el concepto de la ley en la Constitución de 1875). Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2011, p. 18.

5 O.C., p. 15.

6 GARGARELLA, R. (compilador). *Derecho y grupos desventajados*. Barcelona: Biblioteca Yale de Estudios Jurídicos-Gedisa, 1999, pp. 13 y 17.

en su conjunto, no posea en la actualidad la suficiente legitimidad para garantizar que el sistema político vaya a asegurar niveles satisfactorios de convivencia, de estabilidad y de bienestar, dentro del contexto de pluralidad propio de una sociedad democrática, razón por la cual, frente a esta disyuntiva, habría que retornar al origen de la soberanía de que es titular nuestro cuerpo político y, de alguna forma, devolverles la voz a los ciudadanos, aunque sea por primera vez en nuestra historia político-constitucional.

SISTEMA ELECTORAL

4



Francisco Zúñiga, profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Chile

Si hay un punto a destacar en el acuerdo celebrado entre los partidos Renovación Nacional y Democracia Cristiana hace algunos meses sobre reformas institucionales es la identificación de, al menos, tres áreas o campos que debieran ser objeto de reforma institucional o cambio institucional: El régimen político, el sistema electoral y la distribución territorial del poder o regionalización.

El análisis del sistema electoral exige un tratamiento no sólo histórico, crítico, sistemático, sino también contextual al sistema político. De lo contrario, esta es una discusión que opera no sólo auto referida, sino que además en el vacío.

El profesor Kamel Cazor apuntaba dos vectores que son claves para entender los sistemas electorales: El vector gobernabilidad y el vector participación.

Si consultamos probablemente a la principal autoridad sobre estos temas en el mundo, como Dieter Nohlen, en sus dos enciclopédicas obras sobre sistemas electorales en el mundo, podríamos concluir que los sistemas electorales son empíricos y la vieja distinción fundada en el principio de representación y decisión entre sistemas electorales mayoritarios y proporcionales es una distinción simple, polar, pero sin mayor valor descriptivo, porque los sistemas electorales son esencialmente empíricos. Es decir, cada sistema político resuelve el sistema electoral que posee en sus claves históricas, institucionales y políticas.

Aquí no hay, en abstracto, un mejor sistema electoral y paradójicamente un buen conocedor de nuestros países de América Latina como Dieter

Nohlen respecto del sistema, que hemos denominado impropriadamente binominal mayoritario, comentaba que este sistema electoral en sí mismo no tiene nada de reprochable. Es un sistema que, en definitiva, tiene que ser contextualizado y medido en función de las opciones que se toman en torno a gobernabilidad y participación.

Dicho esto, creo que una de las primeras preguntas que uno debe hacerse es quién toma la decisión acerca de si es gobernabilidad o participación el vector sobre el cual gira la decisión en torno a qué sistema electoral tenemos.

Si uno hiciera un análisis histórico de las principales leyes que conforman nuestro sistema electoral, claramente, la voluntad del legislador orgánico constitucional de época fue básicamente montada sobre el vector de gobernabilidad y el intento de construir un sistema de partidos dual, forzadamente, y al igual que otras leyes orgánicas constitucionales que hemos denominado leyes de súper mayoría, aquí lo que ocurrió fue que la decisión acerca del sistema electoral que poseemos está dada en el contexto de un régimen autoritario y no de un régimen democrático.

Por tanto, es una crítica desde la perspectiva histórica de valor, y clave, porque además se liga con la decisión acerca del régimen político que tenemos, que es la continuidad de un régimen presidencialista acentuado y que también es una decisión, en este caso, del constituyente autoritario.

Entonces, allí hay una primera aproximación histórico-crítica al sistema electoral. Pero, el sistema electoral exige una perspectiva sistemática, insistir en las miradas auto referidas, aisladas del sistema político y del sistema electoral nos condenan finalmente a sacrificar o postergar una discusión real y efectiva que se pueda materializar en una reforma electoral sustantiva.

Al final, lo que priman son las calculadoras, las cuentas que la clase política o las élites hacen en torno a cómo resulta el diseño, el redistritaje o el mapa político electoral fruto de la reforma, porque es pensada en términos auto referidos y aislada.

Por tanto, mi propuesta es que el tratamiento se haga desde una perspectiva sistémica, lo que supone hacer un balance. Se ha hablado de este balance y de nuestro sistema político como una suerte de fatiga de materiales con los que se construye la democracia política. Se ha puesto de relieve que estamos ante una democracia representativa custodiada, la subsistencia de algunos enclaves autoritarios mutados en enclaves contramayoritarios del sistema político, como el Tribunal Constitucional, el Banco Central, la Contraloría General de la República y otras instituciones de esta

naturaleza; un modesto catálogo de derechos políticos de garantías asociadas a esto, una reforma constitucional, como la de 2009 que introdujo el sufragio voluntario e inscripción automática, de la cual fuimos muy críticos y que nos abre una tremenda interrogante acerca de esos 5 millones y fracción de ciudadanos potenciales y la participación efectiva que ésta recoja; una evidente mora legislativa de los poderes públicos en materia de participación, me refiero a cuestiones que están hoy día en la agenda legislativa o política y que no requieren de reforma constitucional, como el sufragio de chilenos en el exterior, la elección directa de los Consejos Regionales, las elecciones primarias de partidos políticos, que acaba de ser objeto de iniciativa legislativa, o plebiscitos comunales y consultas, que requieren una clara y profunda reestructuración; el sistema electoral, la fórmula electoral, la denominada trampa del falso consenso, a que se refirió el señor Kamel Cazor al comentar a Pablo Ruíz-Tagle en este punto, y, finalmente, el fin de un ciclo político que cristalizó la reforma constitucional de 2005.

Si analizáramos desde la perspectiva sistémica la cuestión, diría que habría que hacer una prospectiva, un análisis de futuro. Primero, creo que están pendientes en nuestro sistema político institucional, reformas de segunda generación que todavía están ancladas en el viejo clivaje entre democracia y autoritarismo. Segundo, se requiere avanzar al perfeccionamiento de los derechos políticos y a una mayor igualdad política. Tercero, se requiere de nuevas técnicas de participación política, porque aquí no sólo hay un problema de crisis de representación, sino que de ausencia de canales de participación del sistema político, el referéndum efectivo en el campo constitucional y legislativo, la iniciativa popular de ley, la revocatoria de mandato.

Finalmente, en lo que refiere al sistema político mismo, creo que el análisis sistémico obliga a hacernos un conjunto de preguntas sobre el sistema electoral y que me parece han estado, hasta ahora, ausentes. Primero, si el sistema político avanza a un cambio en un sentido semipresidencial va a dar la oportunidad a la coalición o alianza política vencedora en una elección competitiva de formar gobierno mayoritario. El ejemplo francés del semipresidencialismo puesto a prueba en las elecciones recientes, precisamente va de la mano -ustedes se fijan, el balotaje- con la renovación de la Asamblea Nacional, porque, naturalmente, la elección presidencial va unida a la posibilidad de formar nuevo gobierno. Por tanto, debemos ser capaces de asociar el cambio de un sistema electoral a la posibilidad de conformar mayorías políticas y pensar, por ejemplo, en circunscripciones nacionales.

Segundo, en el marco de la regionalización, debemos ser capaces de definir qué rol institucional va a cumplir el Senado de la República. Si se avanza cualitativamente en el campo de la regionalización, perfectamente se podría plantear transformar la Cámara Alta en una Cámara de representación territorial, poniendo fin a un sistema de bicameralismo simétrico, en que las cámaras compiten, en definitiva, por rangos de prerrogativas e incidencia en el proceso político y no colaboran desde labores distintas y efectivamente complementarias.

Tercero, el sistema electoral debe ser capaz de permitir compatibilizar la democracia de partidos con la democracia de los ciudadanos. Digo democracia de partidos, porque no soy de aquellos que creen que la democracia de partidos es perniciosa en sí misma, pues creo que hay instituciones, como las elecciones primarias, la efectiva democracia interna de los partidos, que permitirían que una democracia de partidos no se transforme en un proceso creciente de oligarquización y burocratización de los partidos y del sistema político.

La democracia de ciudadanos también debe ser complementada con nuevas técnicas de participación política de la ciudadanía. Allí cité términos como el referéndum local, regional, nacional, el referéndum constituyente, la iniciativa popular de ley, la revocatoria de mandato. Pero no quiero incurrir en una perspectiva casi mítica acerca de las capacidades regeneradoras del pueblo o de la ciudadanía. Estoy consciente de que la ciudadanía en abstracto es una masa y que naturalmente los canales de participación deben ser compatibilizados con los mecanismos de representación. De lo contrario, vamos a estar anclados en concepciones míticas como aquellas que cifran en la sola existencia de la asamblea constituyente la capacidad de regenerar todo el sistema político. O visiones como la recientemente expresada por el historiador Salazar, en torno a este verdadero virtuosismo cívico asociado a la participación de la masa ciudadana en el proceso político y la capacidad regenerativa del sistema político por este solo hecho. Me recuerda la lectura acerca del poder constituyente de Antonio Negri, que creo incurre en la misma mistificación de la ciudadanía.

Por tanto, debemos ser capaces de retornar a una visión institucional y sistémica de esta cuestión, ser capaces de reequilibrar gobernabilidad y participación en el sistema político, ser capaces de equilibrar mayoría y proporción, como criterios de decisión, sin incurrir en las graves distorsiones desde el punto de vista de la representación territorial y demográfica que el sistema electora imperante genera,

corrigiendo los problemas de representación territorial y demográfica, precisamente por la vía de especializar la Cámara Alta como Cámara territorial reservando el rol de confianza político-institucional en la formación de los gobiernos a la Cámara de Diputados. Creo que ese tipo de miradas nos permite salir de esta autorreferencia, de esta aislación del tratamiento del tema que termina sacrificando cualquier posibilidad de avanzar sustantivamente.

Es importante tener clara una definición de lo que es un sistema electoral, que a muchos se les olvida, son métodos matemáticos para asignar escaños a votos. Son empíricos y el estudio es con calculadora, porque si diseño un sistema y no uso la calculadora para identificar qué efectos me va a producir estoy haciendo una chambonada.

O sea, un método matemático da un resultado; otro método matemático da otro. No hay que olvidarse de eso, no se pueden abstraer los efectos que va a producir un método matemático, no se pueden dejar de calcular para validar qué efectos produce un sistema en el Parlamento. Así que las simulaciones las considero básicas, si no, no sabemos lo que estamos haciendo, ni construyendo ni para qué.

Aquí hay una parte de la ciencia política que puede usar el método científico de experimentar, porque las elecciones a la larga son un experimento y si tenemos los datos podemos comprobar teorías.

En los sistemas electorales hay tres grandes grupos:

a) Los mayoritarios, porque eligen un solo representante y sus efectos son buscar mayorías claras en los parlamentos y a la larga la gobernabilidad y dos partidos que se alternen en el poder. Esto es muy característico de Estados Unidos y el Reino Unido; Francia con segunda vuelta también lo tiene, con una pequeña diferencia. No es menor que esos países tengan las democracias más estables y antiguas del planeta y que con esas democracias hayan conseguido una



*Andrés Tagle, asesor del
Ministerio de la Secretaría General
de la Presidencia*

gran prosperidad económica para sus pueblos, no es menor. Hay que tener en consideración esos aspectos: estabilidad y prosperidad.

b) Después tenemos los sistemas proporcionales, que se dividen por distrito y básicamente su enfoque es privilegiar que la representación en el Parlamento sea muy similar a la representación en los votos de la ciudadanía para los distintos sectores. Y ahí hay una serie de métodos para lograr esto, ya sea votando por listas, por personas, haciendo las famosas cifras repartidoras o los métodos matemáticos de D'hondt o de muchos otros matemáticos que han inventado métodos similares para el mismo tema.

En general, favorece la proliferación de partidos, hay parlamentos sin mayorías muy claras cuyo mayor problema es que minorías pueden transformarse en árbitros entre dos grandes mayorías e inclinar la balanza de un lado hacia otro. España ha tenido mucho de eso, pero ha dependido de los catalanes cómo se hacía el gobierno y de las condiciones que ellos ponían. Israel es un típico ejemplo, que terminó eligiendo al primer ministro -situación un poco rara, pero fue la solución que encontraron- y desde luego lo tenemos en Chile en la elección de los concejales.

c) Por último, tenemos una combinación que son los sistemas mixtos, que se hacen distritos por un lado, normalmente binominales y otra en cantidad de las listas para darle un elemento de mayor proporcionalidad, en la cual puede haber dos votos o uno y esa proporcionalidad se puede calcular sobre el total del parlamento y después restar lo que se hizo por el distrito, que es una fórmula y la otra es agregarle proporcionalidad parcialmente al tema.

En general, tiene mucho más las características de los proporcionales, porque termina teniendo un parlamento muy proporcional y favorece la proliferación de los partidos.

Hacer una buena combinación de proporcionalidad y representación territorial. Hay muchos países que demandan la representación territorial, otros no. En Israel no hay territorios electorales. Alemania es el gran exponente de estos sistemas.

En Chile el binominal es en estricto rigor un proporcional, que está en el mínimo de la proporcionalidad, porque elige solo dos. Claramente al tener estas figuras lo que se busca son los efectos del mayoritario. En ese sentido trata de recoger los efectos del sistema mayoritario, buscando una mayor gobernabilidad, evitando

la proliferación de los partidos y desde luego que haya dos sectores políticos que se alternen en el poder. En Chile con lo de los pactos en general esto se rompió y la proliferación de los partidos no ha funcionado mucho.

CRÍTICAS

Democracia empatada, la tesis que favorece a la segunda mayoría, que empata con la primera y que a la larga habría un empate en el Parlamento, que es excluyente de las listas chicas que no alcanzan representación parlamentaria. Una gran falta de proporcionalidad entre escaños y votos, resultados previsibles que inhiben la participación de más candidatos y electores. Se sabe quién va a salir electo y desde luego una crítica a su origen que viene de Pinochet.

Ahora, vamos a lo empírico. Ustedes tienen las seis elecciones que ha habido con el sistema binominal para la Cámara de Diputados. Tienen la votación de las distintas alianzas o pactos; los candidatos electos en cada uno de los casos; el porcentaje que representan esos candidatos electos del total del parlamento y la diferencia, la cual en cada caso mide de alguna manera la proporcionalidad o desproporcionalidad. Cuántos más o menos escaños tengo yo en relación a mis votos. Entonces, en la medida que la cifra sea muy alta a mi me favoreció, si es negativa me perjudicó y en la magnitud que perjudicó.

Entonces, lo primero que uno ve es que estas diferencias en tres oportunidades han favorecido a la Alianza y en otras tres oportunidades a la Concertación. La Concertación ha logrado una diferencia mayor o mejor de la que obtiene la Alianza y se respalda.

En el promedio muy parecidas entre ambas 4,67 % y 4,21 %. Es decir, hay una diferencia de 0,4 % a favor de la Alianza y es casuística como ustedes pueden ver, porque esto ha variado a lo largo del tiempo. No sé si se va a mantener una diferencia con una séptima, octava o novena elección, pero sin duda es casuística. En la Alianza varía de 2,87 % a 6,30 %; en la Concertación, incluso, varía de 2,93 % a siete por ciento. Esto tiene que ver con lo sobrante de los votos que los veremos en todos los sistemas proporcionales.

Esto que ganan las listas grandes el 4,67 % y 4,21 %, que suman en términos de 8,9 % de mejor representación que votos, lo pierden las listas chicas. Básicamente, el Partido Comunista o el pacto con que ha ido que pierde 4,4 % en promedio y otro

conjunto de listas que pueden haber sido más cercanas a la derecha o izquierda que en distintas oportunidades existieron y que sí han sacado parlamentarios. Tienen un perjuicio en promedio de cuatro por ciento, pero obtienen parlamentarios en cinco de las seis elecciones. Más bien es una norma que lo obtengan más que una excepción y han elegido 14 parlamentarios en total. Es decir, estamos hablando de dos por elección y con una tendencia muy fuerte ahora último de sacar más.

El empate no existe y no ha existido nunca. Aquí lo empírico lo demuestra. La Concertación con las primeras tres elecciones que tuvo 51 %, obtuvo 57 de la Cámara, con 55 % obtuvo 58 y con 50 % sumó 57. En estos tres casos obtuvo un quórum de los 4/7 que le permitían aprobar reformas de leyes orgánicas constitucionales, que es otra crítica que da vuelta aquí. Tuvo el quórum, pero no en las urnas, sino que fue gracias al sistema binominal.

En 2001, no tuvo mayoría en votos, sino que sólo un 47,9 %. Sin embargo, consiguió mayoría en la Cámara por el sistema con un 51,7 %. Tuvo mayoría parlamentaria.

En 2009, es bien interesante, porque la votación de ambas listas está muy pareja, 4,3 % y 4,4 %, menos de un punto de diferencia y ninguna de estas listas obtiene mayoría en la Cámara. Ninguna llega a los 60 diputados ni tiene mayoría en la Cámara, que va a depender de los cinco que salieron por las listas chicas y ello como lo hemos podido ver en el último tiempo son árbitros en las decisiones y si se inclinan hacia un lado aprueban los proyectos y si se inclinan hacia el otro rechazan los proyectos del Gobierno, lo que ha sucedido mucho.

El primer año un partido de dos miembros fue presidente de la Cámara y el segundo año fue vicepresidente el otro miembro del partido y ahora es vicepresidente uno de esos independientes. Por lo tanto, adquieren estos 5 un poder enorme por ser bisagra árbitro. Esto es típico de un sistema proporcional grande como el español, por ejemplo. Es muy importante tenerlo en cuenta.

Aquí me preguntan por qué el empate no funciona. Funciona en un distrito. Obviamente es correcto cuando se dice que con el binominal entre un tercio y dos tercios de los votos, tengo asegurado uno y que esto es igual, pero aquí, muchas veces, se les olvida el otro lado del vaso, o sea, que con dos tercios o con sobre dos tercios, gana el ciento por ciento de la representación, de 60,6 pasó a 100 y con menos de un tercio, o sea, con 33, me voy a cero, me quedo sin representación y eso es lo que produce, en una combinación, estos efectos que son muy proporcionales,

como pueden ver. Es decir, el resultado empírico que ha tenido el sistema binominal es tremendamente proporcional y lo que está siendo empatado en Chile son las votaciones. Ustedes pueden observar ese 43, 44; pero ese mismo 2009, en senadores ganó la Alianza en alrededor de 2 puntos en la votación de senadores, en votos populares y perdió por 1,05 en diputados. En alcaldes del año anterior había ganado la Alianza y había perdido en concejales también por diferencias estrechísimas.

Las tres últimas elecciones presidenciales se han decidido por menos de 2%. Eso es inédito. Un país que tenga 3 elecciones seguidas con diferencias tan estrechas es realmente sorprendente. Entonces, aquí tenemos dos grupos que en una tendencia de esta década del 2000, más que la del 90, está muy empatado en votos y de eso no hay que olvidarse porque mucha gente cree que son las adhesiones por encuesta, pero los votos no son lo mismo que las adhesiones o las encuestas y los votos son los cuentan en la democracia, no las encuestas.

Por otra parte, volviendo a todas las críticas, quiero decir que no hay exclusión y fíjense que notablemente en la última elección tenemos que 8 partidos políticos tuvieron representación en el Parlamento, que es un número bastante grande, vale decir, iban 5 representantes en la Concertación, al incluir a los comunistas; 2 en la Alianza, más el PRI, que también obtuvo representación, más un grupo de independientes. Menciono todo esto porque hay que mejorar el sistema binominal.

Lo mismo ha ocurrido respecto de los concejales. Nadie va a discutir que la elección de concejales es un sistema proporcional. Eligen las comunas 6, 8 o 10. Ahora, con la reforma van a aumentar las comunas que eligen más de 6 y más de 8 y fíjense que está hecho el mismo cuadro: votación, electos, el porcentaje de electos y las diferencias y, sorprendentemente, son muy parecidas. O sea, aquí de nuevo tenemos un 0,4 entre las listas grandes, que favorece en este caso a la Concertación, entre las dos suman casi un 8 %, un 7 y tanto por ciento, que es en lo que pierden las listas chicas, o sea, un sistema proporcional tiene un efecto relativamente similar a un sistema -y éste es muy atomizado- como el binominal, etcétera.

La exclusión del Partido Comunista es muy similar: 4,5 % de votación que se pierde, que no llega a escaño. Es decir, es muy chica la diferencia en esto de pérdida o desproporcionalidad.

PROPUESTAS

Aquí las he agrupado. Quizá una de las más antiguas que conozco, mixta, fue la que presentó en un proyecto de ley el diputado Ascencio, aunque después se ha colgado a otras propuestas distintas y también Renovación Nacional caminó hacia ese lado. En general, ellos mantienen la elección de los diputados con el binominal y suman 30, que se use la votación nacional de las listas, no un segundo voto, que también podría ser una alternativa, y por sistema D'Hondt reparta estos adicionales. Normalmente se habla de 30 y Renovación Nacional hablaba de menos. Las he simulado y las diferencias, si se quiere comparar con el binominal promedio, serían 4,2 o 3,9; es decir, no cambia sustancialmente. Como ustedes podrán ver, seguimos más o menos en 8. Del 8,9 pasamos a 8 y se va a mantener una cosa muy parecida.

La representación de las listas chicas es mínima. A algunas de éstas incluso les ponen umbral para que puedan participar en esta repartida y de repente cuando es 5 % es un umbral alto, dada la realidad electoral de esa lista chica. Es impopular por el número de diputados; la encuentro bastante cosmética y veo que, objetivamente, es como un cambio para no cambiar mucho.

Por otra parte, hay un tema importante. Quizá la crítica válida al sistema binominal es la predictibilidad, es decir, que cada lista lleva dos candidatos, van a sacar uno y uno y se sabe cuál va a ser el que está mejor posicionado en cada una de las listas, entonces se conoce cuáles van a ser los dos ganadores y desalienta competir porque competir en una senatorial requiere mucha plata y si el otro está en las encuestas bien y va a salir uno y no tengo ninguna posibilidad, no voy, no participo de la elección y desalienta ir a votar también, que es otro fenómeno que observamos.

Me parece que la crítica al binominal es correcta, pero esto aumenta la predictibilidad del resultado porque ahora van a salir 30 perdedores. Estas fórmulas hacen salir a 30 perdedores, entonces es más seguro ir en una lista grande y después tener este repechaje. Entonces, como decía, quedarían disperejos los distritos, algunos con 3 diputados y habría diputados de segunda categoría, es decir, que así como se habla de designados, se hablaría de los perdedores porque salieron por esta especie de repechaje.

Hay una propuesta de enero de 2011. Pepe Auth básicamente la lideró, aunque había diputados de todos los partidos y también la había presentado el

Partido Comunista hace muchos años, por ahí por 2005 y éstos también tienen los 30, pero la diferencia de cómo se determinan los 30 es que la votación en las listas se aplica a los 150 y se determina cuántos diputados tiene cada lista y, después, para decir cómo se asignan los 30, se le restan los del binominal. Entonces, esta asignación de los 30 se hace buscando una proporcionalidad más o menos perfecta entre votos y escaños al nivel total de los 150 y, obviamente, hay que reconocer que ésta produce una muy proporcional y prácticamente le da representación a todos los partidos, pero esa propuesta en general viene con umbral normalmente -esto como el sistema alemán, pero con un voto- y ese umbral se ponía alto acá, 5 %, o sea ha estado por verse si el Partido Comunista es capaz del 5 %, ha estado por ahí en el tiempo y todas las demás listas chicas, en el fondo, quedarían igual fuera por este sistema porque al menos no alcanzarían a 5. Si se libera eso, obviamente tenemos más entradas.

Lo que señalaré ahora sí baja las diferencias. Simuladas en las 6 elecciones, promedio de 1,5 y 2,2. Las baja sustancialmente y tiene que ver más el umbral que otra cosa, pero en general es impopular por el aumento, no hay más candidatos, siguen habiendo los mismos 150 candidatos, o sea, no crecen los candidatos de las listas porque el binominal pasa a ser lo más importante.

Después están las tres propuestas Boeninger. Una era que elegían entre 2 y 8, haciendo un total siempre de 150, pero ahí se hacía cambio de territorio o de los distritos, lo que yo llamo redistritaje. La dos, en cambio, hacía entre 2 y 6 diputados, también con método D'Hondt, para un total de 50, pero no cambiaban los distritos, los unía, que no es lo mismo. Si junto dos distritos no es lo mismo que partir uno por la mitad y correr un territorio para un lado o al otro, eso es muy duro para que un parlamentario acepte la división de su territorio, pero aquí se unen, que es una cosa un poquito más suave, por así decir, para los parlamentarios y, por último, ustedes ven ahí las diferencias. Ese 9 % de mayores escaños que tenían las listas grandes y se repartía 4 y 4, aquí es casi igual, prácticamente 9, pero se reparte 3 y 5 y, en general, en todas se reparte 3 y 5. Esta tercera es casi lo mismo, pero con distritos que llegaban a 2 y 8 y se acrecienta la repartida hacia la lista más grande.

En general, las listas chicas obtenían una mínima representación, pero más allá del sistema era el aumento de los diputados de 120 a 150. Desde luego, está el problema de la impopularidad de 150.

Ahora, ¿se puede hacer un sistema proporcional de estas categorías 2 a 8 con

120 diputados? Sí, se puede hacer. ¡No cuesta nada! Se puede hacer perfectamente uniendo distritos. Obviamente, se debe respetar el 2 para las regiones extremas, ya que es difícil quitarles su representación actual; no obstante, tienen una desproporcionalidad de habitantes muy grande. Por lo tanto, la pregunta es ¿los parlamentarios aceptarán esta unión de los territorios sin un incremento que les facilite salir? Tal como dijera, es perfectamente posible y lógico que quisiéramos cambiar el sistema a uno proporcional, pero sin aumentar el número de diputados.

En una Comisión que convocó la presidenta Michelle Bachelet al comienzo de su mandato, una vez presentadas estas propuestas, fueron rechazadas por los propios partidos políticos y en el Parlamento nunca se supo de esta Comisión, porque después de ello la presidenta Bachelet dijo: “hasta aquí no más llego”. Básicamente, el rechazo venía de los propios parlamentarios que no querían aceptar el cambio de sus territorios y ésa sigue siendo, según mi opinión, la gran discusión que hoy se elude. ¡Siempre lo hacen! Los partidos dicen: “hay que cambiar el sistema y como son los distritos...” ¡Se eluden!

De hecho cuando todos los partidos de la Concertación fueron a La Moneda llevaron una carta muy similar a la última propuesta de Boeninger de 150, 2 a 8, etcétera, pero sin distrito. ¿Cómo se unen los distritos? Bueno, lo dejo de tarea para el Gobierno. Obviamente, si damos ese paso, sufriremos el rechazo de nuestra propia gente y esa es la verdad que está detrás de ello. Entonces, somos partidarios de cambiar el sistema, pero cuando entramos al área chica y nos preguntamos en concreto ¿cuál es la propuesta? No pasa nada.

Hace poco salió una propuesta de Proyecto-América, que también traía a 150 diputados, pero lo que hacía era que a algunos distritos le aumentaban a tres sus diputados para así llegar en total a 150.

En el fondo, la propuesta trataba de corregir la desproporcionalidad por habitante, pero quedaba sólo hasta ahí no más, porque comenzaba a poner algunas reglas que decían que a todas las regiones había que darles un diputado más, aunque sea a Coyhaique que tiene muy pocos habitantes. Luego, ¿cuál es la región? Prefiramos la capital de Santiago, pues su distrito es uno de los que tiene menos habitantes; más ahora que han salido los nuevos datos. Entonces, había cosas muy raras en esto de buscar los tres y no ser estrictos en privilegiar estrictamente la proporcional por habitante.

Las diferencias que tenían eran 26 a 62, o sea, aquí la lista mayoritaria quedaba muy beneficiada respecto de la minoritaria por la historia. ¡Atención! si las votaciones están más parejas ese efecto también se va a repartir en forma pareja.

Otro punto que vale la pena comentar y que considero uno de los más consistentes, en el sentido de que se encuentra bien presentada, armada y, al mismo tiempo, simple, es la que ha presentado MEO. Él dice: “una sola Cámara en Chile”. En el fondo, eliminar Senado -no es fácil que se apruebe- y tener 150 parlamentarios. Él piensa que sería bueno distribuirlos por región, según el método D’Hondt, según habitante, o sea un asunto totalmente proporcional de acuerdo a las regiones, salvo que se quiera mantener a los dos diputados de las regiones extremas, lo que sería una excepción razonable.

Luego, dice: “Cuando la región deba elegir más de 7, la divido para que nunca vayan de 8 y así va estableciendo los territorios como una cosa objetiva”. Ahora, no explica cómo las divide. Él utiliza el sistema D’Hondt, que disminuye, en vez de aumentar a los parlamentarios, lo que es bastante notable, porque hoy tenemos 120 diputados más 38 senadores, 158 en total, lo que bajaría en 8.

Tengo, de alguna manera, lo mismo para el Senado, lo que resulta también notable, porque la crítica del binominal y las contrapropuestas siempre se presentan para la Cámara, pero aquí sí que la Alianza ha tenido una ventaja clara, ya que una diferencia ha sido de 7,7 contra 0,8 de la Concertación, es decir, nuevamente tenemos diferencias en las listas grandes de 8 o 9, pero mal repartidas y muy privilegiadas. No obstante lo anterior, nunca esta diferencia le ha significado llegar a un empate en el Senado, ya que siempre en el Senado electo, es decir, los 38, ha tenido mayoría la Concertación. Los primeros años estuvieron los designados, pero obviamente esa institución no era parte del sistema electoral, por lo que ya fue eliminada.

Aquí, tengo la votación combinada de cómo se elige por parte, tengo la votación de los senadores que están ejerciendo, o sea, algunos la obtuvieron cuatro años antes y, otros, cuatro años después. Voy combinando las votaciones a nivel nacional, porque es la votación que representa a los parlamentarios que están ejerciendo. Esta diferencia no le ha significado ni empate ni, desde luego, nunca mayoría, pues en general la ha tenido la Concertación, aunque la ha perdido por esto.

Ahora, las propuestas Boeninger eran 50 miembros, también de 2 a 8 y el universo del territorio electoral era por región y, obviamente, redistribuía estas

diferencias, aunque las magnitudes seguían siendo iguales. Ustedes ven que el proporcional no cambia estas magnitudes hacia las listas grandes entre 7, 8 o 9 % de ventajas en votos y escaños. Así es que un cambio no va a ser significativo en mayorías parlamentarias.

Hay propuestas mixtas también que dicen que se eligen 10, 5 y 5 usando los votos de lista y se van los mejores perdedores. Allí, sigue favoreciendo fuerte a la Alianza. También se pensó que haya un senador en listas separadas así como que haya 10 senadores nacionales en una lista aparte y que cada votante pueda sufragar por un senador local y por uno nacional siendo ese un solo universo del territorio. Es una cosa que está dando vueltas.

Por último, también se ha hablado sorprendentemente de la propuesta que ha hecho Pepe Auth y muchos parlamentarios de la Concertación, en 2011, que proponía incrementar las circunscripciones binominales, dividiendo la Quinta, la Sexta, la Octava y la Metropolitana, pero manteniendo el binominalismo en ellas.

Ahora, siempre está aquí pendiente el que se debería aplicar la disposición constitucional de separar la Primera de la Décima Quinta Región, lo que aún no ocurre en la ley Orgánica, pese a ser un mandato de la Constitución. Si alguien mete mano a ese artículo del Tribunal Constitucional va a exigir esta separación, porque estamos incurriendo en una inconstitucionalidad. Entiendo que se ha avanzado en un proyecto de ley en la Comisión de Gobierno del Senado hace unos pocos días. No sé cómo va a reaccionar la Sala, pero hace un tiempo fue rechazada esta división.

Si bien existen propuestas, y he barajado las principales, hay poca unanimidad detrás de éstas y cuando se amansa la verdad, especialmente la de afectar el territorio de los parlamentarios, la cosa se comienza a trancar. Sinceramente, creo que si se presentara un proyecto de 120 proporcionales en distritos de 2 a 8, uniendo distritos -que es algo que se puede hacer- tiene un riesgo alto de que sea rechazado en forma transversal. La razón es muy simple. El mejor cambio para un parlamentario -y algunos me lo han dicho- es que le garanticen la reelección. Ese es el criterio, entonces, en base a ello estará o no dispuesto a apoyarlo. Entonces, el problema es que tenemos que hacer el cambio con la misma gente que, de alguna manera, está siendo beneficiada, pero que a la hora de la verdad no quiere el cambio.

La discusión sobre la reforma del sistema electoral nos ha acompañado por más de dos décadas, desde la aplicación de las primeras elecciones. Desde 1989, el sistema electoral ha estado en el debate tanto de académicos como de políticos. Esto ha determinado un conjunto de propuestas, provenientes tanto desde el mundo político como académico, iniciativas gubernamentales como la Comisión Boeninger y alrededor de 19 proyectos de ley sobre reformas al sistema electoral. Por cierto, ninguna de ellas ha llegado a buen término.

A pesar de eso, uno debiera preguntarse: ¿Por qué es necesaria una reforma? Con frecuencia los opositores a una modificación del sistema electoral señalan que el binominal ha promovido dos grandes valores políticos importantes de considerar: Uno es la moderación del sistema y el otro la estabilidad, ambos producidos por este efecto en la competencia bipolar que generaría el sistema electoral y que ha promovido dos grandes coaliciones.

La pregunta es si, efectivamente, el sistema binominal ha sido el causante de esta moderación en la política. Dicho en términos politológicos, si efectivamente existe una causa-efecto a partir de una institución política como el sistema electoral en un comportamiento político del sistema en su conjunto.

En la génesis del sistema binominal yacen dos razones. En un trabajo de Gamboa sobre la génesis del sistema electoral cita al ex ministro Fernández, quien señalaba que dos de las razones por las cuales debiese aprobarse el sistema



*Sebastián Rivera, cientista político
Universidad Alberto Hurtado*

binominal es porque, por una parte, contribuiría al entendimiento, por lo tanto, a una aproximación hacia el centro político, que obligara a acuerdos más bien moderados y por otra, impediría el cambio de la obra del Régimen Militar por el mero cambio.

En la historia de la ley del binominal se señala que el binominalismo permitiría la gobernabilidad del país y la eficiencia del Poder Legislativo, por una parte, y por otra, la representación de minorías sin el peligro del multipartidismo. En esta idea está, fundamentalmente, la experiencia previa a 1973. Además, aclara que el binominalismo permitiría la formación de no más de tres o cuatro corrientes políticas con gran respaldo popular, lo que facilitaría la unión en torno a grandes planteamientos doctrinarios.

No obstante, el multipartidismo sobrevivió. Ya tan enraizado en una tradición política como la nuestra, el multipartidismo y el número de partidos efectivos han sido más bien estables y concordantes con lo que teníamos a la experiencia pre 1973. Además, el sistema político ha experimentado una gran estabilidad.

Por lo tanto, ¿efectivamente, el binominal ha permitido esto? Sin embargo, como todos los fenómenos políticos y sociales no son unicausales, el binominal puede haber afectado de una u otra manera. Sin embargo, atribuir esta condición exclusivamente al sistema binominal parece un exceso. Más bien la moderación política vendría a partir de un conjunto de fenómenos mucho más complejos. Entre ellos, la capacidad de cooperación y moderación de las fuerzas políticas, sobre todo de las que formaron parte de la Concertación y el trauma de lo que significó el quiebre democrático y la posterior dictadura; los enormes cambios políticos, económicos e ideológicos acaecidos a nivel mundial. En ese sentido, provienen tanto desde el proceso de renovación socialista como de la minimización de las fuerzas políticas de izquierda más vinculadas al comunismo. El hecho es que sectores importantes del electorado nacional se hayan ubicado al centro de las líneas de conflicto político, rechazando propuestas más bien intransigentes, como las que teníamos antes de 1973.

La circunstancia de que la economía chilena exhiba hace más de dos décadas un buen rendimiento a nivel macroeconómico y que todo esto haya impactado en el consumo, obviamente, ha transformado en una fuente de legitimidad al sistema político. Eso es casi evidente.

Ahora, hay que entender qué es lo que la derecha o los sectores que se oponen a la reforma del sistema binominal entienden por estabilidad política. A mi juicio, ellos entienden por estabilidad institucional, más bien, una incapacidad de un cambio social y político. Además, que el sistema electoral estaría, al menos,

institucionalizando dos grandes bloques que, en términos efectivos, estarían empatados en el Congreso.

Hoy, la reacción a la reforma, que fundamentalmente pasa por esta posición más bien dura que presenta la UDI -no así RN a partir del acuerdo suscrito en el mes de enero entre las direcciones partidista de la DC y RN- vuelve a expresar el miedo que tienen estos sectores por volver a un sistema más bien proporcional. Aunque el sistema binominal es proporcional, la verdad es que es el menos proporcional y el que tiene el efecto más mayoritario de todos los proporcionales al ser sólo dos los parlamentarios que se eligen por circunscripción. Han puesto en relieve el tema de que la gobernabilidad se vería amenazada por la introducción de un sistema proporcional y las posibilidades que esto tendría para la conformación de mayorías parlamentarias efectivas y por lo tanto, hacer más efectivo el trabajo legislativo.

De todas maneras, esta crítica al multipartidismo es bastante simple en términos de la premisa de que a mayor fraccionamiento del sistema de partido, menor eficacia parlamentaria y mayor ingobernabilidad. Es cierto que los sistemas son empíricos y ahí hay que poner atención. No todos los sistemas proporcionales son iguales y generan distintos efectos.

No obstante, las críticas que generalmente se le hacen al multipartidismo son que impide la formación de gobiernos mayoría, que en caso de formarse son poco estables y que no tienen eficiencia y eficacia decisoria. Además, como crítica de la gente que vivió la experiencia de 1973, el multipartidismo produce polarización ideológica.

Además de eso, hay una suerte de idealización de los sistemas mayoritarios que producen sistemas de partidos bipartidistas, como en Gran Bretaña y Estados Unidos. La consideración de casos desviados del multipartidismo, como en Colombia, que era bipartidista, pero terminaron con guerrillas dentro del sistema al momento de explotar o en el caso de Austria, que también tenía un sistema bipartidista, pero muy polarizado. Las democracias multipartidistas estables y con muy buen desarrollo económico: Noruega, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Holanda, Suiza, Bélgica tienen todos sistemas multipartidistas, con sistemas de representación proporcional y que tienen a la vez desarrollos económicos y buenos niveles de distribución de la riqueza. Además de la consideración de modelos teóricos que señalan que los modelos consensuales de democracia exigen, de una u otra manera, sistemas proporcionales que generen sistemas multipartidistas.

Por otra parte, la fragmentación partidista presentada a partir de los críticos a un proceso de reformas como un efecto mecánico de la representación proporcional y causa directa de la polarización de partidos, es decir, y para insistir en la idea, el miedo que está detrás de una reforma al sistema binominal sería el hecho de que al introducir un mecanismo de representación proporcional nos encontraríamos con una fragmentación mayor del sistema de partidos y por tanto una polarización del mismo. Eso, de alguna manera, parece una afirmación algo sesgada a partir de las obras de dos grandes politólogos, Maurice Duverger y el italiano Giovanni Sartori, en términos de que el primero se utiliza para establecer las relaciones mecánicas entre sistemas electorales y sistemas de partidos.

En sistemas electorales, la tercera ley de Duverger decía que sistemas proporcionales iban a generar sistemas multipartidistas. Lo segundo, se utiliza para demostrar que el multipartidismo produce polarización ideológica, en el caso de Sartori. Sin embargo, él mismo señala que puede existir multipartidismo con despolarización ideológica y bipartidismo con polarización ideológica.

La crítica a la representación proporcional se realiza, muchas veces, sin analizar los adecuados matices. Generalmente se piensa en los sistemas proporcionales puros, particularmente, en el caso de Israel, donde existe una sola circunscripción y la torta se reparte en ella. Es la manera de generar un sistema proporcional lo más puro posible. Pero no existen otros casos y eso nos obliga a mirar empíricamente cuántos sistemas proporcionales tenemos.

Dieter Nohlen distingue distintos sistemas de elección de representación proporcional, entre ellos el proporcional compensatorio, el puro, el con distritos plurinominales variables, el personalizado con barrera legal, etcétera. Entonces, al hablar de sistemas proporcionales, más allá de presentar una propuesta de reforma, que no es mi interés, es necesario tenerlo en perspectiva.

Existen distintas posibilidades de articular cada uno de los elementos y eso es, fundamentalmente, porque los sistemas electorales se componen de unidades, de la magnitud del distrito, de las reglas de asignación de escaños, del tamaño de las asambleas parlamentarias, de la existencia o no de barreras legales. Todos esos elementos entran a jugar y pueden permitir llegar a un sistema que no genere tanta polarización ni fragmentación.

Esto se hace, principalmente, con barreras de entrada. El caso alemán, desde esa perspectiva, puede ser significativo, cumplir con un umbral mínimo

que nos permita que partidos con el uno o dos por ciento no ingresen, porque eso significa un parlamentario y negociar con eso es muy difícil en términos del trabajo legislativo. Tampoco se recogen las teorías ni la experiencia empírica de la formación de coaliciones, que es fundamental realizar si se quiere hablar seriamente de la incidencia de los diseños institucionales en la constitución de gobiernos de mayoría.

Para cerrar, quiero dar cuatro argumentos que a nuestro juicio tienen sentido para iniciar un proceso de reforma al sistema binominal:

a) En las dos décadas transcurridas desde el retorno a la democracia nos han acompañado distintas propuestas. Durante enero hubo dos eventos importantes. Uno, el acuerdo que presentó la Concertación, y, además, el acuerdo de Renovación Nacional con la Democracia Cristiana.

Quizás por esa reacción se puede explicar que estemos discutiendo todos estos temas, porque, por primera vez, existe la posibilidad de que una mayoría parlamentaria realice un cambio sustantivo al sistema de elecciones.

Para colocar argumentos sobre la mesa, el sistema binominal debiera ser cambiado porque favorece una segunda mayoría electoral o es un seguro contra mayoritario.

Eso ocurre porque a nivel distrito, no a nivel de datos agregados ni a nivel nacional, un parlamentario con el 30 % de los votos se asegura un escaño. Efectivamente, a nivel agregado esa situación cambia porque se incorporan, en el caso de los diputados, 60 distritos más, pero, en el caso del distrito, en particular, favorece a la segunda mayoría.

b) Es excluyente. Si bien nuestro sistema electoral no tiene una barrera de entrada legal, sólo en términos de la legalización de los partidos y el reconocimiento legal de ellos, en la práctica el sistema electoral tiene un umbral del 33 %. Un candidato que no alcanza esa cifra queda excluido.

c) No favorece la igualdad de votos entre los ciudadanos a nivel nacional. No es lo mismo elegir un parlamentario en Aysén que hacerlo en Santiago Oriente o Poniente, los más grandes.

Está diseñado así por dos razones. Primero, por el diseño original de los distritos, y, segundo, por la falta de un mecanismo que permita actualizar las circunscripciones, en términos de que desvirtúa que un parlamentario con seis mil

votos pueda salir electo en Aysén y en Santiago Oriente o Poniente, necesite más de 50 mil.

d) El sistema electoral termina dificultando la participación. No soy de los creen en que el sistema binominal es la causa de todo el desánimo que existe por la participación, pero creo que, al menos, el sistema electoral contribuye, de una u otra manera, en dos dimensiones. La primera, la ausencia e incertidumbre al momento de la elección, y se puede sopesar mejor en la calle al conversar con las personas. El clamor señala que al momento de votar se sabe que sale uno y uno, por lo tanto, se genera poca incertidumbre en la elección y, a partir de ahí la predictibilidad de la elección es bastante clara. Se sabe que van a salir uno de la Concertación y uno de la Alianza, lo que desincentiva la participación. No cabe duda de que el sistema electoral debe ser reemplazado, puesto que ha perdido gran parte de la legitimidad y ha provocado una agudización de la crisis de representación y, además, una pérdida de la capacidad distributiva del sistema político chileno.

La legitimidad que deben tener las instituciones políticas supone que son consideradas por los ciudadanos como merecedoras de apoyo por su valor intrínseco o, al menos, valoradas como las más apropiadas para una sociedad en algún momento histórico dado.

En ese sentido, quizás en algún momento lo fue, pero hoy parece no serlo tanto. Si en diciembre de 2006 la encuesta CEP mostraba que el 47 % de los entrevistados creía que el sistema debía mantenerse, frente al 50 % que creía que debía cambiar, en diciembre de 2011, cinco años después, el porcentaje de quienes creían que debía mantenerse había alcanzado tan solo el 17 %, mientras que el apoyo a una reforma aumentó en el 60 %.

Tal vez el dato más relevante no es cuánto aumentó, sino la cantidad de personas que perciben o son más escépticos de las bondades que tendría el sistema binominal pensando en el sistema político chileno.

Además, esto hace que los déficits de legitimidad que tenga el sistema electoral sean extensivos al sistema político chileno en su conjunto. Por lo tanto, ha afectado la legitimidad específica del sistema electoral, pues existe conciencia creciente de su rasgo obstructor, contra mayoritario, posibilitador de veto en términos de la formulación de las políticas públicas, que, además, no contribuyen a enfrentar las expectativas de igualdad y mejora social que la ciudadanía ha manifestado con creces en los últimos años.

Asimismo, ha afectado fuertemente la capacidad decisoria del sistema político, la capacidad de respuesta en los términos clásicos de Almond y Powell, pues, salvo que las decisiones se transen *ad eternum* con la minoría que tiene veto; no existe la posibilidad de algún cambio dentro del cauce institucional.

En el actual clima de desconfianza de la ciudadanía con las instituciones políticas en general, pero, en particular con las de carácter representativo, pienso en partidos políticos y Congreso Nacional, una reforma al sistema electoral puede ser vista como una buena señal a los ojos de la ciudadanía que demanda cambios, por lo tanto, como una pieza clave dentro de un conjunto de reformas políticas de mayor alcance. En ese sentido, la experiencia de Japón, que en 1994 reformó su sistema electoral, puede ser interesante. Una sociedad como la japonesa, que en ese entonces estaba altamente cansada de la corrupción del sistema político, vio en esa reforma, más allá de si el sistema electoral contribuía o no a la corrupción, una posibilidad de cambio mayor. Por lo tanto, contribuyó a un proceso de reforma institucional y a dotar de mayores niveles de legitimidad al sistema político. Por el contrario, mantener el status quo puede incrementar la actual crisis de representación.

Los actuales niveles de representatividad efectiva que tienen los parlamentarios actualmente en ejercicio, que oscilan entre 5 y 8 %, según la investigación de Ciper, pueden incrementar la actual crisis de representación de los partidos políticos con bajos niveles de adhesión e identificación de manera sostenida en los estudios de opinión pública, lo que, por lo tanto, puede afectar a todo el conjunto de instituciones políticas.

Persistir en la defensa del binominal sólo puede llevar al deterioro de los bloques políticos hasta hoy mayoritarios, pues se otorga credibilidad a las acusaciones de cartelización que tiene el sistema de partidos o de duopolio, lo que impide la competencia y el cambio. Con esto se robustece y la amenaza del desanclaje del sistema de partidos con la sociedad chilena se transforma en un hecho efectivo.

Finalmente, la actual situación política y social en Chile hace evidente una doble crisis de representación y de distribución, ambas interdependientes y potenciándose mutuamente ante una demanda de distribución que el sistema político no puede procesar; la crisis de representación se va agudizando.

Quizás no todos los defectos pueden ser atribuidos al sistema electoral, pero parte importante de ellos son consecuencia de éste. Como sabemos, las instituciones no son inocuas y contribuyen al cumplimiento de determinados objetivos políticos.



Esteban Szmulenczyk, profesor de Derecho Constitucional, Universidad Mayor

Cuando uno está discutiendo la reforma al sistema binominal, es muy importante partir por una observación de la importancia de los sistemas electorales en general, a menos que uno comience por una concepción de democracia directa, asambleísta, en la cual las instituciones representativas no cobran mayor relevancia, las que deberían ser reemplazadas por la toma de decisiones directas del pueblo. El momento electoral cobra una importancia crucial en un sistema de democracia representativa; es la forma de conectar a la ciudadanía con los partidos políticos, al menos en la toma de decisiones y en la elección de representantes. Evidentemente, hay muchos otros mecanismos en los partidos políticos en sí mismos; deberían estar permanentemente conectados con la ciudadanía, pero la forma decisoria de manifestar la mayoría ciudadana y de conectarla con una representación en el Parlamento es el momento electoral.

En consecuencia, creo que es muy importante discutir estos temas y desligar cualquier tipo de comentario en torno a que esto no es un asunto prioritario para la ciudadanía, que lo que importa son las preocupaciones materiales o directas de la gente. Eso es una aberración y es falso. En realidad, es sumamente importante para la ciudadanía.

El segundo comentario general que voy a formular me surgió al leer un estudio de Carolina Garrido -cientista política de la Universidad Católica- sobre las opiniones de los parlamentarios en relación al sistema binominal; tiene que ver con que me encontré frecuentemente con una idea que me hizo mucho ruido. Dice, textualmente:

“El sistema binominal es compatible con la democracia, al igual que cualquier otro tipo de sistema electoral”. Así puesta, creo que esa información no es correcta, en el sentido de que los sistema electorales, como cualquier institución, trasuntan, se inspiran y producen consecuencias en términos de cierta concepción de la democracia. En consecuencia, uno debe preguntarse cuál es la concepción de la democracia que inspiró la creación del sistema binominal y, por otra parte, si se justifica esa concepción a la luz de las circunstancias actuales.

Para responder esa pregunta, a mi juicio, hay cinco claves de un sistema democrático:

a) Definir el alcance de la democracia. ¿Vamos a entender por democracia exclusivamente la elección competitiva de los líderes que van a gobernar, o vamos a entenderla como una forma de vida, como un estado permanente de los ciudadanos? ¿Vamos a entender la democracia solamente como la elección de un gobierno, o también como la elección de representantes? Si nos preocupamos solamente por la elección de un gobierno, claramente nos importa que actúe de manera efectiva -vale decir, que sea capaz de tomar sus decisiones- y coherente.

b) En cambio, si nos preocupa la elección de una asamblea representativa, evidentemente, nos interesa que sea lo más plural en relación a la sociedad que trata de representar, que sea un fiel espejo de ésta y que las coaliciones políticas que se formen en la asamblea representativa sean las que se crearían si fuera el mismo pueblo el que estuviera deliberando en la asamblea, en una especie de democracia directa.

c) ¿Nos interesa la elección de partidos o de candidatos? ¿Qué rol cumplen los partidos en relación a la democracia? ¿Nos interesa exclusivamente la elección de líderes individualmente considerados, o la existencia de partidos sólidos, bien anclados a la sociedad?

d) ¿Es el objetivo fundamental de la democracia proteger a los ciudadanos contra sí mismos, a través del diseño de un conjunto de instituciones y mecanismos contramayoritarios, o, más bien, es un medio de deliberación y posterior decisión colectiva de las políticas que van a ser implementadas?

e) ¿Cuál es el rol de los ciudadanos en democracia? ¿Son meros espectadores? ¿Son una especie de jueces en una competencia electoral, o tienen un rol activo y partícipe en la toma de decisiones colectivas?

Creo que el sistema electoral no es neutro en relación a esas alternativas y esas variables de la democracia. Dicho sistema trasunta un concepto de democracia protegida, sobre todo cuando, necesariamente, se conjuga el sistema electoral binominal con la existencia de quórum supramayoritarios de leyes orgánicas constitucionales para 17 importantísimas materias de reformas políticas y del sistema de control preventivo obligatorio ante el Tribunal Constitucional en el caso de tales leyes. Obviamente, esos tres dispositivos están anclados entre sí, porque es muy difícil que una coalición política logre superar los 4/7 necesarios para reformar o derogar leyes orgánicas constitucionales que, por lo demás, ya estaban en vigencia en su gran mayoría el 11 de marzo de 1990. En consecuencia, hay una idea del sistema electoral como protección de las minorías frente al gobierno de las mayorías.

Pero también me parece que el sistema electoral tiene ciertas características de democracia elitista competitiva, en la medida en que no se preocupa mayormente por la representación de la pluralidad social. Hay cosas que no hemos mencionado; por ejemplo, la representación de grupos minoritarios, como las mujeres. Si observamos el Congreso, evidentemente, la representación femenina es muy baja en relación a la realidad social de las mujeres. Lo mismo ocurre con los pueblos originarios, es bastante baja. Está comprobado empíricamente que los sistemas proporcionales son más efectivos a la hora de producir una representación más fiel de la sociedad en el Parlamento. Me parece que el sistema binominal posee rasgos de democracia elitista competitiva.

¿Por qué no la proporcionalidad? Frente a las críticas a la proporcionalidad, los binominalistas responden rápidamente con una vuelta al sistema binominal. La razón es que los sistemas proporcionales son negativos y han producido consecuencias negativas en nuestra historia. Por lo tanto, tenemos que recluirnos en el sistema binominal, que ha producido gobernabilidad y estabilidad durante la transición.

El problema con ese argumento es doble. Primero, se encasilla a los sistemas proporcionales en una sola categoría, cuando lo cierto es que son una familia de fórmulas electorales, y la mayor o menor representación dependerá de ciertas variables. Como señala Sartori, depende del tamaño de los distritos, del establecimiento del umbral de acceso a la representación y del tamaño de la Asamblea Representativa. En consecuencia, no hay una sola versión del sistema proporcional, sino que la proporcionalidad, la fragmentación y la posibilidad de

armar coaliciones gubernativas va a depender de esos tres factores, de cómo se vayan articulando en el diseño institucional.

Por otra parte, la manida gobernabilidad o estabilidad del sistema democrático es bastante aparente y es difícil atribuírsela al sistema electoral o binominal. Probablemente se debió a múltiples factores sociales, sobre todo la necesidad de mantener una transición a la democracia ordenada, pacífica; la desarticulación de movimientos sociales durante fines de los 80; el desanclaje entre el sistema político y el social; la pasividad de la ciudadanía durante esa época; la mejora en ciertos índices económicos y sociales, que luego empezaron a ser cuestionados a partir de la primera década del siglo XXI; aunque, más bien, la estabilidad se ha logrado en defecto del sistema electoral binominal, precisamente porque ya teníamos un sistema de múltiples partidos o multipartidismo que se mantuvo a pesar del sistema binominal. El objetivo del binominal era la existencia de dos partidos, o bien, su agrupación en dos coaliciones, pero de manera forzada. Se mantuvo el multipartidismo, a pesar del sistema binominal, porque estaba bastante anclado en la sociedad y también porque, en algunos casos, algunos partidos recibieron un subsidio de parte del sistema binominal, sobre todo en la Concertación, al refugiarse en la votación de partidos que tenían mayor umbral electoral.

Vale la pena, al menos, hacerse las preguntas: ¿Se justifica en el contexto actual mantener un sistema electoral, cuyos presupuestos y cuya concepción de la democracia estaban fundados en otro momento histórico de nuestra historia republicana?, ¿realmente se justifican esos temores y reparos a la estabilidad, a la participación?, ¿no será necesario reformular el sistema electoral en torno a una nueva concepción de democracia, que enfatice la elección de representantes de la diversidad política y social del país, que promueva la generación de coaliciones políticas auténticas y no forzadas, que aliente definiciones programáticas nítidas y claras de parte de los partidos y que fortalezca la participación ciudadana? Recordar las palabras de Hans Kelsen, quien citó en sus escritos sobre la democracia y el socialismo, a principios de la década de los 20: “El sistema de la representación proporcional es la mayor aproximación posible al ideal de la autodeterminación en una democracia representativa y por tanto, el sistema electoral más democrático, precisamente, a causa de que no exige una lucha competitiva por el voto del pueblo”. Ante ello, más contemporáneamente, Ferrajoli señaló que “al garantizar la igualdad política en el derecho de voto y la representación de todo el electorado, el sistema proporcional es el único sistema electoral efectivamente representativo”.

REFORMAS A LOS
GOBIERNOS LOCALES

5



*Nancy Ibarra, subjefa división
de municipalidades de la Contraloría
General de la República*

A través del tiempo no sólo hemos tenido cambios físicos en la estructura de nuestras calles y edificios, sino también cambios políticos en la organización del Estado, cambios legislativos en las atribuciones y funciones que se entregan a cada una de estas entidades, lo que es particularmente relevante en el mundo municipal.

Si uno piensa en los municipios de antaño, se dará cuenta de que, con suerte, cuidaban las áreas verdes y sacaban la basura. En ese escenario, el mundo municipal era bastante tranquilo, considerando que realizaban funciones bastante menores. La realidad actual es muy distinta.

Muchas veces nos olvidamos de que el mapa que está puesto ahí es el de nuestro país. Los municipios no son iguales desde el punto geográfico, ni de ruralidad, ni de cómo están conformados. Eso es algo que no necesariamente se tiene a la vista al momento de legislar.

Nos hemos encontrado con algunas normas basadas en el número de habitantes de las comunas, pero hay una serie de factores, más allá de eso, que hacen difícil el cumplimiento de la ley, o que generan problemas en la eficiencia en la aplicación de las distintas normativas que rigen al sector municipal.

Por otro lado, en la actualidad, los municipios tienen gran cantidad y complejidad de temas y funciones que les han sido encomendadas, lo que no es ajeno a la forma en que debemos mirar su actuación.

Al fiscalizar, no es lo mismo ver un municipio con buena dotación de personal y bien

calificado que uno donde los directores ni siquiera tienen título profesional. Su capacidad para enfrentar los desafíos se ve disminuida.

Las exigencias de la comunidad son cada vez mayores. Eso implica que el ciudadano siente mucho más cerca al municipio y es donde primero llega a golpear la puerta, independientemente de si a aquel le corresponde solucionar los distintos temas. Por lo tanto, son el primer vínculo del ciudadano común con la actividad del Estado. Lamentablemente, según las encuestas de percepción de la corrupción –los datos están tomados de la última encuesta del Instituto de Libertad y Desarrollo–, las municipalidades son las entidades peor evaluadas. Obviamente, es un factor crítico a efectos de la fiscalización y de las reformas que se propongan en el sector.

Hay una reforma legal presentada recientemente, que apunta a fortalecer, entre otros temas, la probidad en los municipios.

¿Cuáles son los propósitos de la labor de la Contraloría? Hacer un control de juridicidad de los distintos actos de los municipios; fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos; hacer exámenes de cuenta; velar por que se haga efectiva la responsabilidad administrativa y civil, y atender denuncias de particulares y reclamaciones de funcionarios.

Al efectuar esas distintas labores, ¿cuáles son las observaciones más frecuentes con que nos encontramos?

Cuando observamos los procesos de generación de recursos –lo que se denomina ingresos propios–, nos encontramos con una serie de errores de cálculo, con falta de actualización de los roles de patentes comerciales, con falta de actualización de los registros de deudores morosos. Más que un mero desorden, implica que los municipios no reciben todos los dineros que necesitan. Por lo tanto, en algunas ocasiones están al debe, porque no cobran todas las platas que deberían, como por concepto de derechos, de patentes.

Las transferencias desde el sector central son un foco persistente de observaciones. Muchas veces, la información que entrega el ministerio que efectúa una transferencia no coincide con la que da el municipio receptor. En ocasiones, los ingresos son materializados con cierto desfase, desde el punto de vista contable.

En relación con concesiones, aparte de incumplimientos normativos, muchas veces hay falta de petición de garantías, lo que atenta contra el patrimonio municipal. No se aplican las multas. Por lo tanto, se dejan de percibir ciertos dineros. Las

inspecciones técnicas no se realizan con la regularidad o profundidad necesarias, en algunas ocasiones, por falta de profesionales idóneos.

En abastecimiento, la irrupción de la ley de compras públicas -otra novedad dentro de nuestro sistema legislativo- y su aplicación en el mundo municipal, ha sido persistente foco de dolores de cabeza, desde incumplimientos menores hasta tratar de fraccionar determinadas compras para eludir licitaciones públicas y otros asuntos mayores.

En el caso de las corporaciones, en ocasiones se realizan gastos ajenos a sus fines; los fondos están pendientes de rendición, o los gastos no están suficientemente acreditados. En cuanto a finanzas, lo clásico: inexistencia de las conciliaciones bancarias, que ha sido un dolor de cabeza no sólo en el mundo municipal, sino que en términos generales.

Ahora, frente a esta demanda bastante crítica y, además, en persistente movimiento, necesitamos partir desde la compleja realidad para efectos de cumplir nuestras labores, por lo que la Contraloría ha estimado 3 ejes necesarios para la lucha contra la corrupción que orienten nuestras fiscalizaciones, que son la transparencia, las herramientas institucionales y el control social.

a) La transparencia se manifiesta de distintas maneras, como la posibilidad de visualizar la agenda del contralor, del subcontralor y de las principales autoridades de la Contraloría; de acceder a las cuentas públicas, no sólo del contralor, sino que también de los contralores regionales, como una forma de integrar nuestra labor con las distintas regiones. Se accede desde la página web, por lo que cualquier ciudadano lo puede hacer, no se requiere una habilitación especial para esos efectos. Además, Contraloría transparente en el cumplimiento de la ley de acceso a la información. Asimismo, se puede acceder a los informes de Auditoría, que hace un par de años eran absolutamente reservados, hoy son públicos a nivel país; a los dictámenes y a las investigaciones especiales que se desarrollan.

Dentro del eje de transparencia, permanentemente publicamos cualquier información relevante, más allá de la ley de Acceso a la Información, no sólo para los municipios o las entidades que fiscalizamos, sino que también para el ciudadano común. Estamos abiertos al control social, que lo ligo con el tercer eje. Esto es muy reciente, de esta semana, ya que la autoridad mexicana en temas de transparencia se reunió con nuestras autoridades principales.

b) Desde el punto de vista de las herramientas institucionales, para los que han visitado las instalaciones de la Contraloría, hay un proceso de remodelación importante a nivel nacional, pero más allá de la modernización de la estructura física y eventualmente de los sistemas informáticos, permanentemente desarrollamos actividades de fortalecimiento de la calidad de nuestros productos a través de la capacitación, pues el trabajo cada vez es más técnico y se requiere de una mayor *expertise* y mayor cantidad de conocimiento. El año pasado firmamos un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo orientado a la gestión por resultado para mejorar la calidad de nuestros procesos, que implementamos a partir de este año.

Se observa un cambio importante en nuestros focos de fiscalización, pues desde algunos años a esta parte hemos desarrollado auditorías a las tecnologías de información. Antes era impensable hacer una auditoría de ese tema. Y nos hemos encontrado con diversas fallas en los controles de seguridad, de confidencialidad, en los procedimientos de respaldo y, además, en que los municipios, por razones estructurales o financieras, muchas veces la organización de las direcciones asociados a las tecnologías de información es bastante baja en la jerarquía municipal y, en ocasiones, son funcionarios a honorarios los encargados.

Hemos desarrollado una serie de convenios de colaboración con el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Defensa del Estado, y hemos formado lo que se denomina el frente anticorrupción. Pero también tenemos convenios con ChileCompra, que permanentemente nos está reportando temas vinculados a los municipios; con la Fiscalía Nacional Económica, que también nos reporta temas relacionado con los municipios, y con el Consejo para la Transparencia, que nos ha pedido hacer varios sumarios en relación con más de algún alcalde, por infracción a la transparencia pasiva. Hay alrededor de una docena de sumarios, algunos en desarrollo y otros concluidos. La creación del Consejo para la Transparencia implicó para nosotros una labor nueva.

Tenemos algunos convenios con organismos internacionales, estamos muy abiertos a la cooperación internacional. Con el BID, como dije, trabajamos los temas de modernización; con el programa de las Naciones Unidas hemos desarrollado 3 foros para la difusión de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, y, como tenemos la presidencia, hoy y mañana tenemos una reunión en Chile de la Comisión de Ética Pública de la Organización de Contralorías de América Latina y el Caribe. Esta cooperación internacional resulta vital para efectos de desarrollar de buena manera nuestras funciones.

Con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional llevamos a cabo hace un par de años un programa que dio origen a este acceso, *banner*, de nuestra página *web* que está orientado, fundamentalmente, a las unidades de Auditoría y Control Interno. Se han desarrollado dos seminarios con estas unidades y tiene dos particularidades, por un lado, un foro en el que cualquier contralor interno municipal o auditor interno tiene una clave, puede preguntar en línea, compartir experiencias con otros contralores o con gente de la misma Contraloría que permanentemente monitorean y contestan las consultas. Es una particularidad que radica en un examen que hicimos a las distintas unidades de Auditoría Interna, no sólo a nivel municipal, pero en lo que dice relación con los municipios nos dimos cuenta de que las unidades de Auditoría Interna tenían dotación insuficiente, falta de personal calificado, estaban muy abajo en la organización municipal, no tenían programas de auditoría anuales, porque no tenían cómo hacerlo, por una dotación muy pequeña; tampoco tenían manuales de procedimiento. Lo que pretendemos con el *banner* es entregar una herramienta a las unidades de Auditoría y de control municipal que les permita contar con una red de apoyo frente a sus distintas necesidades. Sabemos que en el proyecto que se ha presentado la idea es fortalecer a las unidades de control interno municipal y, obviamente, esperamos que tenga la mayor eficacia en el logro de ese propósito.

c) Respecto del tercer eje, el control social, hemos tratado de integrarnos con la comunidad. En la actualidad menos gente confunde a la Contraloría con la Tesorería y muchos tienen al menos una vaga idea de lo que hace la Contraloría y que frente a un problema dice: “¿por qué no le preguntamos a la Contraloría?”, lo cual ha significado bastante más pega para nosotros, pero nos ha permitido integrarnos mucho más con la comunidad. La atención de denuncias y de reclamos ha aumentado, en los últimos años estimamos un crecimiento promedio anual del orden del 10 %. Hasta el 20 de abril de este año tenemos un crecimiento sobre un 30 %. Podríamos encontrar algún tipo de explicación, pues sabemos que en el sector municipal un año electoral es de mucha pega para nosotros y lo aceptamos y es parte del quehacer cotidiano.

Se desarrollan visitas guiadas para alumnos universitarios de áreas afines al trabajo de la Contraloría, auditoría, área jurídica, administradores públicos, etcétera. Se abrió la Contraloría para el día del patrimonio, ya van dos o tres años en que hemos participado y es la manera en la cual nos damos a conocer.

La última novedad para efectos de estimular el control social es lo que la prensa denominó el semáforo para los municipios. Teníamos un problema desde hace bastante tiempo y es que los municipios no nos enviaban la información contable y

presupuestaria y nuestra función de llevar la contabilidad general de la Nación y los posibles análisis que desarrollamos a partir de esa información quedaban bastante truncados y por más que insistíamos esa situación se mantenía.

El control social es un tema relevante y a nadie le gusta que lo expongan en público diciéndole que tiene una mala nota. Por lo cual se desarrolló este sistema al cual se accede a través de la página. En una simple planilla Excel se muestra el listado de los municipios y se señala quiénes han entregado la información completa a cierta fecha, la cual se va actualizando día a día. Quienes han entregado información parcial están en amarillo y los que no han entregado información están en rojo.

Con esto no se pretende otra cosa que los municipios entreguen la información y que el ciudadano tenga la posibilidad de acceder a ella: información financiera y contable. Es decir, que no sólo nosotros podamos hacer un análisis del punto de vista enfocado a nuestra fiscalización, sino que el ciudadano pueda efectuar el debido control social informado en temas complejos, como los temas financieros y contables. Ese es el objetivo, se lanzó hace muy poquito, tiene menos de un mes en operación y aparte de ese titular que ha tenido bastante difusión, hay varios municipios que ya están poniéndose al día a raíz de que no salieron dentro de los mejores lugares.

Una apreciación que uno puede hacer es que es bastante transversal, no hay regiones completas en verde. Tenemos bastante disparidad entre municipios y entre regiones en la semaforización. Todos tienen verde, amarillo y rojo. La idea no es que estén expuestos los que tienen rojo, sino que el día de mañana estén todos en verde.

Cuando hacemos una auditoría habitualmente lo que buscamos es no encontrar observaciones. Esto no significa que no vimos lo que teníamos que ver o que se nos pasó algo, sino porque efectivamente el trabajo se está haciendo bien.

Con estos tres ejes tratamos de colaborar con los municipios frente a esta multiplicidad de funciones y complejidad que presenta la realidad municipal a efectos de que desarrollen de mejor manera su trabajo.



Andrés Chacón, director del Instituto Chileno de Estudios Municipales

No son pocos los autores nacionales e internacionales que piensan que para alcanzar el desarrollo nuestro país tiene que avanzar hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales. Es una realidad innegable en América Latina y en el mundo, más cuando a pocos años de haber suscrito y participado en el denominado OCDE nos damos cuenta de que si hay algo relevante es justamente nuestra participación a través del fortalecimiento de los gobiernos locales.

Además, no son pocos los que plantean que el gran problema en nuestras instituciones es el desconocimiento y falta de comprensión de lo local cuando lo vinculamos con el sistema municipal. Nuestra mirada centralista hace que miremos todo desde el centro y no tengamos la capacidad de entender algo que Nancy Ibarra planteaba y que a poco andar se fue perdiendo, no por condición de la Contraloría, sino por cómo percibimos el mundo y es que hay una falta de reconocimiento en la heterogeneidad municipal. Somos absolutamente diferentes. Por tanto, el diseño, la implementación de políticas públicas, como lo estamos haciendo hace décadas van a perder y caer siempre en obsolescencia si no tenemos una capacidad de entender ese mundo heterogéneo.

Cuando uno se define municipalista -y es lo que uno hace cuando dirige una institución como esta- se plantea el sueño de creer que el desarrollo territorial del municipio es lo más importante. Es decir, desarrollar políticas públicas desde abajo hacia arriba es más importante que desde arriba hacia abajo.

Cuando uno plantea que es municipalista cree que el proceso de descentralización es la única forma de alivianar esta permanente desigualdad que existe y de la que nos quejamos día a día en los diarios y en los medios de comunicación.

Por tanto, lo que hace un centro de estudios como el nuestro es ver que uno de los temas más importantes en el municipio es la falta de conocimiento, ya no desde el diseño de políticas públicas, sino también desde la información.

Espero mostrarles algunas investigaciones que hemos hecho que refutan la permanente opinión de todos -de cara a las instituciones públicas y particularmente las centrales- cuando dicen que los municipios son mal percibidos, lo hacen mal, tienen una mala gestión.

Podemos decir que hay mala gestión, pero hay que decir al mismo tiempo que con un 15 % del presupuesto nacional versus un 25 % en América Latina y un 30 % en Europa es imposible hacer maravillas. Nuestro país vecino, Bolivia, tiene un 30 % para desarrollar el municipalismo y los gobiernos locales. Ni hablar de gobiernos locales, donde somos totalmente románticos en la apreciación y nos vamos a la raíz de que somos definitivamente administraciones locales, pues mientras no haya un cambio constitucional esto es sólo una utopía, un sueño para el mundo académico y una innegable incapacidad de hacerlo.

Cuando se moviliza la gente en Aysén, en Magallanes y en cada región de nuestro país uno se pregunta cuál es el problema o cuál es la solución. Hay una desconexión entre la demanda ciudadana y el Ejecutivo, porque hay un espacio territorial no copado fuertemente por la representación de los municipios al transformarse en gobiernos locales. Tenemos la disyuntiva de avanzar hacia una administración local eficiente o transformar esto en un gobierno local. Pero eso requiere de voluntad política y, además, entender que hoy los municipios trabajan para la Contraloría o más bien para el Estado, para el Ejecutivo y no para el ciudadano.

En la actualidad la transparencia sirve para que el municipio cumpla en la activa y la pasiva, para que el garrote y la zanahoria sean efectivos, pero ¿el ciudadano? Hay una incapacidad y el porcentaje se refleja en los resultados.

Cuando en abril de 2009 salió la Ley de Transparencia, 90 días después, hicimos un estudio, porque no hay que ser un gurú ni un experto en temas de transparencias para saber que los municipios no lo podían cumplir, 80 % en activa fueron los 90

días; 22 o 23 % en pasiva. Era evidente, se les traslada permanentemente programas, estudios, “háganlo así, háganlo asá”, pero no se les da la capacidad de hacerlo.

Estuve en las capacitaciones de transparencia donde las personas estaban en un cambio cultural. Ocurrió lo mismo en Transantiago que fue un proceso comunicacional, cuando lo que se necesitaba era un cambio cultural. Las personas lidiaban y peleaban con los computadores, en circunstancias de que la transparencia más que una nueva forma de comunicarse es una nueva forma de entender el mundo, donde la información no es del Estado, sino del ciudadano. Pero parece que el gobierno central olvida permanentemente ese proceso con los problemas que traslada a los municipios, lo que desencadena los permanentes problemas para estos.

Hace dos décadas los problemas son los mismos: complejidad, falta de reconocimiento de la heterogeneidad legalmente establecida. ¿Cuántos tipos de municipios conocen ustedes? Son cuatro: urbanos de grandes urbes, urbanos, rural urbanos y rurales. Hay un grupo de seis municipios que tienen la capacidad de hacer todo lo que les piden los ciudadanos. El 80 % no tiene ninguna capacidad de aquello, porque el municipio fue ideado en el siglo XIX, en la dinastía Borbón, para los requerimientos de ese siglo. Si ustedes quieren cumplir con los requerimientos del siglo XXI, deben repensarlo, modernizarlo, y no como se ha venido haciendo en las últimas décadas, que básicamente tiene que ver –si lo orientamos a las políticas públicas- con mantener o mejorar, pero no modernizar, lo que significa un nuevo paradigma de estructuración de la organización. Eso no se ha hecho por la incapacidad de discutir estos temas y no ponernos de acuerdo en un tema país tan importante.

Los paradigmas con los cuales uno edifica la construcción de esto no son un tema menor. Ustedes lo saben muy bien. Pero en los municipios se nota mucho más. Hay algunos que han logrado gestionar las cosas de manera distinta. Ustedes pueden ver modelos. El modelo de medio ambiente de La Pintana está basado en el modelo alemán de generar toda una educación medioambiental. La idea es que no haya más camiones de basura. Ñuñoa quiere eficiencia; por tanto, no debe haber basura en el suelo. En consecuencia, hay más camiones.

¿Cuál es el modelo que queremos para el municipio? Eso es lo que Chile no ha determinado por la incapacidad de articular, de convocar al mundo académico o político y a todos los que son parte de una discusión para resolver este tema.

He participado en las últimas tres mesas de descentralización de los gobiernos anteriores y del actual. He presenciado exactamente la misma discusión y es una forma de reunirse con quien uno no ha visto durante mucho tiempo. Para mal de ustedes, nunca hay profesores de Derecho Constitucional en la reingeniería de estos temas. Siempre pregunto, porque, si bien soy abogado, me he dedicado más a otros temas, y me llama la atención que los invitados a este tipo de seminarios no sean abogados. La forma en que se observa a los municipios y la modernización debe ser multidimensional.

En definitiva, hemos visto muchos proyectos, acotados. Probablemente, Sebastián Soto va a comentar el proyecto que viene ahora, que tiene que ver con distintos aspectos, particularmente con fiscalización, con dotar a los municipios a lo menos de cinco tipo de direcciones, como Dideco, control, administración y finanzas, fiscalización mayor, transparencia, aumentar las plantas. Sólo 200 las tienen. Pero no tienen lo más importante: una gran discusión sobre lo que queremos. Por tanto, esto va a significar que en 10, 20 o 30 años más nuestros hijos van a seguir pensando en este mismo asunto, porque hemos colocado parche tras parche y no hemos querido ver algo más evidente. Esto no tiene que ver solamente con cómo gestionar los municipios, sino con la valorización de la vida pública de los ciudadanos al interior de los territorios. Hemos achicado la discusión a través de organismos públicos que simplemente gestionan.

No decidamos que queremos eso; no tiene que ver con que no queramos ser simples administradores. Pero decidamos.

No modernicemos los municipios solamente a través de la gestión, porque detrás hay una fuente potente de representación ciudadana que no se ve justamente por lo que les digo. El modelo municipal está ideado para responder al Estado y no al ciudadano.

Los datos de la encuesta no son un sondeo que se hizo en la noche y me desperté en la mañana con los resultados; se hizo en todo Chile, en cerca de cien municipios, urbanos, grandes urbes y rurales. Se ha hecho desde 2008 en adelante. Somos el único instituto que lleva cuatro años en eso.

Decimos que el Ejecutivo hace mejor la pega, pero no es así, salvo que mi encuesta haya estado mal dirigida por el director de estudios, o hemos preguntado de otra manera. Por lo menos, tengo el justo derecho a sentar una duda razonable de pensar que todas las encuestas de todos lados tienen cierta importancia. Por lo

menos, la que hicimos nosotros, al hacer esta pregunta, demuestra que los municipios son relevantes; no son sólo mal mirados; son los que solucionan los problemas en la comuna. A lo mejor, la pregunta es tendenciosa; puede ser. Como es tendenciosa y siempre pienso que puedo estar errando, preguntamos derechamente –esta pregunta la venimos haciendo desde 2008, y esta discusión tiene que ver con las reformas políticas- ¿cuál es la reforma política que quieren los ciudadanos? Quieren la reforma al sistema municipal.

Entonces, nuevamente pongo a disposición el estudio para ver si he errado cuatro años, si la gente no sabe lo que quiere; pero está por sobre el sistema binominal.

No digo que las otras cosas no sean importantes. No estoy pensando que las percepciones de los otros institutos y universidades no vayan en el sentido correcto; solamente estoy planteando que los ciudadanos que están todo el día en su comuna, que perciben las complicaciones y que tienen una situación económica y social compleja, ven al municipio mucho más que nosotros. La cercanía, la complejidad de todo eso hace que esta percepción sea mucho mayor.

Por tanto, mi aporte es decir que el sistema municipal es relevante. Los ciudadanos perciben que es importante reformar los municipios. Hoy hay que preguntarse cómo queremos hacerlo.

Otra cosa es buscar la razón por la cual hay mala percepción. ¿Será que nos cortaron la educación cívica en el colegio? ¿Será que algo pasó que no tenemos total conocimiento de los municipios?

La verdad es que la gente confunde peras con manzanas, que el municipio no es un ente articulador que haga marketing político permanentemente y que le diga a la señora y al señor que ve ciertos temas y no otros. Las personas confunden y el alcalde cree que está encargado de la seguridad y hace otras cosas que no corresponden, y, al final del día, confunden las atribuciones privativas con otras y no tienen claro lo que hace el municipio. Entonces, cuando uno le dice a la Asociación Chilena de Municipalidades lo que debe hacer para cambiar el mundo, lo primero es que comuniquen bien lo que hacen. Los alcaldes no comunican bien. Ese es uno de los grandes problemas, lo cual también se atribuye a la educación municipal. En los diarios se dice que la educación pública es malísima, pero no es así cuando ésta se vincula a los municipios en los segmentos más bajos. La educación pública municipal es mejor que la privada en los sectores más bajos. No lo digo yo. Ernesto

Schiefelbein y otros dicen que estos temas están muy estudiados. Pero la percepción es que lo hacen mal.

Los municipalistas tienen otro problema: defienden poco lo que hacen. Hablan mucho y mal de su sistema y no hay capacidad de comunicar otras cosas.

Uno de los temas del sistema municipal es ver cómo se trasladan las políticas públicas. Con la Contraloría tenemos el tremendo problema del incremento previsional. Hay 282 municipios metidos en un tremendo problema. ¿Es de la Contraloría? ¿Es de los municipios? El problema es el sistema, la incapacidad de comunicar, de tener prospectiva de lo que ocurre. Hay alcaldes que fueron más rápidos que otros; algunos no pagaron. No quiero contar el problema; más bien, quiero decir que cualquier dificultad que se traslada al sistema municipal siempre se transforma en una bola de nieve, porque hay incapacidades instaladas para resolver el problema. Mañana no va a ser el incremento, sino otro tema. Pero hay situaciones que lo hacen complejo. La relación de la Contraloría con el sistema municipal será siempre compleja, porque a nadie le gusta que lo fiscalicen.

Hay otras vías para buscar soluciones, no como ahora, en que el tema está al borde de la línea penal, en circunstancias de que hubo espacios para buscar otra solución.

Complejidades del capital humano. Evidente. Cuando el Poder Ejecutivo crea estas academias regionales municipales o la Alta Dirección Pública Municipal. ¡Bueno, el sistema municipal funciona distinto! Uno, lo percibe aquí, pero en el mundo municipal la atracción, retención y fortalecimiento del capital humano es complejo. Quienes viven en una comuna pobre, si tienen la suerte de irse a estudiar a los Estados Unidos o a Europa, no vuelven.

Insisto, el problema de atracción, retención y fortalecimiento del capital humano es complejo, por tanto, hay que entender cómo funciona el tema del territorio y no trasladar las cosas sin comprender un poco más.

Por último, la gran problemática de hoy es que toda la ineficiencia pasa por tecnología y por la transparencia de probidad a través de la fiscalización. Por esa razón, este estudio que sacamos hace un par de meses, en vez de hacer los rankings que hacíamos cuando no entendíamos esto hace tres años, cuando sabíamos que los municipios eran distintos pero no teníamos las capacidades de hacer análisis cruzados con multivariados, hacíamos estudios parecidos.

Actualmente, todos nuestros estudios distinguen a tres o cuatro municipios y lo que quisimos hacer en este tema sobre gobernabilidad y transparencia municipal fue justamente demostrar algo empírico. Hace tres años se trasladaron cuantiosos recursos destinados al gobierno electrónico en los temas municipales. De igual manera, transparencia municipal: ¡recursos! Luego, nos preguntamos: ¿por qué no funcionó? ¿Si mandamos computadores para todos lados y no funcionó! ¿Hicieron gestión del cambio? ¿Trasladaron la cultura? ¿Vieron que eran diferentes? ¿Crearon el manual de los cortapalos y el Consejo para la Transparencia?

Todos los municipios asumieron roles distintos. Para algunos, eran los abogados; para otros, los periodistas. Todos tomaron la transparencia en forma distinta y lo hacen con cada programa que toman. Por lo tanto, si uno hace un estudio que vincula las dos cosas, se pueden dar cuenta de que los municipios son tan distintos que jamás, si no se consideran estos aspectos -transparencia o gobierno electrónico- van a poder tener un traje a la medida, ya que hay situaciones totalmente distintas. Tienen municipios, que son apenas seis, donde son 12 años de escolaridad, versus lo más pobres que son 58 comunas y que tienen cerca de 20 por ciento de pobreza. En fin, mientras más lejano se esté de la zona urbana, más pobreza, menos educación y menos capacidad instalada. Hay que ser justos y saber si definitivamente el Gobierno central lo ha hecho bien en algunos programas que ha instalado.

Muchas veces juzgamos mal a los municipios más pobres; sin embargo, a veces no funciona así. Hay cierta incongruencia en las políticas públicas. Por ejemplo, ustedes pueden ver que el municipio de Vitacura cumple con la transparencia y tiene un estupendo gobierno electrónico. Pero hagamos un estudio real sobre esto: cumple menos que el municipio de Curicó, porque las personas de Vitacura y de Providencia cuentan con tres computadores, internet permanente y WI-FI. Entonces, no podemos medir de igual forma cuando el ciudadano o habitante es totalmente distinto. No podemos hacer un ranking de los primeros con los 342, es decir, son distintos, porque algunos están en zonas rurales donde ni siquiera existe un cibercafé. Cuando vemos esto, entonces, decimos: “veamos”.

En información un grupo de municipios cuenta con más tecnología, ciudadanos habilosos y con un menor nivel de pobreza, lo que decimos permanentemente, están estupendos. Por lo tanto, los municipios mejores tienen la capacidad de llevar a cabo transacciones y con ello se pueden llevar a cabo los procesos de transparencia. Sin

embargo, es raro que los mismos municipios, cuando los trasladamos a los niveles de interacción, vayan bajando, o sea, esto de pagar las patentes vía electrónica, ya se puede, pero lo más importante: ¿para qué instalamos el gobierno electrónico? o ¿para qué queremos la ley de Transparencia? Para promover la participación ciudadana, que es uno de los elementos fundamentales. No hay ninguna diferencia entre los municipios con más recursos y los con menos recursos cuando lo llevamos al terreno de la participación ciudadana. Por lo tanto, quienes tienen que responder de ese resultado son los municipios que tienen más recursos y es ahí donde hay una incapacidad de la heterogeneidad de la que hablamos permanentemente y de esta falta de que no solamente se traslade a lo legal o a lo normativo, sino también a las políticas públicas y se desarrollen en conjunto con un conocimiento más de lo real.



*Sebastián Soto, asesor
legislativo del Ministerio Secretaría
General de la Presidencia*

Algunos datos iniciales nos dan un pequeño diagnóstico de cómo debemos enfrentar esta materia y esta problemática en torno a los gobiernos locales.

Lo primero es que hay una baja participación, lo cual está archirrepetido. Si ustedes miran las tasas de inscritos respecto de la tasa de no inscritos en los últimos 25 años, ha habido una importante disminución, lo cual debe preocuparnos.

Lo segundo, existe una evidente pérdida de confianza en nuestras instituciones, y no es el caso detenerse en cada uno de ellas, ya que cada una es más deprimente que otra, por tanto, tampoco nos conviene profundizar mucho en ello. Simplemente, tenemos un acuerdo en relación a que en nuestra sociedad hay una profunda desconfianza en torno a las instituciones. Pero, siempre hay un pero, la señora Nancy Ibarra nos dio a conocer, con relación a los municipios, un dato de aquellos que eran percibidos con el mayor nivel de corrupción. En cambio, el señor Andrés Chacón señaló los municipios que eran percibidos más cerca de los ciudadanos. Ahora, voy a mostrarles un tercero sobre esta materia que nos da una conclusión que puede ser distinta y que los compara a nivel latinoamericano respecto de la confianza en los gobiernos municipales.

En realidad, aquí hay un pero muy interesante y que no se condice mucho con lo que dice la señora Nancy Ibarra, pero que uno puede entender, cual es que la confianza en el gobierno municipal, en términos relativos, es decir, en términos comparados con otros países latinoamericanos no es baja para Chile, sino que

nosotros tendemos a confiar más en nuestros gobiernos locales que el resto de los ciudadanos de los países latinoamericanos. Eso no es ni bueno ni malo; simplemente es un dato de hoy y me parece que nos da una luz en torno a las políticas de descentralización y de fortalecimiento de los gobiernos locales. En otras palabras, un diagnóstico de baja participación y de desconfianza, pero con una excepción en torno a los gobiernos locales que han llevado al Gobierno a intentar fortalecer una agenda legislativa que fomente la participación y que fortalezca los gobiernos locales, a fin de fortalecer también esa confianza.

Así, les muestro algunos proyectos de ley -y me voy a referir sólo respecto de algunos de ellos que intentan salvar estas carencias o dar solución a este diagnóstico. El primero, que no está en esa lista y que es evidente, es el de inscripción automática y voto voluntario. Ese proyecto lo estamos viendo, ya que hay una noticia ayer y hoy, e inscribe y permite la participación de cinco millones de chilenos que no estaban inscritos y que no podían participar en las elecciones anteriores. Por lo tanto, generan un evidente fortalecimiento de la participación al momento de las elecciones. Adicionalmente, el Gobierno tiene en el Congreso Nacional otros proyectos de ley que también fortalecen la participación. El primero, y el que efectivamente más ha avanzado en su trámite legislativo, sobre el cual me voy a detener más adelante, es el de plebiscitos comunales. El segundo, es el de elección directa de los consejeros regionales y ahí ya tenemos dos proyectos de ley que motivan la participación, sea en los plebiscitos o en las consultas ciudadanas o en la elección directa de los consejeros regionales.

Adicionalmente, el proyecto de elecciones primarias, que no es un proyecto exclusivo como el anterior o vinculado exclusivamente con la descentralización, sí tiene un aspecto muy relevante para los gobiernos locales, pues permite la celebración de elecciones primarias para los alcaldes y, en consecuencia, posibilita que la ciudadanía, según se determine en las reglas que establece el proyecto, acuda a primarias para decidir quiénes serán sus candidatos a alcaldes, lo que fortalece la participación y cierra el círculo de proyectos de ley en materia de participación ciudadana a nivel comunal, plebiscitos comunales, elección de los CORE y elecciones primarias.

A estas iniciativas se suman dos proyectos de ley que contienen diversas disposiciones y modificaciones para el fortalecimiento de los gobiernos locales, algo que ya mencionó Andrés Tagle y también Nancy Ibarra, que también vamos

a ver en detalle, y posteriormente, otra iniciativa que se refiere exclusivamente a los gobiernos regionales y también a modernización y gestión.

Por último, un proyecto en el que no me voy a detener, pero relevante a efectos de la descentralización. Se trata de una iniciativa importante que está avanzando y que va a ser profundizada con una indicación, que se refiere a la tributación de zonas extremas. Este es un caso específico de descentralización, pero es importante mencionarlo para tener sobre la mesa una completa gama de la agenda legislativa del Gobierno en materia de fortalecimiento, de la descentralización y de la participación local.

Si ocurre lo que esperamos, es decir que se aprueben estos proyectos, tendríamos, por ejemplo, esta comparación, que me parece bastante contundente. Si es que entre 1989 y 2009 los chilenos fuimos a las urnas en 24 ocasiones, eventualmente, entre 2012 y 2032 podremos hacerlo en 54 ocasiones. Es decir, claramente va haber un aumento en la posibilidad de participación de los chilenos, ya sea a nivel de gobiernos locales regionales, primarias, gobierno central, etcétera.

Ahora trataré en detalle los cuatro proyectos de ley que más le interesen a esta audiencia. Para no leer el mensaje completo, expongo el número de boletín y pueden ir a la página *web* de la Cámara de Diputados o el Senado y consultar en que etapa de tramitación se encuentran y toda la información legislativa.

a) El primer proyecto es sobre plebiscitos comunales. Está en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados y nace de un diagnóstico para determinar. Simplemente, si uno se fija en las últimas dos décadas, el número de plebiscitos comunales que se han desarrollado en nuestro país es muy bajo, son cuatro, lo que demuestra que el mecanismo no es precisamente facilitador de la participación ciudadana. Adicionalmente, se trata de un mecanismo poco utilizado, porque suele ser bastante caro, puesto que -no voy a entrar en detalles- exige la certificación de firmas a través de notarios y una serie de otros trámites que hacen de esto un proceso algo más costoso de lo que es posible abordar. La iniciativa hace una serie de modificaciones, pero mencionaré solo algunas que creo pueden ser más interesantes. La primera es que disminuye los períodos en que no se pueden hacer plebiscitos, y la verdad es que este es un tema que puede causar un cambio significativo. Hoy, en otros países del mundo, por ejemplo en Estados Unidos, cuando los ciudadanos van a votar por Presidente, también opinan en una serie de otras preguntas que se le hacen sobre los Estados. Es decir, no sólo hacen una raya

por el presidente o por el senador, o un parlamentario, sino que hacen otra serie de rayas en votos distintos que se les presentan. Eso es lo que queremos hacer. En este proyecto de ley permitimos que en las elecciones presidenciales y parlamentarias también se pueda convocar a un plebiscito o a una consulta de esa comuna, o de ese gobierno local, y de esa forma se disminuyen los costos de levantar toda una máquina para convocar a los votantes y aprovechar lo que ya se hace con ocasión de la elección presidencial. No hacemos lo mismo con la elección parlamentaria, porque eso puede llevar eventualmente a que el alcalde que esté en ejercicio pueda intentar manipular esa elección a través de la votación que se haga en el plebiscito, pero sí a nivel de la elección presidencial y parlamentaria, cuando los ciudadanos de esa comuna acudan a votar.

Adicionalmente, se disminuyen otras barreras para llevar a cabo un plebiscito. Hay modificaciones en el procedimiento a la aplicación de la ley de Votaciones Populares y Escrutinios. Todos sabemos que cuando hay una elección se cierran las botillerías algunas horas antes, y eso causa la tristeza de algunos, y además, es absurdo en un plebiscito comunal, porque en zonas urbanas, evidentemente en la comuna de al lado ello no aplica. Todas esas normas se flexibilizan para hacer del plebiscito comunal una situación mucho más normal y común y que afecte menos la vida de los ciudadanos.

También se resguarda de mejor forma que el plebiscito sea un proceso imparcial. La teoría ha demostrado que quien hace la pregunta puede distorsionar los resultados, porque es muy distinto preguntar si estoy a favor del plan regulador y votar sí o no, o si estoy a favor de la defensa del borde costero, por ejemplo, donde evidentemente la pregunta puede ser más dirigida. Lo que hace el proyecto aprobado por el Senado también es intentar generar una institucionalidad que haga de la pregunta, que es el aspecto más importante del plebiscito, una pregunta imparcial, donde lo que se decida sea lo más imparcial posible en cuanto a dirigir la respuesta.

También se establece un marco para llevar a cabo consultas no vinculantes, un tema regulado en la Constitución hace mucho tiempo, pero nunca regulado en la ley, como lo saben los constitucionalistas, puesto que hay alguna sentencia de la década anterior, más bien de los noventa, que se refirió a este tema y se regula también en este proyecto de ley.

En resumen, intentamos con este proyecto que ya está en segundo trámite constitucional, avanzar y facilitar los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes, porque más que una idea de comuna, una de gobierno local, en la cual todos nos pongamos de acuerdo. Debe existir la posibilidad de que cada comuna decida sus proyectos y determine por dónde avanzar y de esa forma confiar en la decisión de cada comuna.

b) Adicionalmente, tenemos otro proyecto de ley que está iniciando su tramitación, sobre la elección directa de los consejeros regionales, que no hace otra cosa que concretar el mandato constitucional de la reforma de hace un par de años, en cuanto a que el Consejo Regional está integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, y no indirecta como ocurre actualmente.

Si se aprueba este proyecto de ley podremos elegir directamente a 286 consejeros regionales a lo largo del país, y de esa forma intervenir de modo importante en las decisiones de los gobiernos regionales y de cada región. Se trata de una iniciativa legal que está en la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, y que está siendo hoy discutida, y que al menos en su inicio plantea un método electoral como el que señalaré a continuación. No creo que sea del caso detenerse en el detalle, si es necesario lo podemos hacer después, pero básicamente en la región los consejeros son elegidos en base a circunscripciones provinciales y como la Constitución mandata que tiene que haber un cierto equilibrio entre el territorio y la población, se establece un mecanismo. En la presentación describo brevemente que cada provincia esté representada con al menos dos consejeros, pero que también la población tenga una representación proporcional, puesto que ése es también el mandato constitucional y es democrático. Este proyecto es como todas las iniciativas electorales, en cuanto a territorios y a la división y a los modos de elección, pero lo sustancial es lo que señalo aquí, y es el segundo proyecto de la agenda legislativa del Gobierno en materia de elección y descentralización.

c) El tercer proyecto es mucho más largo, también mucho más complejo en cuanto a su contenido. Es el proyecto de ley que fortalece los gobiernos regionales. La iniciativa que está en el Senado, en la Comisión de Gobierno, tiene una serie de modificaciones para fortalecer los gobiernos regionales que dicen relación, en primer lugar, con las transferencias de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales. Recordaran que hace algunos años se modificó la Constitución, a fin de autorizar la transferencia de competencias desde el gobierno central a los regionales. Acá se regula un procedimiento para que esas competencias puedan ser transferidas,

por ejemplo, competencias vinculadas al ordenamiento territorial, al medio ambiente, a la infraestructura y equipamiento, al transporte, a programas sociales, a turismo, a deportes, etcétera.

Lo anterior significa que, tras un cierto procedimiento regulado en la ley, un gobierno regional puede, por ejemplo, tomar la decisión de asumir la construcción o la reconstrucción de la infraestructura en su región. De esa forma, los recursos podrán serle transferidos, directamente, por ley de presupuestos o a través de convenios de programación. Sin embargo, lo que autoriza es, justamente, a empoderar a los gobiernos regionales con competencias que le serán transferidas desde el gobierno central.

Una vez más, como no todos los gobiernos regionales son iguales, cada uno podrá tomar esa decisión en conjunto con el gobierno central y avanzar en áreas que le interesen más que otras. Por lo tanto, no hay una única mirada ni una única forma de plantearlo, sino que distintas alternativas, dependiendo del gobierno regional.

Asimismo, el proyecto contiene bastantes modificaciones a las atribuciones del consejo regional, en cuanto al funcionamiento del Consejo, creando el cargo de presidente e intentando darle más relevancia al mismo a través de distintas maneras. También regula la relación entre el Consejo y la intendencia. No es completamente idéntico, pero permitiría que, así como los ministros se relacionen con el Congreso, los Seremi se relacionen con el consejo regional. Así por ejemplo, habría obligación de contestar o de enviar información, de comparecer cuando sea citado, etcétera. Eso permitiría equilibrar en cierta medida y seguir avanzando en la profundización de la centralización.

En este proyecto de ley hay una serie de modificaciones institucionales y administrativas en las cuales no me voy a detener. Sin embargo, la más interesante es aquella que crea un mecanismo de alta dirección regional que permitiría incorporar a nivel regional lo que existe a nivel central, para ciertos cargos técnicos muy importantes, en los cuales se requiere fortalecer las capacidades profesionales.

No obstante, el proyecto tiene otra serie de elementos en las cuales no es el caso detenerse, pero fortalecería, en definitiva, a los gobiernos regionales y avanzaría en esta materia.

El proyecto de probidad y modernización municipal, alejándonos del gobierno regional y concentrándonos en el gobierno local, en el municipio. El proyecto, que está siendo estudiado en la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, tiene una

serie de ideas fuerza que dicen relación con la fiscalización, para lo cual se fortalece la labor del concejo.

No obstante, no sólo en materia de fiscalización, sino también, por ejemplo, en la posibilidad de presentar ciertas iniciativas, contar con medios de apoyo suficientes o contratar auditorías. Es decir, que se audite al municipio cuando un número de concejales así lo solicite. Auditorías externas, de forma tal de tener un control, no sólo del concejo, sino también externo.

Lo mismo sucede con la comparecencia de ciertos directores de unidades municipales al concejo cuando este lo solicita.

El proyecto de ley también tiene una serie de mejoras en la gestión municipal, como regular con mayor profundidad la cuenta pública y lo concerniente con la elección de alcalde, en caso de que se origine una vacancia. Hace casi un año fuimos testigos de la vacancia de un cargo municipal que mantuvo a un municipio durante mucho tiempo sin edil y eso se corrige con este proyecto de ley.

Adicionalmente, se dictarán normas para fortalecer la probidad administrativa en relación con el rol de la Contraloría y de los tribunales regionales electorales, con las obligaciones del alcalde, con su responsabilidad administrativa y con otra serie de normas de inhabilidad que, creemos, fortalecerán la probidad administrativa. Esta semana hemos sido testigos de algunos hechos cuestionables en materia de probidad municipal, que por cierto, intentamos salvar o, al menos, crear a través de este proyecto de ley las instancias para que ello ocurra.

Por último, la profesionalización de la gestión municipal. Hay una serie de reformas, una de las cuales es la creación de un sistema de alta dirección municipal que, al igual que el sistema de alta dirección regional y pública, permitiría fortalecer las capacidades profesionales de ciertas autoridades o, más bien, de ciertos funcionarios al interior del municipio. Eso daría un nivel técnico mínimo a los funcionarios que toman decisiones técnicas relevantes a fin de fortalecer, de ese modo, la gestión municipal.

Con esto finalizo la mirada a la agenda legislativa del Gobierno en materia municipal, de descentralización y de participación comunal que, creemos, van a permitir generar un ambiente que permita avanzar en ese cambio cultural, porque es importante fortalecer los gobiernos locales.

ACADEMIA
PARLAMENTARIA

CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

