



CRISIS DEL
HÍPER-PRESIDENCIALISMO
CHILENO Y NUEVA
CONSTITUCIÓN:

¿CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO?

Nicolás Eyzaguirre
Pamela Figueroa
Tomás Jordán



FLACSO
CHILE

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SERIE LIBROS FLACSO-CHILE



FLACSO
CHILE

CRISIS DEL HÍPER-PRESIDENCIALISMO CHILENO Y NUEVA CONSTITUCIÓN: ¿CAMBIO AL RÉGIMEN POLÍTICO?

Nicolás Eyzaguirre / Pamela Figueroa / Tomás Jordán
(Autores)

Santiago de Chile, septiembre de 2020

Esta publicación debe citarse como:
Eyzaguirre, N.; Figueroa, P. y Jordán, T. (Autores) (2020). *Crisis del Híper-Presidencialismo chileno y nueva constitución: ¿cambio al régimen político?*
Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

© FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura - Santiago de Chile
www.flacsochile.org
Santiago de Chile
Septiembre de 2020

ISBN Libro digital: 978-956-205-271-6

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile.
Diseño de portada: Vuelta & Vuelta.

Este libro es una publicación digital de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile. Sus contenidos no pueden ser reproducidos o traducidos totalmente o en parte, sin autorización previa de FLACSO-Chile. Las opiniones versadas en este trabajo son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente la visión y puntos de vista de la Facultad ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
Ángel Flisfisch Fernández	
INTRODUCCIÓN	9
PARTE I	21
EL NECESARIO CAMBIO AL RÉGIMEN POLÍTICO. HACIA UN PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO	
1. Antecedentes	21
1.1. La discusión sobre el régimen político como constante en el debate constitucional	24
1.2. El problema del régimen político actual: trabado y bloqueado	29
2. Hacia un cambio en el régimen político: un presidencialismo parlamentarizado	36
2.1. Un Presidente(a) que cuente con una mayoría clara en el Congreso: retomar la segunda vuelta electoral en el Congreso Nacional	38
2.2. La facultad del Presidente(a) de la República de disolver, por una sola vez, durante los dos primeros años de su mandato, al Congreso Nacional	42
2.3. La facultad del nuevo Congreso de censurar al Presidente(a) y convocar a nuevas elecciones presidenciales	45
2.4. Un Congreso unicameral y donde estén representados los partidos políticos	47
2.5. Un parlamento con más atribuciones y cooperador del Gobierno	52

2.6. Partidos políticos fortalecidos, transparentes y democráticos	54
2.7. Hacia un Tribunal Constitucional que habilite el juego democrático	58
2.8. El establecimiento de mecanismos de democracia directa	60
3. Reflexiones Finales	62
PARTE II	67
TALLER DE DISCUSIÓN DEL DOCUMENTO “EL NECESARIO CAMBIO AL RÉGIMEN POLÍTICO. HACIA UN PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO”	
Comentarios Genaro Arriagada	67
Comentarios Gastón Gómez	70
Comentarios Lucas Sierra	74
Comentarios Sebastián Depolo	79
Comentarios María Cristina Escudero	83
Comentarios Manuel Antonio Garretón	88
AUTORES Y COMENTARISTAS	93

PRÓLOGO

Durante el primer semestre de 2018, iniciamos con Pamela Figueroa una serie de conversaciones respecto a cómo aportar a la reflexión, investigación y debate en torno a la institucionalidad política chilena. En un contexto de baja legitimidad de las principales instituciones públicas del país, y luego de un importante proceso de reformas políticas llevadas a cabo en Chile entre 2014 y 2018, seguido por el Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía impulsado por la ex Presidenta Michelle Bachelet (2015-2018), nos parecía pertinente iniciar una agenda de talleres, conversatorios y actividades, que permitiera avanzar en este proceso de revisión y actualización de las instituciones en general.

Este libro es resultado del Taller de Discusión del documento *“El Necesario Cambio al Régimen Político. Hacia un Presidencialismo Parlamentarizado”*, realizado el 3 de octubre de 2018 en FLACSO-Chile. En este taller se presentó a discusión el trabajo homónimo elaborado por Nicolás Eyzaguirre, Pamela Figueroa y Tomás Jordán, y que ahora publicamos junto con las presentaciones de los comentaristas.

En términos generales, el libro analiza las características del régimen político, considerando los factores que explican la relación entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y la ciudadanía. Los autores definen que la principal tensión es que el proceso democrático se ve limitado por un diseño institucional que ha generado un sistema bloqueado y trabado, que no permite el desarrollo de los proyectos país propuestos por las mayorías políticas. A partir de ese análisis proponen un cambio sustantivo al régimen político en el modelo que denominan *Presidencialismo Parlamentarizado*.

El texto de Eyzaguirre, Figueroa & Jordán es un sustantivo aporte al debate sobre el régimen político en Chile, por distintas razones.

Primero, porque los autores han tenido un rol importante en el diseño y puesta en marcha tanto de las reformas políticas y el proceso constituyente impulsado por la Presidenta Michelle Bachelet durante su segundo mandato (2014-2018). En segundo lugar, porque es un trabajo interdisciplinario, logrando abordar desde una perspectiva integral, tanto un diagnóstico certero como una propuesta audaz para abordar las principales tensiones que ellos detectan del actual sistema político. Finalmente, los autores son generosos en poner en debate su propuesta, invitando a destacados académicos y analistas a comentar y criticar estas ideas, como punto de partida a un debate serio sobre la necesidad de cambio al régimen político.

El taller de discusión se desarrolló en tres momentos. Se inició con la presentación de los autores sobre las ideas matrices de su propuesta. El texto fue enviado con anticipación a quienes comentaron, y también a todos los invitados al taller. El objetivo era poner en discusión estas ideas. Luego se realizaron dos rondas de comentarios. El primer panel estuvo integrado por el abogado y ex Ministro Genaro Arriagada, el abogado y Director del Centro de Estudios Públicos, Lucas Sierra y el abogado y ex miembro del Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente Gastón Gómez. Moderó el panel Carlos Vergara, miembro de FLACSO-Chile. Un segundo panel estuvo integrado por el sociólogo y Premio Nacional de Ciencias Sociales Manuel Antonio Garretón, la abogada y Dra. en Ciencia Política, María Cristina Escudero, y por el sociólogo y ex coordinador del Partido Revolución Democrática, Sebastián Depolo. Moderó la Dra. Lucía Miranda que también es miembro de FLACSO-Chile.

Para FLACSO-Chile es un agrado presentar a ustedes este libro, que recoge el trabajo de tres destacados académicos y expertos en políticas públicas, y los comentarios profundos, agudos y constructivos de seis académicos y analistas, lo que sin duda constituirá un aporte al debate Constitucional en este Chile de cambios. FLACSO-Chile ha sido un espacio abierto para el dialogo entre distintos actores, y este libro refleja ese compromiso con la pluralidad de ideas.

ÁNGEL FLISFISCH FERNÁNDEZ

Director 2012-2020

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile

INTRODUCCIÓN

Este libro tiene su origen –como lo señalamos en el texto que sometimos en 2018 a debate entre nuestros colegas–, en las reflexiones realizadas durante nuestros años de trabajo conjunto en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile, durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria (2014-2018). Nos correspondió hacernos cargo del diseño y ejecución del proceso constituyente abierto a la ciudadanía propuesto por la ex Presidenta Bachelet¹, que comprendió la etapa participativa de 2016, la propuesta de una Convención Constitucional en abril de 2017 y la elaboración de un proyecto de nueva Constitución enviado al Congreso (para ser remitido a la Convención) en marzo de 2018. Junto con ello nos tocó participar en la asesoría, diseño y tramitación en el Congreso de las llamadas “reformas políticas” que se extendieron al conjunto de reformas constitucionales y legales que modificaron el sistema político y de partidos (cambio al sistema electoral, el voto de las chilenas y chilenos en el extranjero, al financiamiento de la política y las campañas, a los partidos políticos y el Servicio Electoral como autonomía constitucional).

Esos fueron años de un intenso debate sobre el diseño institucional de nuestra democracia, específicamente en lo relativo a la relación del poder Ejecutivo y poder Legislativo, y del funcionamiento efectivo de dichas instituciones en un contexto histórico, político y social determinado por la crisis más profunda del sistema de partidos surgida a raíz de los casos de financiamiento ilegal de la política. En esos años, nos permitíamos –generalmente cada jueves en la tarde, después de una semana de tramitación legislativa o de avance del proceso

¹ La primera etapa del proceso, en especial la de su diseño de la etapa participativa, tuvo como Ministra a cargo a la actual Senadora Ximena Rincón.

constituyente– plantearnos preguntas y tratar de elaborar respuestas sobre los principales problemas institucionales de nuestra arquitectura constitucional y legal.

Considerábamos necesario generar un modelo de trabajo que mezclara la reflexión académica con la ejecución inmediata de la política (proyectos de ley, de reforma constitucional o medidas administrativas), permitiendo que una política pública se adecuara a la realidad donde ésta sería aplicada. El diseño de políticas públicas es un espacio difícil, pues está entre la academia (investigación aplicada) y la política (proceso de toma de decisiones) y su ritmo (la coyuntura). Cómo lo hemos conversado muchas veces los autores de este libro, el diseño, implementación y tramitación de las políticas públicas obliga *a pensar y hacer al mismo tiempo*, es decir, visualizar un problema, realizar un diagnóstico y proponer caminos de salida, todo ello, muchas veces, al mismo tiempo, sobre todo cuando se producen crisis como la del 2015. Nos parecía que es una forma correcta de aproximarse a los problemas públicos.

Así, los tiempos de reflexión sobre los asuntos públicos se dan, además, entre la agitación del debate político de proyectos de país y el peso específico de actores dentro del sistema. Lo abstracto y lo concreto, el largo y el corto plazo, la mirada general y la particular, todo a la vez. La dificultad radica en conjugar respuestas eficientes y de calidad a problemas sociales, considerando las visiones y posiciones de los distintos actores del sistema. No se trata sólo de criticar lo que se hizo mal o no se hizo, de quedarse en diagnósticos, o de tratar de imponer las propias ideas, si no de buscar las mejores soluciones a los problemas reales, evaluando de manera profunda y seria las distintas alternativas de solución, y poniéndolas al centro del debate político para avanzar de acuerdo al ritmo del proceso político. El diseño y ejecución de políticas públicas requiere de cierta ductilidad, ya que no es sólo una posición académica de autoridad ni únicamente convicción política. Entonces, creemos que esa dificultad también es uno de los principales aportes de este texto.

El presente libro es, además, un trabajo multidisciplinario, donde concurrimos un economista, una politóloga y un abogado constitucionalista, lo que ya en sí es un desafío. Fue un trabajo colaborativo donde cada uno aportó con sus marcos teóricos, metodologías y experiencia, intentando un análisis institucional histórico y político sobre nuestro sistema político, enfocado fundamentalmente en el régimen político, los partidos políticos y la ciudadanía. Hicimos un diagnóstico y una propuesta, que es la que presentamos aquí.

El historiador Douglas North, premio Nobel de Economía el año 1993, nos recuerda que nuestros modelos institucionales en Latinoamérica fueron inspirados o tomados de la Constitución de Estados Unidos de fines del siglo XVIII, particularmente en lo referido al régimen político. Pero nos advierte que tal extrapolación es indebida, habida cuenta de las enormes diferencias económicas institucionales y socio políticas entre Estados Unidos y Latinoamérica. Estados Unidos tiene una tremenda legitimidad constitucional. Una convergencia constitucional que se mantiene, de hecho, hasta el día de hoy, con sus varias enmiendas, y fue lograda en un proceso de convergencia que se inicia tan temprano como a comienzos del siglo XVII y que concluye con la Constitución redactada en Filadelfia hacia a fines del siglo XVIII. Y este es un sistema presidencial con un ejecutivo fuerte y un parlamento elegido de manera directa. La ciudadanía se ha alineado desde hace mucho en dos grandes partidos, el demócrata y el republicano, con una orgánica liviana –nadie conoce quién es el presidente del partido republicano o del partido demócrata– y los gobiernos, con bastante poder federal, negocian las leyes de uno en uno. Es lo que de alguna forma se ha bautizado peyorativamente como el *“pork barrell”*.

En nuestro caso, desde el período de la independencia hemos oscilado en la búsqueda de un régimen político. El que de hecho no ha podido resolver, a través de nuestra historia, la tensión entre la necesidad de crecer, por una parte, y la necesidad de distribuir por otra. Y los sectores más conservadores, de Diego Portales en adelante, favorecían un poder central muy fuerte, de raíz claramente oligárquica, que era herencia de la colonia española. Pero cuando los sectores liberales y algo más progresistas comenzaron también a elegir el Ejecutivo, los sectores conservadores se parapetaron en el parlamento y tuvimos casi 50 años de sucesivas crisis, porque el parlamento constantemente desafiaba al ejecutivo, botaba ministros, incluyendo a un presidente, el presidente Balmaceda. Por tanto, nuestra historia es una historia de desentendimiento entre ejecutivo y legislativo. Finalmente con Alessandri Palma se establece una nueva Constitución, otra vez presidencialista – bajo la presión de la concepción militar del general Ibáñez, quién terminaría sucediendo a Alessandri Palma. Pero tras el ascenso de sectores que desafiaban el status quo, proceso que culmina con el golpe militar de 1973, se establece nuevamente un modelo de régimen político muy centrado en el presidente y con muy pocas facultades para el parlamento. Esto lo consolida el régimen autoritario con una Constitución Política no democrática, la Constitución de 1980.

Un ejemplo concreto de este choque no resuelto de poderes es el actual gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique (2018-2022). El presidente entra al gobierno con 54,3% y, por lo tanto, muchos proyectos por hacer. Pero, en un gobierno presidencial con minoría en ambas cámaras del Congreso, en un parlamento donde es menester negociar individualmente con cada parlamentario, pues los partidos influyen poco en sus parlamentarios, la probabilidad de llegar a una mayoría es extremadamente baja. Ejemplo de esto en los comienzos del actual gobierno fue la ley de identidad de género, proyecto donde probablemente la mitad del oficialismo estaba en contra. Un segundo ejemplo estuvo dado por las negociaciones para aprobar las reformas a la salud durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar (1999-2005), lo que nos demuestra que éste no es un problema reciente. El ejemplo paradigmático se ha dado en este año 2020 donde el Gobierno se ha tensionado con el Congreso en plena pandemia del Covid-19 en materia de postnatal de emergencia, la gratuidad de los servicios básicos y el retiro del 10% de las AFP.

En general, un Gobierno enfrentado a una doble minoría (o minoría en alguna cámara), con un Congreso de liderazgos individualistas y altos quórum para algunas leyes, lo deja en situación de tener que comprometer su programa de gobierno, debiendo conciliar su legitimidad electoral con la del Congreso. Podríamos afirmar que el resultado del Gobierno presidencial es la consecuencia de su programa filtrado por el cedazo del Congreso, pero sin incentivos para la colaboración de este último con el primero. Esa es hoy la relación del ejecutivo y el legislativo.

Si además sumamos lo que podemos llamar el escenario post-transicional, esto es, un creciente empoderamiento ciudadano desde el año 2011, y en especial desde octubre de 2019, la ciudadanía ha dado muestras claras del descontento con los resultados que muestra este tipo de régimen político. Como consecuencia tenemos hoy una relación entre ejecutivo, legislativo y legitimidad (o falta de ella) ciudadana, que hace necesario construir un sistema que sea lo más coherente posible, que permita que exista un Presidente de la República, en el caso que sea la opción elegida, que pueda tener una mayoría en el congreso y, con ello, implementar su programa y readquirir legitimidad ciudadana.

La pregunta es si este modelo de tensión permanente entre el ejecutivo y el legislativo, y no de colaboración, nos sirve o no para encontrar nuestro propio consenso constitucional. En nuestra opinión, hoy día Chile es un país distinto, es un país con una clase media muchísimo más

robusta, que tiene potencialmente una significativa representación en el parlamento, y que en la visión que tienen distintos autores, entre ellos Acemoglu, Robinson, y el propio North, puede permitir el progreso al tener suficientes socios del crecimiento y la inclusión social y política.

Creemos que hay una situación que permite que tengamos un sistema con más influencia parlamentaria, y con menos riesgo de populismo. Por lo mismo debemos tener un régimen político más flexible, que trate de encontrar un nuevo y más legítimo pacto social, el mismo que nos ha sido imposible hasta el momento.

La propuesta, a nivel general, tiene una doble finalidad. Por un lado, permitir dar estabilidad y gobernabilidad al sistema presidencial por medio de la generación de una mayoría coherente entre Presidente y Congreso. El objeto es que el Presidente cuente con una mayoría en el Congreso que le permita realizar su programa de Gobierno. Por otro lado, el texto busca relevar la necesidad de edificar una nueva fórmula de relacionamiento entre Ejecutivo, Legislativo y ciudadanía. Estimamos que hoy no es posible hablar de régimen político sin incorporar un factor de re-legitimación del sistema político como es la participación ciudadana.

El trabajo sostiene una tesis general sobre el régimen político afirmando que estamos en presencia de un sistema totalmente trabado y bloqueado, donde ciertos dispositivos constitucionales generan un tipo de relación que impide la colaboración entre el Ejecutivo y Legislativo, entorpeciendo la ejecución de un programa de Gobierno y el juego de mayorías.

La propuesta que hacemos es sistémica. Es un todo coherente que permite visualizar la necesidad de un presidencialismo parlamentarizado. Probablemente habrán aspectos que parezcan demasiado provocadores o que puedan no convencer del todo al constituir una innovación en la estructura institucional tradicional, pero no se puede tomar un punto aislado del otro, todos se requieren en relación con los otros. Ahora bien, eso requiere también reconocer que la política y la futura discusión constituyente será un acuerdo entre distintas posiciones políticas y jurídicas, de modo que la propuesta también puede ser examinada como una serie de alternativas de diseño institucional que pueden ser consideradas individualmente en sus distintos aspectos y conversar con otras propuestas que aparezcan en el debate público.

Con respecto a los partidos políticos, como país, como sociedad, tenemos una tradición que es mucho más europea; múltiples partidos y de carácter programático; esta rica tradición y los partidos mismos está siendo cada día más diezmada, porque un ejecutivo fuerte, con parlamentarios elegidos individualmente, hace que los partidos se tornen cada día más irrelevantes. Cualquiera que haya estado en la tramitación de las leyes, ve que, hoy por hoy, las leyes se negocian de uno en uno, y no con los partidos.

Proponemos entonces un nuevo sistema institucional donde exista un uso activo de los partidos como fuente de agregación de las demandas y, para que los partidos puedan efectivamente hacerlo, un conjunto de reformas en piezas claves en el orden institucional. Lo primero es eliminar la segunda vuelta popular y hacer una segunda vuelta parlamentaria, esto es, quién gana en la primera vuelta electoral, dependiendo de por cuánto gane, tiene que ser ratificado por el parlamento, para lo cual debe tener acuerdo con la mayoría del parlamento.

En segundo lugar, postulamos un nuevo sistema electoral –lo que nos parece clave–, que de alguna forma sigue el modelo alemán, en que una parte significativa del parlamento es elegida por listas de partidos, listas cerradas. En este las personas tienen un doble voto; votan en primer lugar por un partido, que tiene una lista en cada parte del país, y el partido ordena a los parlamentarios en esa lista y los que prioriza son los que resultan electos y los que pone más abajo, dependiendo de la cifra repartidora, los que eventualmente no se elegirían. Esto, obviamente, requeriría de un ulterior afinamiento de la gobernanza interna de los partidos, a objeto de que las candidaturas elegidas y su disposición reflejen la voluntad de la militancia. Pero como también es importante la representación, la identificación de la gente con sus parlamentarios, tenemos un segundo voto que determina otra fracción del parlamento que sería elegida de manera uninominal, con voto a la persona. Estos congresistas harían las veces de representantes territoriales de las regiones y provincias (actuales). De esta forma, el parlamento sería un parlamento mixto, pero los partidos tendrían influencia en la definición de una fracción importante del parlamento, lo que los estudios comparados muestran que es una forma eficaz de promover la coherencia y disciplina partidaria, tan importante para la construcción de mayorías.

Por lo tanto, la mayoría ciudadana y la mayoría política se construye a través de la segunda vuelta electoral en el congreso. Esto aparece como

novedoso, aunque fue la tradición constitucional chilena en el siglo XX. También es mirado con recelo por algunos por el trauma de 1973, pero el quiebre democrático obedeció a otras causas profundamente estudiadas, muy lejos de este dispositivo constitucional. También no deja de llamar la atención que en debates sobre el régimen político, partidarios del semi-presidencialismo o parlamentarismo cuestionen esta opción sin reconocer que en los sistemas que proponen es el Parlamento, de forma exclusiva y excluyente de la intervención ciudadana, quien elige al Primer Ministro y su orientación programática. Creemos que esta alternativa logra una mixtura entre mayoría electoral (sufragio en primera vuelta) y política (en el Congreso).

Una vez iniciado el gobierno éste requiere cohesión interna. Se propone institucionalizar constitucionalmente el Gabinete de Ministros(as), el rol del Ministro(a) del Interior como Jefe del Gabinete y la facultad del Presidente(a) de encomendar la coordinación sectorial a un Ministro(a), ello conforme a las necesidades del programa de Gobierno. Junto con ello la pregunta concurrente es ¿cómo se conserva la mayoría que obtuvo en el Congreso? Uno de los dispositivos es que los parlamentarios elegidos por listas cerradas puedan ingresar al ejecutivo como Ministros de Estado. La tramitación legislativa es tradicional, entonces ¿qué se necesita en el congreso?: Aliados. En cualquier reforma, parlamentarios aliados con el gobierno. ¿Qué mejor, por ejemplo, que un parlamentario pueda ser presidente de la Comisión de Educación y sea al mismo tiempo el Ministro de Educación, a objeto de poder establecer un diálogo fluido entre ese gobierno y ese congreso?

Pero al mismo tiempo puede pasar que se pierda la mayoría, si se tiene un sistema multipartidista. Durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), con un parlamento aún elegido por el sistema binominal, había 12 fuerzas políticas con representación en el Congreso. Como vemos, no es problema sólo del sistema electoral actual, con mayor proporcionalidad; si bien ahora el número ha subido a 17 partidos, es claro que desde antes teníamos un sistema multipartidista fragmentado que no permite llegar a acuerdo fácilmente, sobre todo si además se debe negociar individualmente. El trabajo presidencial con la mayoría se facilita con partidos ordenados; si el ejecutivo puede además invitar parlamentarios para que sean Ministros, de entre aquellos parlamentarios que han sido electos en listas cerradas, se está en los hechos invitando al partido político.

No obstante lo anterior, puede producirse una mala relación entre partidos, o entre algunos de sus partidos y el Presidente. Y aquí vamos a algunas propuestas que son bastante osadas; tienen que ver con cómo hacemos para que el sistema mantenga su equilibrio y su gobernabilidad, y que el Presidente pueda mantener una mayoría.

Una de las propuestas, que se ha discutido otras veces, es que el Presidente(a) pueda disolver el Congreso. Esto en caso de que no se pueda resolver el problema de una relación trabada entre ejecutivo y legislativo. Pero este mecanismo tiene una facultad correlativa del Congreso de poder censurar al Ejecutivo, pero ello sólo concurre una vez disuelto el legislativo y electo un nuevo Congreso. El Presidente(a) sigue siendo el motor del sistema. Esta propuesta de incentivos de colaboración mutua sitúa nuestro modelo en un tipo parlamentarizado y particular de semipresidencialismo, por cuanto el Ejecutivo será electo por sufragio universal y dependerá, al final del cuentas y en caso que se active la disolución/censura, de la mayoría del Congreso.

Una segunda propuesta es un Congreso Unicameral, que también es una propuesta atrevida, pero cuando tenemos un sistema como el actual, en que funcionan como espejo las dos cámaras, la tramitación de un proyecto complejo se hace extremadamente difícil, pues debe negociarse doblemente; se llega al senado y empieza la negociación desde cero y la eficacia legislativa se pierde. Aquellos que han tramitado un proyecto de ley saben que la negociación es totalmente distinta y los intereses suelen ser diferentes en la cámara de diputados y el senado; es decir, se tienen dos tipos de negociaciones, como si fueran dos congresos paralelos.

Además, nos parece muy necesaria la re-legitimidad ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa. Abogamos por una nueva fórmula para el sistema político: ejecutivo-legislativo-ciudadanía. Dos tipos de mecanismos de democracia directa están en el proyecto de Nueva Constitución que envió la presidenta Bachelet al Congreso en marzo de 2018: la iniciativa popular o iniciativa ciudadana de ley, y la ratificación de los proyectos de reformas constitucionales importantes. Nosotros incorporamos un tercero, que es el más usado de todos, que es el referéndum revocatorio de ley. En Uruguay lo tienen establecido. Está diseñado para establecer una negociación previa entre el Congreso y la sociedad civil, de modo que ésta sea incorporada al proceso legislativo con el objetivo de evitar que existan leyes que solo representen ciertos intereses particulares por sobre los intereses ciudadanos.

En suma, estamos buscando que el Presidente(a) necesariamente tenga que obtener una mayoría parlamentaria para ser ratificado y que los partidos que lo apoyaron puedan participar directamente en el gobierno a través ya sea de ministros no parlamentarios o de ministros parlamentarios, a objeto que se produzca una coherencia entre la línea del ejecutivo y la de la mayoría del parlamento.

Es por tanto una reflexión que se da en el marco del diseño, tramitación y ejecución de políticas públicas y nueva legislación, desde una perspectiva profesional multidisciplinaria, y con una reflexión posterior sometida a nuestras vetas académicas.

En octubre de 2018 realizamos la presentación de este texto en un seminario organizado por FLACSO. El objetivo principal del Seminario fue recibir los comentarios, observaciones y análisis crítico de seis destacados analistas, profesionales y académicos. Los comentarios se incluyen en extenso en la segunda parte de este libro. La propuesta que presentamos en este libro, es una versión actualizada de la presentada en FLACSO-Chile en 2018. Actualizada a partir de los comentarios realizados y del estrés que ha experimentado nuestro sistema hiperpresidencialista a partir de octubre de 2019, cuestión que a la luz de lo ocurrido en los últimos meses, nos permite afirmar el diagnóstico realizado en los años previos. La traba y el bloqueo se han profundizado. Enfrentamos una crisis de nuestro régimen político. Se veía venir. Lo afirmamos en 2018. Ahora bien, sosteniendo las tesis planteadas en 2018, nuestro trabajo se ha visto beneficiado por los comentarios de diversas personas, que amablemente han leído y comentado nuestro trabajo.

A modo de introducción queremos presentar los argumentos a favor y en contra de nuestras ideas y propuestas.

Se destacan de manera positiva, las siguientes ideas y argumentos:

- Sistema unicameral, y parlamentarios que puedan ejercer como ministros.
- Diagnóstico crítico del Presidencialismo como agente de gobernabilidad.
- Concordancia con la idea de reciprocidad entre ambos poderes (ejecutivo/legislativo). Se destaca que la propuesta aborde la falta de una salida política institucional al desacuerdo entre ambos poderes.

- Parece sensato eliminar la segunda vuelta electoral y dejar que el Congreso decida. Los beneficios de la segunda vuelta (electoral) son más aparentes que reales.
- Concordancia con limitar el papel del Tribunal Constitucional, sin necesariamente eliminarlo.
- Concordancia con el diagnóstico inicial, de un sistema político trabado y bloqueado, así como con la idea de la fractura política existente entre política y sociedad.
- Se destaca el valor del trabajo interdisciplinario.
- Se plantea como meritorio el desafío de intentar equilibrar la gobernabilidad y la representación.
- Es positivo explorar mecanismos de participación deliberativos.
- Se apoya el aumento del período presidencial con reelección inmediata, con miras al desarrollo de las políticas públicas.
- Se destaca que las ideas detrás de la propuesta incentiven el debate sobre el sistema político.

Como puntos de discordancia y análisis crítico se señalan:

- Se critica la idea de que el Parlamento sea visto como obstáculo. En contra de la idea de que el Parlamento pueda ser atropellado por el poder Ejecutivo.
- La idea de que el Presidente pueda disolver el Parlamento es vista como peligrosa, junto con la elección en doble legitimidad. Peligro populista.
- Contra la idea de reelección inmediata del Presidente, apoyando los gobiernos de 4 años.
- Demasiada potestad formal al Presidente.
- Se señala que hay imprecisiones históricas con respecto al régimen presidencial en Chile.
- No hay garantías de los contrapesos entre poderes legislativo y ejecutivo.
- La propuesta no incentiva la colaboración el Legislativo y el Ejecutivo.
- No profundiza en las facultades que tendría el Parlamento sobre los actos del Gobierno en caso de la existencia de parlamentarios-ministros.
- Dudas sobre la propuesta de sistema electoral; la proporcionalidad propuesta, un congreso de 210 miembros, parece demasiado grande.
- No distingue bien la compatibilidad entre refortalecimiento de las instituciones representativas y la gran cantidad de mecanismos de participación directa que se sugiere en el trabajo.

- Si bien parece ser un interesante mecanismo de destrabe, no garantiza la colaboración entre ambos poderes.
- No profundiza en la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza, ni en la descentralización del poder.
- No profundiza sobre la democracia participativa y la evidente fractura entre poder político y sociedad.
- La propuesta piensa en fortalecer los partidos, pero opta por la gobernabilidad, a través del mecanismo de listas cerradas.
- No profundiza en la descentralización.
- Supuesto erróneo en la propuesta: error al describir la democracia chilena como consensual (es más bien impositiva), por lo que el problema principal es la inexistencia de un marco constitucional consensuado, y no necesariamente la discusión sobre la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo.
- Plantea que el problema principal a responder debiese ser el de la relación entre la política y sociedad, para plantear una solución del sistema político desde ahí.
- Se mantiene a favor de la idea tradicional de segunda vuelta electoral con voto popular.
- Plantea la duración del mandato presidencial de 4 años sin reelección, y la eliminación del TC.
- Falta de énfasis en la participación.
- Falta de énfasis en la descentralización.

Finalmente, cabe agradecer a Ángel Flisfisch como Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) por motivar este espacio de conversación y este proyecto de cómo retomar la conversación sobre las instituciones políticas en Chile. Para los autores es muy importante y muy significativo presentar por primera vez este trabajo en FLACSO-Chile. Conversamos bastante donde presentarlo y pensamos que el rol que tiene FLACSO, no solamente en la historia del debate público en Chile, sino que también en América Latina, lo sitúan como un lugar privilegiado como punto de partida para esto. También queremos agradecer, y lo hicimos en el documento, las conversaciones que tuvimos con muchos colegas, amigos y amigas, y también a los seis destacados profesionales y académicos que aceptaron comentar nuestro documento, porque sabemos que no todos comparten nuestras ideas, pero que todos tienen un compromiso con el debate de la institucionalidad política y con Chile; así que gracias también a ellos.

PARTE I

EL NECESARIO CAMBIO AL RÉGIMEN POLÍTICO. HACIA UN PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO^{2/3}

Nicolás Eyzaguirre G., economista

Pamela Figueroa R., politóloga

Tomás Jordán D., abogado

1. Antecedentes

El presente texto parte de la premisa que Chile necesita una nueva Constitución que sea reflejo de un acuerdo político y social. Este acuerdo debe ser expresión de un mínimo compartido sobre las instituciones y los derechos fundamentales. Sostenemos que ello permitirá una identificación de la ciudadanía con su texto fundamental, forjando obligatoriedad y un “compromiso constitucional”, es decir, una adhesión a la Constitución como consecuencia de la adopción de tal acuerdo⁴.

Una Constitución que refleja dichos acuerdos, y que expresa a la sociedad que rige, facilita la gobernabilidad democrática. Su texto se

² Este ensayo tiene su origen en las reflexiones realizadas producto de nuestro trabajo conjunto en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Nos tocó diseñar y tramitar ante el Congreso Nacional la reforma política que estableció nuevas reglas para la democracia, en especial sobre el financiamiento de los partidos y campañas políticas, la nueva ley de Partidos Políticos, el nuevo Servicio Electoral autónomo, entre otras. Igualmente, nos correspondió diseñar y ejecutar el Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía y participar en la elaboración del proyecto de Nueva Constitución presentado por la Presidenta Michelle Bachelet.

³ Agradecemos las profundas conversaciones que hemos sostenido sobre el sistema político chileno con el profesor y ex Subsecretario de Asuntos Hemisféricos de EE.UU., Arturo Valenzuela. También, y especialmente, el diálogo franco e intercambio de puntos de vista que tuvimos durante 2017 con el ex Ministro del Interior Mario Fernández. Agradecemos a los académicos que han discutido nuestras ideas y nos aportaron nuevos puntos de vista, a María Cristina Escudero, Carolina Meza, Carolina Gómez, Isabel Aninat, Valeria Lübbert, Ricardo Gamboa, José Ignacio Núñez, Matías Silva, William García y Gabriel Osorio, y a quienes nos ayudaron en el análisis de datos para sostener nuestras ideas, Francisco Espinoza y Gonzalo Parra.

⁴ Jordán Díaz, Tomás y Figueroa Rubio, Pamela, “El proceso constituyente abierto a la ciudadanía. El modelo chileno de cambio constitucional”, Revista de Estudios Parlamentarios Hemiciclo, Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados Nº 16, segundo semestre de 2017, pp. 53-59.

debe ir adecuando a los cambios que la sociedad va experimentando (lo que algunos llaman actualización⁵), tanto sociales como culturales, permitiendo la existencia y ejercicio de una sociedad política pluralista. El establecimiento en la Constitución de reglas que permitan el desenvolvimiento de distintos proyectos políticos democráticos, posibilita una conciliación entre los contenidos constitucionales, la interpretación de éstos y la realidad sociopolítica.

En este contexto nos parece que la deliberación sobre las instituciones se torna clave. Incluso para algunos la sala de máquinas⁶ es el elemento central en la discusión constitucional⁷. Lograr un arreglo político-jurídico en relación a las instituciones de modo que éstas habiliten el desenvolvimiento de distintos proyectos políticos.

Abordar el orden institucional de una Constitución es situarse en la discusión sobre el régimen político⁸. Independiente del tipo de

⁵ La tesis de la modernización o actualización ha sido registrada por las encuestas. En la Auditoría para la Democracia realizada por el PNUD en 2016 la razón “sus contenidos no sirven para los desafíos del Chile actual” subió 23 puntos en comparación con la misma encuesta realizada en 2013 (31% al 54%).

⁶ Roberto Gargarella ha postulado el concepto de “sala de máquinas”. Afirma que lo deben establecer las constituciones es el acceso ciudadano al núcleo de distribución del poder. Ver en: Gargarella, Roberto, “La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo”, revista Nueva Sociedad Nº 257, julio-agosto de 2015.

⁷ La discusión sobre el régimen político ha sido un tema relevante en la discusión política y académica chilena. En los años ochenta Grupo de los 24 crítico duramente el sistema presidencial chileno. A inicios de los años noventa se realizaron seminarios relevantes sobre el tema, en especial el realizado en la Universidad Católica en 1990. La Cámara de Diputados ha conformado dos comisiones especiales para el estudio del régimen político, en 1992 y el 2009, emitiendo informes al respecto. En el año 2012 el Acuerdo DC/RN planteó la modificación del régimen hacia uno de corte semipresidencialista. El Senador Andrés Allamand, junto con el abogado y académico Gastón Gómez plantearon en 2017 una modificación semipresidencial del régimen. Los senadores Andrés, Allamand, Hernán Larraín, Andrés Zaldivar, Carlos Montes y Felipe Harboe presentaron en 2017 un propuesta de régimen político en la línea semipresidencial. También han planteado propuestas los académicos Pablo Ruiz-Tagle (presidencialismo moderado), Humberto Nogueira y Francisco Zúñiga (semipresidencialismo).

⁸ La discusión sobre cuál es el mejor régimen político es de larga data en la academia. Para este debate ver, entre otros: Linz, Juan J. (1994) “Presidentialism or Parliamentarism: Does it Make a Difference?”, en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press; Lijphart, Arend (1990) “Presidencialismo y democracia de mayoría”, en Godoy Arcaya, Oscar (ed.) *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile; Mainwaring, Scott P. y Matthew S. Shugart (1997) “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”

Constitución a que se adhiera (mínima o maximalista)⁹, la médula de la discusión orgánica recae en la ordenación Ejecutivo/Legislativo y como éstos interactúan entre sí y con la ciudadanía (el rol que la arquitectura constitucional les confiere a ésta en dicha ecuación). La discusión sobre el régimen político se refiere al diseño de la estructura político/jurídica de un Estado y a la legitimidad democrática del poder ejecutivo¹⁰.

La ordenación del gobierno de mayorías y minorías bajo fórmulas que distribuyen el ejercicio del poder, y disponen limitaciones por medio de frenos y contrapesos, dan cuenta de si una Constitución busca, junto con la estabilidad institucional, que el juego democrático se realice o se restrinja con base a herramientas institucionales dispuestas para ello. Hay objetivos que se consideran primarios, y que el diseño institucional resguarda, tales como el orden o la profundización democrática, por ejemplo. El marco institucional puede promover o desincentivar la

en Shugart, Matthew S. y Scott P. Mainwaring (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press. En Chile el debate fue muy relevante desde mediados de los 80 hasta comienzo de los 90. Para examinar ese debate ver: Godoy Arcaya, Oscar (ed.) *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990; Valenzuela, Arturo (1994) "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Vol. 2, Baltimore, Johns Hopkins University Press. Una posición a favor del parlamentarismo presenta Ángel Flisfisch (2015) *Parlamento y democracia en América Latina*, publicado en *Parlamentarismo y democracia en América Latina*, Panamá: FLACSO, págs. 51-85.

⁹ La distinción entre constitución mínima y maximalista es sólo para fines explicativos de este trabajo. Se origina en la tesis de Jorge Correa Sutil que el cambio constitucional chileno debe girar hacia una Constitución mínima, entendida como aquella que no es una carta de triunfo de un sector político sobre otro, sino que el texto constitucional debe ser de-construido ideológicamente y la ideología debe ser reemplazada por un mayor juego democrático. En este sentido la Constitución no adopta ningún modelo político determinado (Correa Sutil, Jorge, ¿Ha llegado la hora de una nueva Constitución?, *Anuario de Derecho Público*, Universidad Diego Portales, 2013, pp. 21-35). La tesis minimalista tiene como principal exponente en el derecho comparado al profesor Cass Sunstein, ver: Sunstein, Cass, *One Case at a time. Judicial minimalism on the Supreme Court*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, p. 10.

En la posición maximalista, y sólo por efecto de reacción, se encontrarían todos(as) los que estiman que la Constitución debe ser expresión de un acuerdo político y que ello se expresa no sólo en la parte orgánica, sino en materia de derechos fundamentales, en particular los sociales, los cuáles no sólo deben estar establecidos en el texto sino también tutelados.

De esta manera, los derechos fundamentales han sido el centro de la disputa ideológica en el debate sobre una Nueva Constitución.

¹⁰ Pérez Royo, Javier, "Curso de derecho constitucional", Editorial Marcial Pons, 2005, pp. 685 y siguientes.

colaboración de los actores del sistema político en la construcción de proyectos colectivos.

1.1. *La discusión sobre el régimen político como constante en el debate constitucional*

El presente ensayo busca continuar con el debate histórico que se ha dado en torno al mejor régimen político para Chile. La historia constitucional chilena da cuenta de dos grandes cauces. Por un lado, el que se inclina por fortalecer y profundizar el proceso democratizador y el estatuto de los derechos fundamentales y, por otro, el que privilegia el orden y la autoridad en el armazón institucional, como instrumento de estabilidad del Estado. Estas dos corrientes constitucionales son centrales en la discusión constitucional y se expresan también en el debate sobre el régimen político. Las fórmulas constitucionales históricas de la arquitectura del poder nos muestran tal cuestión.

Desde mediados del siglo XIX se viene dibujando en la discusión pública, y su correlato en el ámbito de la política, una incomodidad permanente con el tipo de sistema presidencial instaurado desde la Constitución de 1833. Esta Constitución es consecuencia de la disputa liberal/conservadora desarrollada durante la década del 20` del siglo XIX. Luego de los intentos de proyectos federalistas (Leyes Federales de 1826) y liberales (Constitución de 1828), el liberalismo es derrotado, dando paso a la idea de un Estado de poder centralizado y unitario, expresado en el régimen presidencial fortalecido que ha acompañado al sistema político chileno hasta ahora.

La práctica parlamentaria (contra el texto constitucional) entre 1890 y 1925 reabrió el debate y lo condujo durante todo el Siglo XX. La reducción de la figura presidencial y el traslado del poder al Congreso, el cual, por medio de la figura de la interpelación hizo caer los gabinetes de acuerdo a las mayorías circunstanciales, marcó un periodo que puso en jaque el presidencialismo. La preocupación de los grupos oligárquicos porque fuerzas políticas populares llegaran al poder por medio de elecciones, con las amplias potestades presidenciales consagradas en la Constitución, los llevó a organizarse desde el Congreso y desde ahí disputar las decisiones al Presidente(a). Fue así como se terminó con el gobierno –y la vida– del Presidente Balmaceda en 1891¹¹.

¹¹ Alberto Edwards en su clásica obra “La Fronda Aristocrática”, sustenta la tesis que en Chile hubo una larga tensión entre la aristocracia y la conformación del Estado

En las deliberaciones de la Constitución de 1925 el régimen político fue uno de los temas principales, y la propuesta final fue un presidencialismo reforzado. Esta opción se sostuvo en la consideración de que Chile no estaba preparado para un régimen de corte parlamentario. Este resultado fue paradójico, pues los partidos Conservador y Radical se plantearon a favor del sistema parlamentario y, finalmente, sólo el Partido Comunista votó favorablemente a él, absteniéndose los dos primeros. Apoyaron el sistema presidencial, el Partido Liberal democrático o “Balmacedista” y el Partido Democrático. No podemos abstraer, sin embargo, tal resolución de la influencia ejercida por el general Carlos Ibáñez –quien posteriormente se haría del poder– en un ambiente de gran convulsión económica y social.

En general, las razones para sustentar un presidencialismo fuerte y centralizado dicen relación con una larga tradición histórica que viene desde la Colonia, que se repite en América Latina¹², y que en el caso de Chile ha dado estabilidad al sistema político. La idea del establecimiento de una autoridad fuerte, como la de la instauración de una democracia construida desde arriba hacia abajo, es el elemento esencial de esta postura. Esto ha sido complementado, no obstante, con una larga tradición de partidos políticos institucionalizados y con fuertes raíces en la sociedad, que canalizaron las demandas y cambios sociales durante gran parte del siglo XX.

La diferenciación en posturas ideológicas diversas entre los partidos que conformaron el sistema durante el siglo XX histórico (1925-1973), dio espacio para que las distintas corrientes tuvieran expresión institucional en el sistema político¹³. Esto permitió dar estabilidad al sistema político, incluso dentro de la tensión del poder presidencial, con un sistema multipartidista representado en el Congreso. Durante el siglo XX Chile fue considerado un ejemplo de gobernabilidad democrática, y fue ampliamente estudiado por la alta institucionalización y legitimidad de su sistema de partidos políticos.

chileno con un poder centralizado. Ver: Edwards, Alberto, “La Fronda Aristocrática en Chile”, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1992; Jocelyn-Holt, Alfredo, “El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica”, Editorial Debolsillo, Santiago, Chile: Debolsillo, 2014.

¹² Véliz, Claudio, “La tradición centralista en América Latina”, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1984.

¹³ Gil, Federico, “El sistema político chileno”, Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile, 1969.

La Constitución de 1980 instituyó un presidencialismo agravado o hiper-presidencialismo^{14/15/16}. Se sostuvo en la premisa que el quiebre democrático de 1973 era responsabilidad completa del sistema de partidos y la influencia de las doctrinas marxistas. La Constitución tuvo por lógica ser una Constitución restauradora de los valores nacionales (más bien nacionalistas) y la autoridad presidencial como expresión de esa tradición constitucional, con una marcada desconfianza y desvalorización de la política realizada a través de los partidos. El nuevo modelo se afirmó en el reforzamiento de la figura presidencial y el debilitamiento del Congreso. Éste último se configuró como el único espacio para la política partidista (lejos del Gobierno y de la ciudadanía) y por ende debía ser propietario de escasas atribuciones en el funcionamiento del sistema político^{17/18}.

La figura presidencial debía ser el motor del sistema, para lo cual el diseño constitucional se extendió a dos campos. El primero fue la radicación en el Presidente(a) de las facultades necesarias para el ejercicio del poder (iniciativa exclusiva en las materias claves, fijación del ritmo legislativo, potestad reglamentaria amplia –gobernar vía decreto– entre las principales atribuciones)¹⁹. El segundo, fue el establecimiento de un modelo institucional que fortalecía dicha figura y condicionaba al resto de los actores políticos.

¹⁴ Una síntesis del hiper-presidencialismo chileno fue expuesta por José Francisco García en el ciclo Diálogos Constitucionales organizados por el CEP en 2014-2015. Ver: Sierra, Lucas (Editor), Centro de Estudios Públicos, 2015, pp. 322-343. En el mismo ciclo se da una visión general sobre las distintas posiciones constitucionales en esta discusión. En el mismo libro ver pp. 343-375.

¹⁵ Se ha considerado el sistema presidencial chileno como uno de los más poderosos del mundo. Ver: Soto Velasco, Sebastián, “Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional”, Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, Universidad de Chile, 2016, pp. 85 y 86.

¹⁶ Esta fortaleza extrema del Presidente lleva a Pablo Ruiz-Tagle a calificar el sistema chileno como “Modelo autocrático neopresidencialista”. Ver en: Cristi, Renato; Ruiz-Tagle, Pablo, La república en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo, Editorial LOM, 2006, pp. 199 y 215.

¹⁷ Esto se expresa en la redacción en negativo que el artículo 19 N° 15 de la Constitución dispone para los partidos políticos. Igualmente, la Ley de Partidos Políticos, antes de su última modificación en 2016, establecía que el fin de los partidos políticos era únicamente presentar candidatos de las elecciones.

¹⁸ Para un análisis del proceso político que dio origen y postulados a la Constitución de 1980. Ver: Huneeus, Carlos, “El régimen de Pinochet”, Editorial Sudamericana, 2000, 670 págs.

¹⁹ Para un análisis crítico a las atribuciones presidenciales. Ver: Ruiz-Tagle Vial, Pablo, “El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales”, Revista de Derecho Público, Vol. 76.

Se estableció un sistema particular de democracia que se componía de 3 sub-democracias: la democracia tutelada, la democracia contra-mayoritaria y la democracia de consenso. Las tres están interrelacionadas y su fin es trabar el normal desenvolvimiento del régimen democrático en pro de otro objetivo que es la estabilidad del sistema y del Estado.

La democracia tutelada se compuso de los llamados enclaves autoritarios²⁰ (prohibición de las doctrinas marxistas, senadores designados, rol de garantes de las fuerzas armadas, etc.). Se instituyó como una traba general de todo el sistema político. Luego, la democracia contra-mayoritaria tenía por finalidad que el sistema de partidos funcionase con base al empate político en el Congreso, de modo que ninguna fuerza política fuese capaz de desarrollar por sí misma, o en alianzas cercanas, un proyecto político que desestabilizara o contraviniera el orden institucional dispuesto. Para ello se instauró el sistema binominal, los quórum supra-mayoritarios y el control preventivo del Tribunal Constitucional. Como consecuencia de lo anterior, se desarrolla la democracia de consenso,²¹ entendida como aquella donde un Gobierno no puede llevar a cabo su programa sin la venia de la minoría en el Congreso. Esta democracia de consenso se estableció como el costo para la estabilidad y el orden.

¿Es contradictorio lo anterior con la idea de un Presidente(a) fuerte?. No. Lo que debe considerarse es que el modelo fue diseñado para funcionar bajo la premisa de un Presidente(a) fuerte y un Congreso en el cual las fuerzas oficialistas y de oposición sólo puedan operar conjunta e interdependientemente, lo que produce un efecto de simbiosis de las mismas, debilitándolas. Esto deriva en que tales fuerzas no se logren distinguir claramente, salvo que la oposición sea obstruccionista con el Gobierno.

La fortaleza del Presidente(a) radica en sus atribuciones y en esta atenuación del Congreso. Ello, independientemente de si el gobierno

²⁰ El concepto "enclaves autoritarios" ha sido desarrollado por Manuel Antonio Garretón para referirse al diseño institucional que la Constitución de 1980 determinó con el fin de moldear un tipo de democracia restringida, y generar un cambio en la matriz socio-política. Garretón, Manuel Antonio y Garretón, Roberto, "La Democracia Incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales", *Revista de Ciencia Política*, 30 (1), 2010, pp. 115-148.

²¹ Como lo define Arend Lijphart, en lugar de concentrar el poder en manos de la mayoría, el modelo consensual intenta dividir, dispersar y restringir el poder de varias formas. Lijphart, Arend, "Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países", Editorial Ariel, Barcelona, España, 2000.

es continuista²² o reformista²³. Si es reformista, el Presidente(a) sólo podrá ejercer su Gobierno con el acuerdo de la minoría para poder operar en el diseño institucional antes detallado. Si es continuista, el Congreso es inocuo. El Gobierno se puede ejercer por medio de las facultades presidenciales administrativas (especialmente la potestad reglamentaria), sin necesidad de una relevancia política determinante del Congreso. En este juego institucional el único que es fortalecido es el Presidente(a), pero no necesariamente resulta beneficiado²⁴.

Lo anterior tiene relación con la debilidad del sistema de partidos en nuestro sistema político. Luego del golpe de Estado de 1973 se prohibió toda organización y actividad partidaria. Los partidos políticos al reestructurarse en el proceso de transición democrática, lo hicieron de forma precaria y sin legislación que fortaleciera su desarrollo institucional. Los partidos se reordenaron como entidades con personalidad jurídica privada, sin financiamiento público relevante –sino empresarial–, sin mecanismos de control democrático externo ni interno, y tampoco de transparencia activa. A esto se sumó un escenario de un sistema electoral binominal, con primarias en la selección de candidatos, y con listas abiertas, lo que en conjunto debilitó el rol de los partidos en la selección de candidaturas con el consecuente efecto en términos de la disciplina partidaria y su actuación en el Congreso.

La reforma de 2005 destrabó la democracia tutelada. El acuerdo político entre el Gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos y el Congreso logró eliminar los enclaves autoritarios, permitiendo el ejercicio de una democracia mínima pero conservando su carácter consensual²⁵.

²² Se utiliza el término “continuista”, entendido como aquel que no busca realizar cambios políticos, sociales o económicos relevantes.

²³ Se utiliza el término “reformista” como sinónimo de “progresista”, entendido éste último como aquel que tiene por fin realizar cambios políticos, sociales o económicos relevantes, buscando ampliar las libertades individuales, la universalización de los derechos sociales, la profundización democrática y la búsqueda de una económica redistributiva.

²⁴ Fernando Atria sostiene que este modelo lo que hace es “neutralizar” la política, entendido como aquel que no permite visualizar los desacuerdos profundos que existen en la sociedad, manteniendo el estatus *quo* del modelo constitucional neoliberal originalista. Ver: Atria, Fernando; Salgado, Constanza y Wilenmann, Javier, “Democracia y neutralización. Origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional”, Editorial LOM, Santiago, Chile, 2017.

²⁵ Para un análisis politológico de las reformas constitucionales. Ver: Fuentes S., Claudio, “El pacto: poder, constitución y prácticas políticas 1990-2010”, Ediciones UDP, Santiago 2013, 263 págs. Del mismo autor un análisis del plebiscito de 1980 para la aprobación

1.2. El problema del régimen político actual: trabado y bloqueado

Para visualizar el problema del régimen político es necesario detenerse un momento en el modelo democrático y en la configuración del sistema de partidos. Estimamos que la democracia consensual chilena es atípica. Las democracias consensuales buscan que la minoría no sea excluida en la toma de decisiones, estableciendo vetos mutuos entre los actores políticos y dotando de mayor autonomía a la comunidad. El punto central de éstas es su aplicación en sociedades plurales, donde se pretende dar una solución compartida a la diversidad, ampliando el consenso político a la mayor cantidad de fuerzas políticas.

Esos elementos no son propios del modelo chileno. Este tiene por fin el establecimiento de un sistema político que surge como consecuencia del quiebre democrático y la desconfianza entre sectores políticos y hacia la política de partidos. Su sostén no es un arreglo político-social para la convivencia política en la pluralidad, sino una forma agravada de frenos y contrapesos que tienen por objetivo la estabilidad del sistema político^{26/27}. La ausencia de un pacto constitucional compartido es la principal debilidad del modelo chileno, pues nunca se ha acordado una solución política consensual. La prueba empírica es el rechazo que éste genera en aquellos sectores que son contrarios a la Constitución desde sus orígenes. Es más, pareciera ser contra-cultural políticamente, pues la tendencia desde 1989, en un proceso progresivo y altamente negociado, ha sido la voluntad activa de destrabar tales dispositivos consensuales²⁸.

De esta manera los demás destrabes de la fórmula democrática particular se mantienen pendientes. El Gobierno de mayoría²⁹ en nuestro sistema multipartidista es el gran desafío inconcluso³⁰. El Presidente(a) de la

de la Constitución. Ver: Fuentes S., Claudio, "El fraude", Editorial Hueders, 2013, 132 págs.

²⁶ El dispositivo extremo de este modelo fue la radicación en las Fuerzas Armadas de el rol de garantes de la institucionalidad, cuestión derogada en la reforma de 2005.

²⁷ Para un análisis crítico del funcionamiento del modelo democrático chileno desde 1990. Ver: Huneus, Carlos, "La democracia semisoberana", Editorial Taurus, 2014, 616 págs.

²⁸ Esto se acredita en el des-trabamiento de los enclaves autoritarios y también en las últimas reformas políticas realizadas entre 2014 y 2016, particularmente el cambio del sistema electoral binominal por uno proporcional moderado.

²⁹ La democracia de mayoría en su definición conceptual se presenta principalmente en países con sistemas bipartidistas donde uno de los dos partidos concentra el poder en el Gobierno y excluye a la minoría.

³⁰ La democracia de mayorías en sociedades plurales promueve la deliberación como parte fundamental de la legitimación del proceso político. Ver: Dahl, Robert, "La

República y la coalición gobernante, sea reformista o continuista, debe poder realizar el mandato popular afirmado en su elección. La discusión pública sobre cuál es el proyecto político para el país se debe resolver en las elecciones periódicas y con base al sufragio popular. El desarrollo del juego democrático, en el marco de reglas institucionales claras y compartidas, es garantía suficiente de estabilidad. La aplicación de un modelo democrático de mayorías en un sistema multipartidista, en el cual las mayorías deben ser trabajadas permanentemente, se instituye como una garantía institucional para la minoría.

La pluralidad en la representación impide que una mayoría pase por sobre la minoría. Este punto es neurálgico. Nuestro país se ha transformado en una sociedad diversa, con expresión en múltiples partidos y organizaciones sociales. En ese contexto, lograr mayorías que se alejen demasiado de un consenso representativo de la diversidad ideológica existente, es virtualmente imposible.

Así se instituye el gran dilema de la Constitución chilena: si ésta podrá habilitar para el juego democrático de mayorías y minorías o si, por el contrario, mantendrá su carácter de Constitución inhibitoria del mismo, por medio de un diseño que traba o impide en gran medida ese desenvolvimiento. Por conjurar los miedos del pasado nos hemos dado un marco rígido incapaz de adaptarse a los desafíos del futuro.

Lo anterior está ligado a otra cuestión relevante y que a nuestro juicio es el gran problema del régimen político chileno. El modelo de figura presidencial fuerte y Congreso débil, conlleva a que la traba y bloqueo institucional entre Ejecutivo y Legislativo se traduzca en un diseño de difícil gobernanza.

El diseño institucional estableció un sistema totalmente trabado y bloqueado, donde ni la Presidencia de la República ni el parlamento pueden poner en riesgo el modelo de quienes pensaron las Constitución. Bajo esta premisa la pregunta es entonces ¿qué tipo de consenso democrático y duradero puede lograrse?. Un modelo trabado no permite que ningún Gobierno –desde la derecha a la izquierda– pueda desarrollar su propio programa de Gobierno. No sólo es un modelo que desconfía de la oposición original a la Constitución, sino que impide que cualquier proyecto político se pueda realizar.

Democracia. Una guía para los ciudadanos”, Editorial Taurus, Buenos Aires, Argentina, 1999; Bobbio, Norberto, “Teoría General de la Política”, Editorial Trotta, Madrid, España, 2009.

Estamos frente a un modelo en que, en apariencia, el Presidente(a) puede gobernar libremente al disponer de múltiples facultades, pero, en la práctica, es o puede ser objeto de bloqueo por parte del Congreso, pues tiene que gobernar en un Congreso multipartidista, de liderazgos individuales y altos quóruns. El Gobierno debe lidiar con esos tres elementos al mismo tiempo. Buscar una mayoría entre sus aliados, negociar individualmente con cada parlamentario y realizar esta misma operación con la oposición para obtener los votos faltantes cuando no los tiene.

El Congreso³¹, por su parte, también es objeto de bloqueo. Caracterizado por liderazgos individuales, y carente de facultades y responsabilidades sustanciales, se ve atrincherado y obligado a desarrollar una política táctica, meramente temática y de acuerdo a las coyunturas (temas de moda dando lugar a una especie de moda-política), sin tener capacidad real de generar una agenda programática de país de largo plazo que dé cuenta que el mandato de representación es el ejercicio de la soberanía en *pro* de los intereses generales del Estado. La visibilidad del Congreso (en realidad de sus parlamentarios) se expresa por medio de sus facultades de fiscalización (comisiones investigadoras, interpelaciones y acusaciones constitucionales), no por sus atribuciones legislativas.

El Gobierno al ser depositario de la iniciativa exclusiva en todos los temas relevantes, condiciona el accionar del Congreso. Junto con ello, la agenda legislativa la fija el Ejecutivo. Es decir, en el régimen presidencial chileno los temas relevantes del país son aquellos que el Presidente(a) determina (independiente de las urgencias o ritmo legislativo). Un Parlamentario no puede, aunque quisiera y tuviera un proyecto contundente y con apoyo ciudadano, poner en etapa de discusión algún tema país pues el modelo lo radica en el Presidente(a). Para una congresista su máximo logro es obtener el apoyo del ejecutivo a una iniciativa surgida de él y que éste la patrocine o la recoja en un mensaje de un proyecto de ley³².

Como dijimos, esto impide que los diversos proyectos políticos se puedan realizar. Por ejemplo, si es electo un Presidente(a) progresista pero no cuenta con mayorías en el Congreso (basta con que la oposición

³¹ Para un análisis sobre la debilidad del Congreso en los sistemas presidencialistas de América Latina, y cómo esto afecta la percepción ciudadana del Congreso, ver: Ángel Flisfisch (2015) *Parlamento y democracia en América Latina*, publicado en *Parlamentarismo y democracia en América Latina*, Panamá: FLACSO, págs. 51-85.

³² Es habitual leer en la prensa, la queja o celebración de un parlamentario, cuando el Presidente(a) no cita su autoría en un proyecto de ley o cuando éste si lo hace.

maneeje una de las dos cámaras), su programa se atenuará o diluirá en gran parte al tener que encontrar una fórmula de compromiso con la mayoría del Congreso. Al revés, si el Presidente(a) es conservador y un Congreso progresista, el Presidente(a) puede llevar a cabo un mero gobierno de administración, teniendo herramientas para no avanzar y bloquear cualquier voluntad reformista desde el parlamento invocando su iniciativa exclusiva y/o su facultad de veto a los proyectos del Congreso. Este último caso es lo que ocurrió en la discusión del retiro del 10%. La ausencia de intención por parte del Gobierno de buscar una solución colaborativa conllevó que el Congreso utilizara la fórmula de la reforma constitucional, pero, incluso en este caso, el Ejecutivo evaluó la posibilidad de trabar la discusión con otro de los dispositivos para el bloqueo que es el Control preventivo del Tribunal Constitucional (esto se verá más adelante). Ahora bien, el problema también lo tienen los gobiernos conservadores que, en el evento que quisieran ejecutar una política legislativa de corte conservador, no podrían, pues el diseño lo traba y bloquea.

La principal dificultad que enfrenta el sistema presidencial chileno es la debilidad de los partidos políticos y el establecimiento de un Congreso sostenido en liderazgos individuales. Esto no es responsabilidad del gobierno de turno ni de los parlamentarios, sino del engranaje institucional³³. La búsqueda original de debilitar a los partidos políticos y radicarlos únicamente en el Congreso se expresó en que el régimen electoral binominal (donde se elegían las 2 primeras mayorías de las 2 principales fuerzas políticas, a menos que una doblara a la que le seguía en votos), llevó a una germinación y despliegue de un modelo de partidos sustentado en los liderazgos individuales. Un partido político al elaborar una lista parlamentaria, y sabiendo que sólo existía la posibilidad de elegir uno de los dos escaños en disputa, asignaba la postulación al líder local o nacional con mayores posibilidades electorales (popular). A la par negociaba contra un compañero de lista débil, pero cuando esto no ocurría, se enfrentaban dos liderazgos del mismo sector político. El binominalismo, de esta manera, no sólo excluyó a terceras fuerzas políticas sino que, en pos del éxito electoral, fortaleció a figuras individuales en competencias intra-coalición.

³³ En este sentido, nos alejamos de la típica forma de criticar el sistema político chileno, donde se radica la responsabilidad en las personas y sus atributos y no en el diseño de las instituciones que disponen ciertos comportamientos.

Así, hoy, son los parlamentarios y no los partidos políticos, el centro del sistema de partidos. El sistema de partidos funciona con base al cacicazgo político, donde el parlamentario también es el líder del partido regional y comunal. La política de partidos tiende entonces al fortalecimiento de estos liderazgos individuales en desmedro de proyectos programáticos. El partido político se convierte en un espacio de poder para la definición de candidaturas y para el desarrollo de las redes locales y regionales, expresadas en cargos públicos de visibilidad, que a su vez construyen la base electoral de los parlamentarios.

El Congreso se instituye entonces como una sede de líderes políticos cuya legitimidad se funda en su votación electoral individual³⁴. Esto ha promovido conductas que tienden a direccionar políticas públicas a sectores específicos de la población (territorios específicos), acción provocada por la presión de los congresistas para conseguir apoyo de sus votantes a través de la promoción de la inversión pública directa³⁵. El cambio al sistema electoral proporcional moderado pero con listas abiertas, ha permitido la entrada de nuevas fuerzas políticas al Congreso confiriendo mayor pluralidad al mismo, pero la cultura de liderazgo individual reprodujo el modelo de cacicazgo y es muy probable que así continúe.

Esto acarrea problemas en la relación entre el poder Ejecutivo y Legislativo no sólo en el día a día sino también en la macro-política. No da cuenta de una institucionalidad constitucional que permita lograr consensos mínimos para los desafíos de futuro. Cualquier cambio requerido para el desarrollo del país se enfrenta a este bloqueo mutuo. ¿Cómo visualizar un acuerdo en torno al sistema de pensiones, salud, impuestos?. Buscar acuerdos mínimos compartidos sobre el modelo político, social o económico debe pasar por el cedazo de un Presidente(a) híper-facultado pero con un Congreso fraccionado políticamente, caciquista y con supra-

³⁴ Siempre ha existido una discusión sobre si el candidato es electo por sus atributos personales (cuestión que defienden los parlamentarios) o por adherir a un partido político (asunto que es defendido por los partidos políticos). Esto se vio reflejado en la discusión del nuevo proyecto de ley de financiamiento de la política (tratado durante el Gobierno de la Presidenta M. Bachelet), en el debate sobre si un parlamentario electo por un partido pero que luego renunciaba a él, tenía el derecho de trasladar su financiamiento (calculado en base a los votos obtenidos) a otro partido.

³⁵ Este tipo de acción política ha sido conocida en Estados Unidos como "*pork barrel politics*", y se ha estudiado en política comparada en diferentes países. Una de las principales preocupaciones es el impacto negativo que esto tiene en el desarrollo de políticas públicas nacionales.

quórum. Si la democracia pluralista requiere que los distintos proyectos políticos se puedan realizar dentro del cauce institucional, el modelo actual es el más alejado para que esto se produzca.

Un Gobierno para llevar a cabo su Programa debe iniciar procesos de diálogo político de doble alcance y dificultad en el Congreso: con sus parlamentarios y con la oposición (ambas operaciones al mismo tiempo). Las negociaciones se realizan con cada uno de los parlamentarios y no únicamente con las directivas de los partidos o sus bancadas en el Congreso. Es más, muchas veces no existe coincidencia entre la directiva del partido y sus parlamentarios. Esto multiplica infinitamente la dificultad de obtener acuerdos mayoritarios, pues el proceso negociador es bajo la fórmula uno a uno, –Ministro(a)/Parlamentario(a)–, lo que desincentiva la disciplina partidaria para la implementación del programa de gobierno.

Lo anterior afecta la deliberación democrática del Congreso, pues el factor programático cede en favor de los intereses particulares, de modo que el debate de ideas se vuelve un bien escaso al ser reemplazado únicamente por la negociación. El modelo de deliberación-pública/negociación/acuerdo se sustituye por el de negociación/acuerdo-individual.

Esto lleva aparejado el efecto de difuminar la figura del partido político y el rol de sus directivas, y un alto costo al proceso de negociación. Un sistema de partidos fuerte debería funcionar en una relación Gobierno/partidos políticos, en miras de procesar demandas ciudadanas y avanzar en el programa de gobierno. Los partidos políticos debieran ser el interlocutor y los encargados de ordenar sus bancadas en el Congreso, donde radica la deliberación democrática.

Ligado a ello es que el Gobierno necesita no sólo partidos políticos fuertes, sino que también una mayoría estable en el Congreso, más aún en un sistema de partidos multipartidista como es el caso chileno. En el último Congreso Nacional, antes del cambio del sistema electoral, existían 12 fuerzas políticas, hoy 16. Si a ello se suman los quórum supra-mayoritarios (4/7 para las leyes de quórum y 3/5 y 2/3 para las reformas constitucionales), podemos observar fácilmente las dificultades que debe sortear un gobierno para obtener la aprobación de una ley.

Un Presidente(a) de la República que no cuente con una mayoría parlamentaria sostenida en partidos fuertes, está condenado a aceptar la democracia de consenso, la traba y bloqueo mutuo, avanzando en la medida que la minoría –y los grupos de presión con mayor capacidad,

directa o indirecta, de movilizar votos— le permita, y en los cursos que ésta le señale. Esta situación es sumamente compleja en una sociedad que cambia de manera rápida y sostenida como es el momento que estamos viviendo. Los cambios que deben enfrentar los Estados y los gobiernos son tanto nacionales como globales, por lo que la institucionalidad debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a estos cambios, pues esa capacidad de adaptación es lo que dará la estabilidad futura.

La democracia chilena debería sostenerse en la coherencia entre mayoría presidencial y mayoría parlamentaria. El Presidente(a) debiera contar con un diseño institucional que le permita iniciar su gobierno sostenido en una mayoría en el Congreso, y mantener en lo posible dicha mayoría, disponiendo de los instrumentos institucionales para conservarla. Para obtener y mantener esa mayoría en un sistema multipartidista, el rol de los partidos y sus directivas es central para reducir el dificultoso proceso de negociación y poder traducir esos acuerdos en las decisiones del Congreso y sus votaciones.

Junto a todo lo anterior es necesario incorporar un tercer y nuevo factor en la ecuación Ejecutivo/Legislativo, y que es la ciudadanía. Un elemento clave de la Constitución actual es la exclusión de ésta como factor de legitimidad e incidencia. Es un modelo donde la ciudadanía opera únicamente como ciudadanía-electora de las autoridades representativas. Al radicar la política en el Presidente(a) de la República, con partidos políticos institucionalmente débiles y un Congreso instituido como sede de liderazgos personales, la ciudadanía pasa a tener una irrelevancia sistémica no cumpliendo su función democrática de ser activadora de intereses legítimos ni de control de las autoridades.

La apaciguada relevancia de los partidos los aleja de uno de sus principales roles, que es ser canalizadores y agregadores de los intereses ciudadanos, lo que necesariamente exige una relación permanente y bidireccional entre éstos y la ciudadanía. Junto con ello, la inexistencia de mecanismos de control por parte de la ciudadanía produce un efecto de lejanía y también de ausencia de control político-ciudadano del accionar de las autoridades públicas, radicándolo sólo en las instituciones de control-judicial (Ministerio Público y Tribunales de Justicia).

La ciudadanía no sólo debe tener un rol electoral, ni sólo ser oída en los espacios decisionales (en especial el Congreso), sino que se debe avanzar hacia una ciudadanía incidente, entendida como aquella que tiene la cualidad y efecto de repercutir en las decisiones públicas.

La ciudadanía incidente se sostiene en que actualmente el constitucionalismo pasa por una segunda etapa de re-legitimación. La primera fue la incorporación de la ciudadanía al proceso electoral por medio del voto y su progresiva ampliación, conformando el constitucionalismo democrático (legitimación del poder). Hoy las decisiones de los poderes públicos democráticos no sólo se justifican en el mandato de representación y la facultad dada al representante para velar por el interés de todos(as), sino en la necesidad de ampliar el grado de aceptación de tales decisiones políticas (re-legitimación del poder), lo cual se logra por medio de la incorporación de la ciudadanía en la relación con los poderes públicos, en este caso en la relación Ejecutivo/Legislativo.

La ciudadanía incidente se produce en dos ámbitos. El primero en la incorporación de mecanismos que reflejen directamente la voluntad ciudadana (plebiscitos aprobatorios o revocatorio de leyes). El segundo, en la reformulación del ejercicio del mandato de representación por medio del establecimiento de instrumentos que permitan la provisión de contenidos a los representantes que los obligue jurídica y políticamente (iniciativa popular de ley).

De esta manera, el modelo chileno de régimen político debe transitar hacia uno que permita: destrabar el juego democrático, generar un Gobierno de mayorías y minorías claras, y donde la ciudadanía sea un factor relevante para su legitimidad e incidencia.

2. Hacia un cambio en el régimen político: un presidencialismo parlamentarizado

Como hemos señalado esta propuesta tiene como finalidad plantear una fórmula para la habilitación democrática de un Gobierno de mayorías que destrabe y desbloquee la relación Ejecutivo/Legislativo. Busca establecer que el Presidente(a) y su coalición mayoritaria (en un sistema multipartidista) puedan realizar su programa de Gobierno y, con base a él, ser juzgados en la próxima elección presidencial y parlamentaria, de modo que la ciudadanía determine si la coalición gobernante continúa en el poder o se produce la alternancia. Requiere de un diseño que establezca los mecanismos para dicho ejercicio mayoritario y la mitigación de las trabas contra-mayoritarias³⁶.

³⁶ Creemos que los regímenes políticos mixtos, bien diseñados, pueden ser una alternativa de gobierno y estabilidad política. Tenemos a la vista el caso uruguayo como país que parlamentarizó su sistema presidencial y ha dado muestras de décadas

Junto con ello se propone la incorporación de mecanismos de democracia directa e incidente que permitan la confluencia y equilibrio entre Ejecutivo, Legislativo y ciudadanía, más allá de los ciclos electorales. Esto último es relevante, pues la exclusión de la ciudadanía ha traído aparejada el debilitamiento del sistema político. La política se visualiza como espacio únicamente de sectores privilegiados y desconectados con los intereses ciudadanos. Consideramos que el equilibrio y cooperación entre ejecutivo y legislativo, más una participación incidente de la ciudadanía, puede re-establecer el equilibrio entre los tres sectores³⁷. En este sentido propone una nueva fórmula de relacionarse, por medio de la participación pública.

Se propone la idea de un “presidencialismo parlamentarizado”, definido como el régimen presidencial que incorpora una relación de cooperación permanente con el Congreso, en el cuál éste otorga la mayoría parlamentaria al Presidente(a) y se incorpora al trabajo de Gobierno. El modelo busca equilibrar la relación Ejecutivo/Legislativo a través de la colaboración y corresponsabilidad entre las dos instituciones. Afirma este equilibrio la radicación de mecanismos de democracia directa que funcionan como dispositivos de cooperación y control del poder haciendo efectiva la incidencia ciudadana. Las instituciones se fortalecen por medio de la fijación de atribuciones, pero también de responsabilidades.

Para la elaboración de esta propuesta hemos utilizado como principales fuentes los estudios del sistema político chileno y estudios comparados a nivel internacional; los estudios sobre las constituciones chilenas y comparadas; las Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución; el proyecto de Nueva Constitución presentado por la Presidenta Michelle Bachelet y las notas sobre el funcionamiento de la relación Ejecutivo/Legislativo que fuimos tomando desde el 2014 durante el proceso de tramitación legislativa de las reformas políticas y también durante el desarrollo del Proceso Constituyente desde 2015.

de gobernabilidad política y de democracia participativa. Uruguay se ha destacado en América Latina por la calidad y estabilidad de su democracia. De acuerdo a estudios comparados sobre democracias, como el proyecto de investigación internacional *Varieties of Democracy* (V-Dem), o los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, en todos los aspectos medidos Uruguay ocupa la primera posición en la región. Nos parece un buen ejemplo regional a observar.

³⁷ Esto se sostiene en la experiencia de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía convocado por la ex Presidenta Bachelet. La principal conclusión obtenida es que la generación de espacios participativos incidente relegitiman la relación entre ciudadanía y sistema representativo.

Las Bases Ciudadanas son fuente central en la medida que establecen una nueva perspectiva de entender las instituciones y reflejan la pertinencia e incidencia de la participación pública. En ellas se expresó que, junto con el fortalecimiento y mayor equilibrio entre las instituciones vigentes (Presidente(a) y Congreso), se hace necesario incorporar mecanismos de democracia directa como elemento complementario a la representación y para dotar de mayor legitimidad al sistema político. También en las Bases aparece la idea de un Congreso unicameral. A partir de ello, iniciamos un estudio entre ambos modelos de Congreso, concluyendo que las razones expresadas por los ciudadanos (fortalecer la representación y agilizar la tramitación) son argumentos propios de las posiciones favorables a la institución unicameral, cuestión que sumada a la forma como funciona el bicameralismo chileno, nos hizo optar y proponer dicho modelo de Congreso.

2.1. Un Presidente(a) que cuente con una mayoría clara en el Congreso: retomar la segunda vuelta electoral en el Congreso Nacional

La Constitución actual innovó y recogió la experiencia francesa de dos vueltas por elección ciudadana. Es una institución hoy muy popular que hace difícil pensar en una voluntad constituyente que abogue por su reemplazo. Pero, el sistema de dos vueltas para la elección presidencial ha conllevado efectos positivos y negativos. Lo positivo es la participación de la ciudadanía en la elección de su Presidente(a), confiriendo un factor de legitimidad ciudadana al Presidente(a). Esto a través de una mayor oferta de candidatos que permite que la ciudadanía tenga más opciones para mostrar sus preferencias.

Lo negativo es la falsa sensación de mayoría generada por la segunda vuelta presidencial y la separación entre Ejecutivo y Legislativo en el ejercicio del Gobierno. El Presidente(a) electo en segunda vuelta lo es sólo de aquella mayoría electoral absoluta que concurrió a las urnas, pero no necesariamente de la mayoría nacional (social) ni política, y una vez en el Gobierno le es muy difícil realizar su programa al tener un Congreso que carece de incentivos para cooperar en el éxito del Gobierno, principalmente si su mayoría es opositora³⁸. Esto además considerando que la elección presidencial y del Congreso son concurrentes.

³⁸ En una línea similar José Francisco García critica la segunda vuelta electoral en sistemas multipartidistas, pues pueden dejar al Presidente(a) en una doble minoría: la de la segunda vuelta (no refleja la mayoría nacional) y la del Congreso. Ver: Sierra, Lucas (Editor), "Diálogos Constitucionales", Centro de Estudios Públicos 2015, p. 325.

La elección de dos vueltas genera la sensación en el sistema político que cualquiera puede ganar la elección presidencial³⁹. Más allá de las condiciones objetivas, y asumiendo que las elecciones tienen un alto grado de incertidumbre, todo candidato alberga la posibilidad de ganar la elección. La segunda vuelta incentiva la proliferación de candidatos al considerar que obtener el segundo lugar es un objetivo posible de alcanzar para poder participar en ella. Hay una falsa ilusión de ganador que da lugar a todo tipo de candidaturas.

Esta falsa ilusión significa que un candidato (salvo el que lidera las encuestas), y las fuerzas que lo apoyan, estiman que la carrera por el segundo lugar está abierta. Esto se basa en que la existencia de múltiples candidatos hace bajar el número de votos que se requieren para pasar a la segunda vuelta (se produce un efecto espiral: más candidatos incentivan a más candidatos y así sucesivamente). Entre más candidatos, la falsa ilusión se acrecienta. Esto genera competencia en el centro. Los extremos van a llevar un candidato para aumentar su representación nacional, y así aumentar su representación parlamentaria. Así, el que gane tendrá minoría parlamentaria casi por definición, pues la mayoría de los parlamentarios electos se habrán alineado con otros proyectos presidenciales en la primera vuelta. La última elección presidencial (2017) fue una clara expresión de este efecto.

En un sistema multipartidista, y con múltiples candidatos presidenciales, es altamente probable que ninguna alianza logrará una clara mayoría en el Congreso, y si la logra ésta será conformada por múltiples partidos que tensionarán al gobierno y la búsqueda de mayorías en el Congreso. Junto con ello, los candidatos presidenciales presentan a su vez listas de candidatos al parlamento (la mejor campaña para una lista parlamentaria es contar con un candidato presidencial), de modo que el Congreso será expresión de diferentes fuerzas políticas, dificultando la mayoría y la relación Ejecutivo-Legislativo. En breve, la segunda vuelta incentiva las múltiples candidaturas presidenciales y la multiplicidad de listas parlamentarias asociadas a éstas.

³⁹ En esta misma línea, pero de un examen comparado de presidencialismos, María Cristina Escudero y Ricardo Gamboa sostienen que la segunda vuelta genera el efecto de poblar de candidatos en razón de su bajo costo político, y de la posibilidad de negociar o posicionar una agenda en la segunda vuelta. Ver: Escudero Illanes, M. Cristina y Gamboa, Ricardo, "Análisis constitucional comparado de las relaciones ejecutivo-legislativo. Estudio en el marco del proceso constituyente chileno", Estudio realizado para el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, junio 2017, p. 24.

Un ejemplo claro de lo anterior es el del gobierno de Sebastián Piñera hoy. Obtuvo un alto porcentaje en la segunda vuelta (54,57%) pero tiene minoría en ambas cámaras del Congreso. Su Gobierno tuvo en un comienzo una falsa sensación de mayoría creyendo que podría iniciar una política de “grandes acuerdos nacionales” o “una segunda transición”, pero la realidad es que al no contar con la mayoría parlamentaria, está obligado a gobernar negociando todo su programa con la oposición e ir proyecto a proyecto por medio de indicaciones a proyectos que ya se encuentran en el Congreso. Esto se ha expresado con nitidez en las discusiones legislativas sobre la pandemia Covid-19, donde el Presidente no sólo está en minoría, sino debilitado y no ha contado con capacidad negociadora ni flexibilidad en su relación con el Congreso. Es decir, un asunto es la doble minoría y la necesidad de comprometer parte de su programa, y otra, que lo agrava, es el caso donde nos enfrentamos a un presidencialismo debilitado como el actual. A ello se adicionan las intromisiones por parte de parlamentarios de su sector que buscan la negociación uno a uno que incluso ha conllevado votaciones en contra del propio Gobierno.

Ejemplos de lo anterior también fueron los gobiernos de P. Aylwin, E. Frei y R. Lagos, así como la segunda parte del primer gobierno de Bachelet, quienes tuvieron que negociar permanentemente con la minoría del Congreso sus programas de Gobierno, visualizando la tesis crítica de que el sistema político chileno era objeto de un “duopolio” entre derecha y Concertación.

Se propone volver a la segunda vuelta en el Congreso Nacional, como fue nuestro sistema electoral bajo la Constitución de 1925, pero modificada. La finalidad es que el Presidente(a) sea aquel que tenga la mayoría nacional, y la forma más expresiva de ello es que cuente con sus votos (primera vuelta) pero también con los votos de la mayoría parlamentaria. Se busca la confluencia de la doble legitimidad de los regímenes presidenciales (Presidente(a) y Congreso), y la construcción de mayorías de gobierno post electorales⁴⁰.

La propuesta se extiende a dos situaciones distintas en caso que ningún candidato(a) obtenga la mayoría absoluta en primera vuelta (si un candidato obtiene mayoría absoluta en primera vuelta es electo directamente Presidente(a)). La primera se refiere a que si en la primera

⁴⁰ En esta línea Escudero y Gamboa, op. cit. p. 26.

vuelta alguno de los candidatos(as) obtiene al menos 45% de los votos, concurriría a una ratificación del Congreso Nacional por mayoría absoluta de sus integrantes (Congreso unicameral)⁴¹. Esto daría pie a una negociación de gobierno entre la primera mayoría de la primera vuelta y el Congreso. Si la negociación de gobierno es favorable, el Congreso ratificaría a la primera mayoría.

Si ningún candidato en la primera vuelta obtiene al menos el 45% de los votos, o el candidato que obtuvo tal porcentaje no logra una negociación de gobierno en el Congreso de ratificación, concurren a la segunda vuelta en el Congreso las dos primeras mayorías relativas de la primera vuelta. Acá se produce nuevamente el diálogo político para conformar la mayoría de gobierno, votando el Congreso al Presidente(a) por la mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio. Para el candidato que obtuvo al menos el 45% y no logró al ratificación, esta segunda vuelta se torna su segunda chance de negociación de conformación de gobierno.

El Congreso que elegiría es el nuevo Congreso electo (no el Congreso en funciones) y se reuniría sólo para los efectos de la segunda vuelta. De este modo el Presidente(a) sería expresión de la nueva mayoría parlamentaria, lo que permitiría que las elecciones presidenciales y parlamentarias fuesen programáticamente coincidentes.

Esto permite que el Presidente(a) de la República tenga, por un lado, una doble legitimidad democrática y, por otro, inicie su Gobierno con una mayoría parlamentaria.

El Presidente(a) entrará al Gobierno con una mayoría y a partir de ello su objetivo será gobernar con ella. Es posible que la mantenga o que algún partido quiera alejarse del Gobierno, de modo que el Presidente(a) en el ejercicio de su mandato puede reconfigurar su alianza de Gobierno llamando a otro partido a conformar Gobierno. Esto implica también inclusión programática, con el fin de construir mayorías con contenido programático.

⁴¹ Más adelante se explica la propuesta de Congreso Unicameral.

2.2. *La facultad del Presidente(a) de la República de disolver^{42/43}, por una sola vez, durante los dos primeros años de su mandato, al Congreso Nacional*

El Presidente(a) de la República inicia su mandato con una mayoría en el Congreso producto que ésta lo eligió. El modelo propuesto permite que éste cuente con esta mayoría, pero también que ella se mantenga en el curso de su mandato. Se debe tener presente que el régimen presidencial puro contempla un mandato fijo para el Presidente(a) de la República y para el Congreso. Salvo por la acusación constitucional (que es procedente por un accionar ilegal o inconstitucional, no político) el Presidente(a) de la República no puede renunciar, ni cesar en su cargo hasta el término de su periodo (4 años). El Congreso opera de la misma manera, pero incluso la Constitución no contempla su renuncia.

Al existir elecciones concurrentes de Presidente(a) y Congreso, el curso de la acción del Gobierno está ligado al Congreso con el cuál se co-eligió. El modelo actual tiene por efecto reafirmar la doble legitimidad propia de los regímenes presidenciales, en el sentido que ambos son expresión del voto popular, de modo que ninguno de los dos poderes dependen del otro. Esto configura una autonomía en apariencia beneficiosa a partir

⁴² Pablo Ruiz-Tagle Vial ha propuesto desde hace años la disolución del Congreso como mecanismo para desempatar la política legislativa entre el Congreso y el Gobierno. Ver: Academia Parlamentaria, "Seminario. Reformas al sistema político", Cuadernillos Hemiciclo Nº 4, 2012, p. 63. Esta postura también fue sostenida en su participación en el Comando que elaboró el Programa Constitucional de la Presidenta Michelle Bachelet para su candidatura en 2013. De igual manera, la facultad de disolver el Congreso fue propuesta en 2009 por el ex candidato presidencial y ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, del cual Ruiz-Tagle Vial fue su asesor constitucional.

⁴³ "La disolución del parlamento y la censura del gabinete no es una excentricidad en sistemas presidencialistas parlamentarizados. La Constitución uruguaya (Sección VIII artículos 147 y 148) contempla esta fórmula, pero regulada de manera inversa a nuestra propuesta que da cuenta de una mayor parlamentarización del sistema uruguayo. La Constitución establece que la Asamblea General tiene la facultad de censurar al Gabinete de ministros (individual o colectivamente); pero el Presidente de la República puede observar (vetar) la censura y, en caso que la Asamblea insista, pero con un quórum inferior a los 3/5 del total de los componentes, el Presidente puede mantener al o los ministros censurados y disolver ambas cámaras llamando a elecciones. De igual manera, los artículos 174 y 175 de la Constitución de Uruguay contempla la institución de confianza del Consejo de Ministros, por la cual el Presidente le solicita al Congreso que otorgue confianza o la deniegue a los ministros que componen dicho Consejo. Esto faculta al Presidente a reemplazar uno o más ministros de Estado. En nuestra propuesta, y como se verá, el impulso inicial lo tiene el Presidente (no el Congreso), quien puede disolver al Congreso y es el nuevo Legislativo el que tiene la facultad de censurar al Presidente, provocando la convocatoria a nuevas elecciones.

de la idea de separación de poderes o funciones pero, en la práctica, y como hemos expuesto más arriba, conlleva una relación trabada y que conduce al bloqueo mutuo.

La propuesta hace hincapié en que si el Presidente(a) es electo por la mayoría electoral en primera vuelta o por el Congreso en la segunda (que es lo más probable por la forma en que ha funcionado el sistema político chileno en las últimas décadas donde es difícil ganar en primera vuelta), pueda contar con una mayoría durante su mandato. Esto está ligado, primeramente, a la duración del periodo presidencial. Hoy es de 4 años sin reelección inmediata. Estimamos que el modelo presidencial propuesto coincida con un modelo de 4 años con reelección inmediata por una sola vez.

Esto permitirá diseñar y ejecutar políticas públicas de largo tiempo y ser evaluadas en la mitad de ese periodo largo. Actualmente los gobiernos ejecutan una agenda intensa el primer año (año de diseño que se expresa en el envío de proyectos de ley al Congreso, conformación de comisiones o trabajo interno en los ministerios), siendo el segundo y el tercero de ejecución y el cuarto enfocado en la elección presidencial que podemos denominar el año de los resultados (diseño-ejecución-resultados)⁴⁴. La reelección inmediata por una sola vez también busca la renovación de los liderazgos presidenciales. En nuestro sistema se ha producido el efecto fantasma de los ex Presidentes(as), pues siempre están ahí disponibles para un nuevo mandato presidencial (todos los ex presidentes(as) menos Aylwin han retornado o expresado su voluntad de retornar al poder).

Si establecemos que un Presidente(a) puede estar dos periodos inmediatos, y asumimos como probable que así ocurra, contar con una mayoría en su Gobierno se hace urgentemente indispensable. Puede suceder que en el curso de su Gobierno se deteriore la relación Ejecutivo/Legislativo en razón de los intereses disímiles que cada órgano tiene o representa, perdiendo su mayoría inicial, y generando situaciones de impasse entre Ejecutivo/Legislativo, con el consiguiente bloqueo mutuo.

Para que la relación Ejecutivo/Legislativo opere en el curso del derrotero expresado y de manera armónica, se debe configurar también una

⁴⁴ Este es un esquema puro, por lo que en la realidad suele ser modificado y entremezclado, ya que hay gobiernos, como el segundo de la Presidenta Bachelet, donde el diseño y ejecución se realizaron en los 4 años de gobierno.

cuestión al interior del Gobierno. Estimamos necesario que el Gobierno cuente con una mayor cohesión interna, asunto que se debe reflejar en la institucionalización constitucional del Gabinete de Ministros, el cual tendría por objeto permitir la correcta y coordinada ejecución del programa de gobierno. Dentro del Gabinete, el Ministro(a) del Interior, nombrado por el Presidente(a), se instituiría como el Jefe(a) del Gabinete teniendo un rol de coordinación en la ejecución y ajustes del programa del Gobierno, de gestor político en la búsqueda y mantención de mayorías legislativas (junto con el Ministro General de la Presidencia) e instituirse como la principal autoridad política que blinde al Presidente(a) de la República. Junto con ello, el Presidente(a) debería estar facultado para poder nombrar un ministro(a) coordinador de los ministerios sectoriales para efectos de una mejor gestión en las políticas públicas y financiera de éstos (cuestión que es hoy muy deficitaria), ya que tienen sus propias particularidades. Esta facultad también permitirá gestionar mejor la alianza de gobierno, al habilitar la incorporación de las principales fuerzas políticas que lo apoyan a cargos relevantes. Hoy, el Presidente(a) sólo puede encargar a un ministro(a) la coordinación con el Congreso, pero no la gestión política o sectorial de su gabinete de ministros⁴⁵.

Ahora bien, el peor escenario para un Gobierno es perder su mayoría y que se conforme una mayoría opositora obstruccionista en el Congreso, expresado en la ausencia de voluntad de aprobar o de dialogar para ejecutar una agenda mínima de Gobierno (que, en cualquier caso, es hasta probable en el sistema actual). Junto a ello, se debe considerar que pueden existir situaciones excepcionales que alteren el mandato presidencial (escándalos de corrupción, por ejemplo), haciendo necesario reformular la composición del Congreso. Los estudios comparados han mostrado que una de las principales dificultades de los presidencialismos es la inexistencia de mecanismos institucionales para resolver las crisis de autoridad del Presidente(a), en un marco de estabilidad institucional.

A partir de ello, y que se expresará en la no aprobación de los proyectos de ley necesarios para la realización gubernamental, es que aparece como procedente la institución de la disolución del Congreso por una

⁴⁵ En una línea similar, pero más acotada, los senadores Andrés Zaldívar, Andrés Allamand, Hernán Larraín, Felipe Harboe y Carlos Montes” presentaron un proyecto de reforma constitucional en el año 2017 que facultada al Presidente(a) para designar el ministro del Interior como jefe político de Gabinete con facultad de convocar al grupo de ministros, con lo cual le da un mayor nivel político de gestión.

sola vez durante su mandato. El objetivo de la disolución es que el Presidente(a) vuelva a contar con una mayoría favorable o, al menos, no contar con una mayoría opositora obstruccionista, mayoría que deberá ser expresada a través de un voto de confianza hacia el Presidente(a) por parte del nuevo Congreso electo. La disolución busca flexibilizar el sistema, restablecer una lógica de colaboración entre el Gobierno y el Congreso, resolviendo el problema del Presidente(a) con su ex mayoría.

Esta es una institución de última *ratio* que opera más bien como estímulo a la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo con miras a buscar recomponer la relación quebrantada, más que como herramienta de autoridad para imponer la voluntad del Presidente(a). Es claro que el riesgo y el costo político para el Presidente(a) de disolver es mayor, por lo que su uso está reservado a casos extremos de quiebre en la relación Ejecutivo/Legislativo.

Proponemos que esta sea una herramienta que pueda ser utilizada por el Presidente(a) sólo dentro de los 2 primeros años de Gobierno (una vez en cada mandato) para no generar inestabilidad en los 2 últimos teniendo en vista que las elecciones (y la reelección en su primer periodo) están a la vista y así evitar la utilización populista de la herramienta. Además considerando el ciclo de implementación de políticas públicas.

Entendemos que esta figura no incrementa el poder presidencial si se acompaña de la facultad del Congreso de censurar al Presidente (y su gabinete) como se propone en el apartado siguiente, por cuanto busca aumentar las instancias de negociación entre Ejecutivo y Legislativo. Si aumentaría el presidencialismo en caso que la censura no existiera en la arquitectura constitucional.

2.3. *La facultad del nuevo Congreso de censurar al Presidente(a) y convocar a nuevas elecciones presidenciales*

La propuesta requiere de partidos políticos fuertes que puedan velar por el correcto y responsable ejercicio del poder político. El presidencialismo parlamentarizado hace co-responsable al Congreso en la toma de decisiones relevantes. Esto se funda en que todo sistema republicano funciona con base a frenos y contrapesos, de modo que el hiper-Presidencialismo debe ser atenuado con un Congreso fuerte pero que le permita mayorías al Presidente(a) para el buen ejercicio del Gobierno.

La facultad de disolución del Congreso pareciera ir en un sentido inverso de la atenuación y equilibrio, pero no es así. Como se indicó, se considera

una herramienta política y negociadora para evitar tener un Gobierno de minorías, permitiéndole al Congreso negociar con el Presidente(a) una mayoría antes de que éste opte por disolver (entrada y salida de partidos del Gobierno). Ese equilibrio se cierra con un freno y contrapeso determinado y que es la facultad que el nuevo Congreso censure (voto de confianza), como contrapartida a la disolución, al Presidente(a) (y por ende a su Gabinete).

La disolución del Congreso es un instrumento que debe ser (en teoría) bien administrado. Es posible suponer que un Presidente(a) lo ejercerá responsablemente, pero también cabe la posibilidad que un Presidente(a) de sesgo autoritario o populista quiera hacer uso de dicha institución en su beneficio. En cualquier escenario, frente a la disolución del Congreso éste se volverá a elegir, siendo o no favorable al Presidente(a) en ejercicio.

Las razones de la disolución se harán evidentes en el nuevo Congreso de modo que se considera que es la nueva mayoría en el Congreso la que debe restablecer el equilibrio y hacer efectiva la responsabilidad política del Presidente(a). Si éste disolvió responsablemente y logra una nueva mayoría (o la negocia), podrá seguir ejerciendo el poder por el resto de su mandato. En caso que la disolución sea un acto irresponsable, las nuevas elecciones del Congreso serán el espacio necesario para discutir el curso de acción del Gobierno.

Si el Presidente(a) logra una mayoría favorable, se produce por un lado estabilidad en la relación ejecutivo-legislativo por el resto de su mandato y será la ciudadanía, mediante las nuevas elecciones, la que decidirá si se reelige o no (en caso que sea su primer periodo). Si no obtiene una mayoría a su favor, es el nuevo Congreso el encargado de dar un nuevo rumbo al Ejecutivo, estando facultado para censurarlo y convocar a nuevas elecciones. Consideramos que en las nuevas elecciones no se puede presentar el Presidente(a) censurado, pues si es electo, y con un Congreso desfavorable, sería mantener e incluso agravar la situación de crisis.

De esta manera, el Presidente(a) puede disolver el Congreso. Esto asegura contar con una herramienta para resolver un problema grave pero coyuntural de su Gobierno. Luego, se debe convocar a nuevas elecciones parlamentarias. El nuevo Congreso puede ser favorable o no al Presidente(a). El Congreso debe votar el apoyo al Presidente(a) (voto de confianza) y si éste no lo obtiene, el nuevo Congreso puede censurar al

Presidente(a) y convocar a nuevas elecciones presidenciales⁴⁶. El nuevo Presidente(a) dura en el cargo por el periodo que resta al Presidente(a) censurado, pudiendo presentarse a un segundo periodo inmediato. Esta es una atribución facultativa, pues el nuevo Congreso puede evaluar más riesgosa y compleja la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales que la convivencia con el Presidente(a). Un Presidente(a) con doble minoría (la del Congreso saliente y el nuevo Congreso) justifica la convocatoria a elecciones anticipadas por las implicancias en el sistema de gobernanza en consideración a la debilidad de la institución presidencial.

La censura sólo operará luego que el Presidente(a) active la disolución, jamás de manera autónoma, de modo de respetar el carácter presidencial del régimen. Quién tiene la llave de este sistema es el Presidente(a). Es él el que evalúa la pertinencia de disolver el Congreso. Este es un análisis eminentemente político y electoral para resolver su situación de precariedad gubernamental.

2.4. Un Congreso unicameral⁴⁷ y donde estén representados los partidos políticos

No existe una fórmula única ni mejor de cómo organizar el poder legislativo. Esto depende de los arreglos políticos internos de cada país.

Comprendemos que el bicameralismo tiene una fuerte raigambre en nuestra cultura política y académica al entenderse como parte de la tradición constitucional y donde la segunda cámara cumpliría una función de atenuación de la política. Ahora bien, creemos que si no se avanza hacia un bicameralismo que distinga roles entre ambas cámaras lo mejor es pensar derechamente en un modelo de Congreso unicameral⁴⁸.

⁴⁶ Consideramos que si un Presidente en ejercicio, durante su segundo periodo presidencial, perdiera el voto de confianza del Congreso, no podrá presentarse a nuevas elecciones.

⁴⁷ La Revista Chilena de Derecho Parlamentario de 2016 N° 4 dedicó su edición al régimen unicameral, dando cuenta de la reflexión académica en torno al tema.

⁴⁸ La discusión sobre la eliminación del Senado es siempre un espacio abierto. Son legítimos los argumentos que se esgrimen a favor de la Cámara Alta, sobre todo en la representación nacional de las regiones. Es posible pensar un modelo que establezca el derecho de asistencia del Gobernador Regional al Congreso Nacional en las discusiones generales y especiales que los involucren, en especial, en la tramitación de la ley anual de presupuestos. Este sería un modelo basado en el Consejo Federal Alemán (Bundesrat) en el cual están representados los dieciséis estados federados alemanes, pero en este caso sólo para los fines antes indicados. Incluso se puede evaluar

El bicameralismo es una regla general en los Estados federales, mientras que en los unitarios hay un equilibrio entre los modelos⁴⁹. Los congresos bicamerales son más propios de las democracias de consenso y los unicamerales de las mayoritarias⁵⁰. El paso de un modelo bicameral a uno unicameral no ha acarreado problemas a los países que han adoptado esa decisión⁵¹.

Partimos de la premisa que los Congresos bicamerales deben tener una explicación sobre sus dos cámaras, en particular del Senado. La Cámara de Diputados es la cámara de representación política. El pueblo está reflejado en ella. Los senados en general responden a otras razones. La cámara del Senado en la tradición europea parlamentaria tuvo por finalidad integrar a la nobleza al Congreso en plenas monarquías absolutas (cámaras de privilegiados). La cámara del Senado en los regímenes presidenciales nace como espejo de la Cámara de los Lores Inglesa, pero aplicada a las repúblicas. En el sistema norteamericano representa a la diversidad geográfica e igualdad del Estado Federal (los distintos estados valen lo mismo en el Senado). Otra razón es que cumplan una función revisora, pero el sistema se inclina a la Cámara de Representantes (Francia).

En el modelo bicameral como el chileno, el Senado tiene una explicación radicada en la tradición histórica cuyo fundamento es más cercano al modelo europeo que al americano. Es un cuerpo colegiado de personas

institucionalizar este órgano. También es plausible pensar un Congreso «inclinado» donde las funciones de ambas cámaras estén claramente diferenciadas con una preferencia en favor de la cámara de representación política al estilo francés. En este sentido, en nuestras conversaciones de 2017 examinamos también la posibilidad que la tramitación legislativa se inicie por la Cámara de Diputados para luego ir al Senado. Si éste modifica el proyecto sustancialmente (y la Cámara de Diputados rechaza el proyecto en tercer trámite), el Presidente de la República debe tener la posibilidad de optar por el proyecto de la Cámara baja o convocar a la Comisión Mixta. El incentivo está puesto, por un lado, para que el Senado no altere profundamente el proyecto de la Cámara, y por otro, para que la Cámara de Diputados no apruebe proyectos excéntricos o temerarios, pues el Presidente podrá convocar a la Mixta, confiéndole mayor valor a las modificaciones del Senado con miras a atenuar el proyecto original. Junto con ello, el Senado puede conservar las facultades de nombramiento de autoridades, la de resolución de contiendas de competencias y de jurado en el caso de la acusación constitucional.

⁴⁹ Escudero y Gamboa, op. cit., p. 52.

⁵⁰ Lijphart, Arend, "Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo", Barcelona, Ariel, 1987, p. 105.

⁵¹ Escudero y Gamboa citan el caso de Costa Rica y Australia en su legislación sub-nacional, op. cit., p. 53.

relevantes que conformaran un Senado conservador de la política y la generación de leyes^{52/53}, encargado de moderar la voluntad de la Cámara de Diputados. Hoy el rol moderador de la política es bastante discutible, pues el diseño institucional hace radicar en el Senado un rol preeminente, con funciones equivalentes a la Cámara de Diputados y donde se despliegan los principales liderazgos individuales en relación a las políticas de los gobiernos.

En Chile la bicameralidad puede ser enjuiciada por diversas razones. La Cámara de Diputados y Senado realizan las mismas funciones y tratan ambas de ser proporcionales a la población (cuestión que el Senado no cumple). La duplicación de funciones (la formación de la ley establece procedimientos espejos) y la incorporación de más actores (dos cámaras) hace más lento el proceso legislativo, generando muchas veces bloqueo entre cámaras (la habitualidad de tener que recurrir a la instancia de la comisión mixta). Segundo, y como consecuencia de lo primero, la duplicación de funciones fortalece al Senado, pues al realizar la misma labor y ser menos sus miembros, sus votos valen más. De esta manera, la cámara de Representantes pierde su valor al ser suplida por el Senado que se transforma en la finalidad de toda carrera política y objeto del deseo de los poderes extra-institucionales⁵⁴.

Seguidamente, el establecimiento de elecciones de Gobernadores Regionales reformuló la representación regional. Tendremos dos tipos de autoridades electas que representan un mismo espacio geográfico y dentro de un Estado unitario altamente centralizado. Así las cosas, la no existencia de argumentos geográficos históricos de la representación nacional de las regiones (propio de los estados federales) y la próxima

⁵² Collier, Simon, "Ideas y política de la independencia chilena. 1808-1833", Editorial Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 278-282.

⁵³ La idea de Senado Conservador tiene su origen en el modelo constitucional francés. Éste Senado tuvo por objeto el control de constitucionalidad de las leyes. El artículo 21 de la Constitución de 1799 expresó "Mantiene o anula todos los actos que le son dirigidos como inconstitucionales por el tribunalado o por el gobierno: las listas de los elegibles están incluidas entre esas actas". En Chile el Senado aparece en el Reglamento Constitucional de 1812 y 1814. El Senado Conservador se establece en el Proyecto de Constitución Provisoria de 1818. Este Senado controlaba no sólo la constitucionalidad de las leyes, sino que debía dar su acuerdo a los grandes negocios del Estado, las relaciones exteriores, facultades militares, la reforma a la Constitución, regular el funcionamiento del Congreso, entre otras. Ver Capítulos II y III del apartado "Potestad Legislativa" del Proyecto de Constitución.

⁵⁴ No es casualidad que los casos públicos de cabildeo y financiamiento ilegal de la política se radiquen principalmente en el Senado.

elección de la autoridad ejecutiva regional, con un Consejo Regional electo también, parecen dejar poco espacio para la justificación del Senado⁵⁵, a menos que en la discusión constituyente se avance derechamente hacia un Estado federal, autonómico o altamente regionalizado, donde la representación geográfica adquiera un valor que conlleve la necesidad de la bicameralidad.

Es necesario fortalecer la política como espacio de deliberación, lo cual implica fortalecer el régimen representativo (más allá de complementarlo con mecanismos de democracia directa) y la representación. Fortalecer el régimen representativo significa necesariamente fortalecer el sistema de partidos políticos. Sin partidos políticos fuertes no habrá Congreso fortalecido y responsable. Los independientes podrán participar patrocinados por algún partido político legalmente constituido.

Se propone un Congreso unicameral, compuesto por una Cámara de Representantes⁵⁶. Este modelo ha sido adoptado por países altamente estables y/o desarrollados económicamente como Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Singapur, Suecia. Esto no es nuevo ni disruptivo en Chile. El Reglamento de 1812 y la Constitución de 1823 establecieron el unicameralismo⁵⁷. Igualmente, la idea de un Congreso unicameral aparece fuertemente en la Etapa Participativa del Proceso Constituyente de 2016. En los Encuentros Locales Autoconvocados la institución Congreso aparece en el segundo lugar del eje “Instituciones del Estado”, indicando la idea fuerza respectiva que *“Este concepto es descrito como una institución democrática necesaria en*

⁵⁵ La discusión sobre la eliminación del Senado es siempre un espacio abierto. Son legítimos los argumentos que se esgrimen a favor de la Cámara Alta, sobre todo en la representación nacional de las regiones. Es posible pensar un modelo que establezca el derecho de asistencia del Gobernador Regional al Congreso Nacional en las discusiones generales y especiales que los involucren, en especial, en la tramitación de la ley anual de presupuestos. También es plausible pensar un Congreso “inclinado” donde las funciones de ambas cámaras estén claramente diferenciadas con una preferencia en favor de la cámara de representación política al estilo francés.

⁵⁶ Escudero y Gamboa señalan como síntesis de las ventajas de unicameralismo: i) Hace más eficiente el proceso legislativo, al concentrar el poder del Congreso en una sola Cámara; ii) Se evita la superposición de funciones (entre cámaras) y con ello eventuales conflictos y bloqueo entre ellas; iii) Dependiendo del mecanismo de elección de sus miembros (en especial cuando integran miembros no electos o representantes de ciertos grupos), las segundas cámaras pueden actuar como agente obstaculizador del cambio querido por la mayoría. Introducen un sesgo conservador al sistema político; iv) Cambios de sistema bicameral a unicameral no han provocado problemas al funcionamiento de las democracias. Escudero y Gamboa, op. cit., p. 53.

⁵⁷ Esa cámara única será denominada Senado en ambos textos.

la creación en las leyes o función legislativa. Se concibe mayoritariamente como una institución representativa u órgano representante del pueblo. Se valora por la posibilidad que brinda para poder legislar o hacer leyes, resaltando la relevancia de la ciudadanía o pueblo. Se propone que debe haber un congreso o parlamento representativo que mayoritariamente es preferido unicameral, y en menor medida, bicameral". Dentro de las razones para el unicameralismo las Bases Ciudadanas mencionan: "Debe haber un congreso unicameral que cumpla una función legislativa y fiscalizadora que tiene, agilizando el trámite parlamentario(...)" ; "Debe haber un congreso unicameral, así existirá una menor complejidad en la tramitación de las leyes, más cercanía con la población al simplificar el aparato estatal y se ahorran recursos(...)" ; "Debe haber un congreso unicameral proporcional a la población del país"⁵⁸.

Proponemos que la Cámara de Representantes debería estar integrada por un total de 210 miembros elegidos, de los cuales una parte se elegirá por el sistema de elección proporcional y otra por el sistema mayoritario (uninominal). Ambos sistemas tienen fines distintos y fundamentos diferentes. El primero busca expresar la proporcionalidad de las fuerzas políticas y su expresión en votos. El segundo busca generar una mayoría y expresar la representación geográfica del territorio. Se complementan los objetivos de representación y gobernabilidad. El primero permite fortalecer en mayor medida a los partidos políticos y el segundo reconocer los liderazgos individuales. Ambos criterios son legítimos y parte de nuestra tradición constitucional y de partidos. Dentro de éstos 210 se deben establecer reglas de paridad para la representación de mujeres así como de cuotas en el caso de los pueblos indígenas.

Como se busca la obtención de una mayoría para el Presidente(a), se propone que sean 150 parlamentarios electos por el sistema proporcional en listas cerradas y bloqueadas. El espacio geográfico del distrito sería la región. Este sistema de listas fortalece a los partidos políticos que son quienes componen las listas y en ellos radica el imperativo de conquistar los votos de la ciudadanía, a partir de un programa sólido de gobierno. El sistema también permite que ingresen al Congreso parlamentarios de alto prestigio social e intelectual, así como también grupos específicos (mujeres, indígenas, minorías) pues si son situados en un lugar preferente podrán ser electos, cuestión que con el sistema de lista abierta no ocurre.

⁵⁸ Comité de Sistematización, "Encuentros locales autoconvocados. Reporte de sistematización de los fundamentos asociados a los siete conceptos más mencionados", pp. 13-18.

Los otros 60 serán elegidos por el sistema mayoritario (uninominales) pero presentados por los partidos políticos y son éstos quienes podrán renovar o no su postulación. El espacio geográfico de estos distritos sería una versión corregida de los antiguos 60 distritos existentes previos a la reforma electoral de enero de 2015. Este sistema permite afirmar la cercanía entre electores y sus representantes, equilibrando el rol de los partidos políticos con los liderazgos locales.

Para el funcionamiento del Congreso en la formación de la ley se propone que sólo existan dos tipos de quórum: el simple y el orgánico (al modo francés y español). El quórum orgánico se aplicaría a todas las materias de ley referidas a la organización de las instituciones Estado y se obtendría por la mayoría absoluta de los congresistas en ejercicio (106 parlamentarios), y no con el quórum actual de 4/7 (también es posible que dicho quórum de mayoría absoluta se siga llamando “quórum calificado” como establece la actual Constitución en el artículo 66). El quórum simple se aplicaría para todo el resto de materias.

Para que el sistema no se conforme en un multipartidismo extremo se considera que se debe establecer una barrera de entrada del 5% de los votos válidos de la última elección parlamentaria para ingresar al Congreso. El objetivo es tener partidos institucionalizados, con raigambre social, y evitar así la alta volatilidad electoral que a larga favorece los liderazgos individuales y muchas veces populistas.

2.5. *Un parlamento con más atribuciones y cooperador del Gobierno*

Uno de los principales defectos del Congreso es que no tiene incentivos para cooperar con el Presidente(a). Lo claro es que el sistema actual no contempla elementos que faciliten la cooperación. Más bien, lo común son las agendas paralelas del Gobierno y congresistas. Éstas pueden o no coincidir, lo cual generalmente depende de si el Gobierno da señales concretas en la línea de los intereses temáticos de los parlamentarios. También esa coincidencia se produce cuando los nombramientos de las autoridades regionales y provinciales coincide con la voluntad del congresista local.

Rol en la conformación de mayorías de Gobierno. En el modelo propuesto el principal incentivo es la conformación de la mayoría para la elección del Presidente(a) de la República antes explicado. Luego, la negociación política permanente entre Gobierno y Congreso para el ejercicio de la facultad de disolución y censura para la continuidad o conformación de un nuevo Gobierno.

Nombramiento de parlamentarios como Ministros(as). Cada vez que un Gobierno está pasando por momentos complejos se ha nombrado a un parlamentario(a) como ministro de Estado. Podríamos afirmar que las complejidades de un mandato presidencial se atenúan cuando se incorporan mecanismos colaborativos entre ambos poderes. El límite que tiene esto es que el congresista(a) cesa en su cargo al asumir tareas en el Ejecutivo debilitando al Congreso, pues una persona de sus filas, que en general representan un marcado liderazgo en sede parlamentaria, abandona su función de articulador de posiciones políticas (pensar en Mario Desbordes o A. Allamand en el actual periodo, ambos han dejado el Congreso para asumir como Ministros de Estado en julio de 2020).

Nuestra propuesta se encamina a generar colaboración entre el Congreso y el Presidente en el día a día. Partimos de la premisa que el mejor desenvolvimiento del Ejecutivo es cuando logra aunar criterios con el legislativo, mejorar los proyectos de ley y lograr las mayorías necesarias. Para esto se estima que el Presidente(a) pueda nombrar uno o más congresistas como Ministros de Estado sin que cesen en el cargo de parlamentario. Para efectos del correcto funcionamiento del sistema, éste ministro(a) debe ser alguno de los parlamentarios(as) electos por el sistema proporcional de listas cerradas. Esto permitirá mantener el objetivo de fortalecer a los partidos políticos de la coalición gobernante y evitar la utilización del cargo de ministro(a) como parte de la campaña electoral para la reelección como podría ocurrir con los parlamentarios electos por el sistema uninominal.

La propuesta permite, primeramente, contar con un aliado directo en el Congreso que lleve a cabo la agenda de Gobierno. Si para un Gobierno su agenda prioritaria fuera una reforma de salud, que el Ministro del ramo sea un congresista es una opción más que beneficiosa para avanzar en esa agenda. Esto también permite generar un efecto de identificación de los parlamentarios con el Gobierno, cuestión que vendría a limar las asperezas propias de las funciones que realizan ambos poderes del Estado.

Iniciativa de ley. Uno de los problemas más claros en la relación Ejecutivo/Legislativo es la queja permanente del Congreso por la falta de atribuciones en materia de ley. Se estima que salvo la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, todo el resto de materias puede ser compartida entre Congreso y Gobierno.

Veto presidencial. El actual sistema de veto radica en el Presidente la facultad de oponerse (total o parcialmente) a un proyecto de ley

emanado de la deliberación democrática del Congreso. La Constitución dota al Presidente de una herramienta que opera subiendo el quórum de las leyes a 2/3 (quórum necesario para que el Congreso insista en su propuesta). Se considera que el veto podría seguir existiendo sólo parcialmente (veto parcial) y en el evento que el Congreso pueda insistir con el quórum constitucional de aprobación de las leyes (simple o mayoría absoluta según el caso). Esto permitiría al Presidente volver a negociar algún punto particular cuya aprobación estime compleja sin vulnerar el ejercicio de la soberanía del Congreso.

2.6. Partidos políticos fortalecidos, transparentes y democráticos

Todo el modelo propuesto se sostiene en contar con partidos políticos fuertes. Esta fortaleza se expresa de manera doble. En su poder para incidir en el sistema, elegir al Presidente(a) y las demás atribuciones aquí propuestas, pero también que su fortaleza institucional radique en su constante proceso de democratización.

El sistema de partidos chilenos ha sido caracterizado, desde su germinación en el Siglo XIX, como uno de los sistemas más estables en el ámbito latinoamericano⁵⁹. Se conformaron, línea que se extiende hasta

⁵⁹ Los principales estudios generales del sistema de partidos: Arriagada H., Genaro. 1997. ¿Hacia un big bang del sistema de partidos?. Santiago, Editorial los Andes, serie "Temas de Hoy"; Boeninger, Edgardo. 1998. Democracia en Chile, lecciones para la gobernabilidad. Santiago, Editorial Andrés Bello; Cañas K., Enrique. 1997. Proceso Político en Chile. 1973-1990. Santiago, Editorial Andrés Bello; Corvalán M., Luís. 2001. Del capitalismo al neoliberalismo en Chile. Santiago, Editorial Sudamericana; Garretón, Manuel Antonio. 1983. El proceso político chileno. Santiago, FLACSO; Gil G., Federico. 1969. Sistema político chileno. Santiago, Editorial Andrés Bello; Gil G., Federico. 1962. Los partidos políticos chilenos, génesis y evolución, Argentina, Editorial De Palma; Gómez Leyton, Juan Carlos. 2004. La frontera de la democracia, derecho de propiedad en Chile, 1925-1973. Santiago, LOM ediciones, Colección Historia; Guilisasti T., Sergio. 1964. Partidos políticos chilenos. Doctrina, historia, organización interna y fuerza electoral de los partidos Conservador, Liberal, Radical, Demócrata Cristiano, Socialista y Comunista. Santiago, Editorial Nacimiento; Lechner, Norbert. La democracia en Chile. 1970, Buenos Aires, Ediciones Signos; León E., René. 1971. Evolución histórica de los partidos políticos chilenos. Buenos Aires-Santiago de Chile, Editorial Francisco de Aguirre; Loveman, Brian, Lira, Elizabeth. 2000. Las ardientes cenizas del olvido: vía chilena de reconciliación política, 1932-1994. Santiago, Dirección DIBAM, LOM Ediciones, Colección Historia; Moulian, Tomás. 1993. La forja de ilusiones, el sistema de partidos 1932-1973. Santiago, Universidad de Artes y Ciencias Sociales (ARCIS); Scully, Timothy. 1992. Los Partidos de centro y la evolución política chilena. Santiago, CIEPLAN-NOTRE DAME, Alfabetá Impresores; Urzúa V., Germán. 1992. Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992). Santiago, Editorial Jurídica de Chile; Valenzuela, Arturo. 1996. Orígenes y características del sistema de partidos

hoy, con base a los sistemas de partidos europeos. Generalmente, las doctrinas políticas que dieron origen a los partidos en el viejo continente tuvieron su réplica en nuestro país. De este modo se conformó un sistema político particular. Un modelo presidencial basado en el modelo norteamericano, pero con un sistema multipartidista de raíces europeas. Esto ha generado una cultura política autónoma sobre la cuál toda reforma constitucional y legal se debe sostener.

El sistema de partidos chileno, a partir de mediados del siglo XIX, se ha ido estructurando en conflictos o fisuras sociales dicotómicas que sitúan a los partidos en uno u otro lado. En el siglo XIX, y en torno al conflicto entre clericales y anticlericales, pugna derivada del rol de la Iglesia Católica dentro del Estado y las instituciones, el conflicto giró en torno a la laicización o no del Estado. Desde comienzos del siglo XX, y durante todo el siglo, la sociedad chilena comenzó a girar en torno a una nueva ruptura social, el “conflicto de clases”, escisión derivada de la denominada “cuestión social”. A partir de los 80/90 se vislumbró la tesis de la fisura autoritarismo/democracia que nos acompaña hasta hoy, pero que parece ser reconfigurada (o al menos inicialmente) por una fisura entre progresistas/no progresistas. Es decir entre aquellos partidos que quieren avanzar, con grados y matices distintos, en una agenda copulativa en pro de las libertades, derechos sociales, profundización de la democracia representativa y economía redistributiva y ecológica; y aquellos partidos que más bien enfatizan la centralidad de la libertad económica como base del desarrollo y alertan contra la excesiva concentración de poder y recursos en el estado, lo que conjugan, no sin dificultad, con una impronta valórica religioso-naturalista.

Lo común del sistema de partidos desde 1990 es que se fue debilitando progresivamente, congelándose y minando su legitimidad⁶⁰. Esto llevó a una decreciente tasa de participación electoral hasta hoy (la más pronunciada en América Latina) y en ese escenario se produjo la crisis

en Chile: proposición para un gobierno parlamentario. Santiago, Centro de Estudios Públicos, N° 64, primavera; Valenzuela, Arturo. 1989. El quiebre de la democracia en Chile. Santiago, FLACSO; Valenzuela, Samuel. s/f. Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile. Centro de Estudios Públicos y Yocelovsky, Ricardo. 2002. Chile, partidos políticos, democracia y dictadura 1970-1990. Santiago, Fondo de Cultura Económica.

⁶⁰ El politólogo uruguayo Daniel Chasqueti plantea la tesis de un sistema político congelado. Ver: Chasqueti, Daniel. 2017. “Sobre las reformas políticas en Chile (2014-2016)”, en libro Reformas políticas en Chile 2014-2016, Edición Ministerio Secretaría General de la Presidencia e IDEA Internacional, 2017.

del financiamiento ilegal que explotó en 2014, que lo ha estremecido y deslegitimado hasta hoy.

A partir de ello se optó por realizar una reforma constitucional y legal al sistema de partidos con el fin de dotarlo de mayor pluralidad, representación, pero también de obligaciones fundado en los bienes públicos que generan⁶¹. Con las reformas políticas aprobadas entre 2014-2018 se dio un paso sustancial en el sistema de partidos. Un nuevo sistema electoral proporcional moderado que ha permitido el ingreso de nuevas fuerzas políticas al Congreso; la prohibición del financiamiento empresarial de la política y su reemplazo por el financiamiento público; la pérdida del escaño por financiamiento ilegal; una nueva ley de partidos que obliga a la transparencia y una mínima democracia interna; las nuevas facultades del Servicio Electoral autónomo para un mayor control de los partidos y campañas políticas, se pueden mencionar como algunos de los principales avances⁶².

En particular, los partidos políticos pasaron de ser entidades privadas a personas jurídicas de derecho público. Esto faculta al establecimiento de obligaciones en el ámbito de la transparencia y control, pero también el derecho de ser financiados por el fisco. A la par con estos sustanciales avances, estimamos que el principal desafío de los partidos es su democracia interna donde el principio de una persona un voto, conlleve a la elección mayoritaria de las directivas. Esto fortalecerá la democracia interna y la renovación de las elites partidarias.

Pero, el problema de los partidos políticos parece seguir, independiente de la reforma jurídica, o más bien, fue y es una reforma inconclusa. Estimamos que se debe a lo expresado acá. Estamos ante un modelo de sistema político donde los partidos tienen un rol secundario, pues el primario lo tienen los congresistas individualmente considerados. Un régimen presidencial donde el Presidente(a) no necesita gobernar con los partidos si así lo estimare, sino que dedicar su energía a la negociación uno a uno en el Congreso. Hay muchos casos donde se han logrado acuerdos con las directivas de los partidos y no ha existido un correlato en el Congreso.

⁶¹ Como dato curioso, sólo desde 1958 hay una regulación legal de los partidos políticos.

⁶² Para un examen de las reformas políticas. Ver: Jordán Díaz, Tomás y Figueroa Rubio, Pamela, "La ruta hacia una mejor democracia", en libro Reformas políticas en Chile 2014-2016, Edición Ministerio Secretaría General de la Presidencia e IDEA Internacional, 2017, pp. 11-47.

El diseño institucional aún es débil en su fortalecimiento y se debe avanzar en esa línea. Por un lado en lo expresado anteriormente referido a que el Congreso debe ser expresión de la fuerza de los partidos políticos, y la relación del Ejecutivo debe ser con los partidos políticos representados y con ellos conformar su mayoría.

Pero, en igual medida, los partidos aún son débiles en su estructura, en especial su democracia interna. Para que un partido sea relevante en la relación Ejecutivo/Legislativo se requiere que la entidad “partido” sea la fortalecida. Luego, para que esto sea posible, es necesario que el partido se nutra programáticamente (partido programático) y que sus instancias partidarias reflejen la pluralidad interna.

Un partido relevante en el Congreso, programático y democrático internamente es el necesario para el modelo propuesto.

Se deben establecer mecanismos de mayor confluencia entre los distintos sectores del partido (partido activo horizontalmente), pero también desde la militancia hacia las instancias representativas (partido activo verticalmente).

La debilidad se refleja en la tendencia al caudillaje dentro de los partidos. Líderes individuales, generalmente parlamentarios, administran el partido e imponen su agenda. De esta manera la pluralidad interna se ve opacada. Esto obliga a corregir el modelo de elección y se hace imperativo que las minorías relevantes también tengan representación en las instancias colegiadas electas dentro de los partidos. Las distintas vertientes y referentes al interior de los partidos políticos deben tener expresión en las instancias de toma de decisiones.

Las elecciones periódicas deben ser la regla general (cada dos años), en la cual al menos vote el 40% del padrón para su validez. En estas elecciones las listas deberán inscribir programas con base al ideario del partido y propuestas concretas de ejecución por el plazo de dos años. Ligado a ello, se requiere la actualización y transparencia permanente de los padrones de militantes. Aquellos militantes que no voten en dos elecciones consecutivas quedarían eliminados automáticamente de éste. Todo esto impone la exigencia de una militancia activa y que controle políticamente a sus dirigentes. La incorporación de mecanismos de democracia participativa (consultas, plebiscitos, etc.) con su base militante, e incluso con la ciudadanía, deben ser propios de su accionar. Tales instrumentos, junto con la profundización democrática, sirven de herramientas de control ciudadano al accionar de las directivas.

Desde la perspectiva programática, los Institutos de Estudio de los partidos, los distintos frentes o comisiones de especialistas, deben propiciar la realización de acciones de apoyo a la directiva y de las bancadas en el Congreso. Junto con ello, fijar programas de estudios, capacitación y de difusión de su ideario y propuestas.

En todo esto el Servicio Electoral tiene un rol central. Debe ser el órgano encargado de organizar y fiscalizar las elecciones internas de los partidos. Para ello no sólo debe ejercer una súper vigilancia general sino hacerse cargo completamente de las elecciones internas. El fortalecimiento de la democracia interna de los partidos es esencial para el modelo propuesto. Para facilitar la coordinación y el trabajo del Servicio Electoral, pueden establecerse un número muy limitado de fechas en las que los partidos podrán renovar sus órganos nacionales al interior de cada período presidencial.

2.7. *Hacia un Tribunal Constitucional que habilite el juego democrático*^{63/64/65/66}

El Tribunal Constitucional (TC) cumple un rol central en el engranaje democrático. Su función no es sólo controlar la constitucionalidad de las leyes, si no permitir el juego democrático. Como institución del Estado, tiene el imperativo que sus prácticas sean coherentes con los valores y principios que fundan la sociedad democrática⁶⁷.

Lo anterior se realiza por dos vías. Por un lado, a través de su función de ajustar las leyes a los estándares constitucionales y que tales contenidos no vulneren los derechos fundamentales de las personas y, por otro,

⁶³ Una síntesis de la discusión constitucional en torno al Tribunal Constitucional se expresó en los Diálogos Constitucionales realizados por el Centro de Estudios Públicos en 2014. Ver: Sierra, Lucas (Editor), "Diálogos Constitucionales", op. cit., pp. 376-413.

⁶⁴ La crítica más dura al actual Tribunal Constitucional la realiza Fernando Atria y Constanza Salgado en una serie de columnas en el diario electrónico El Mostrador. Ver: <http://www.elmostrador.cl/autor/fernando-atria-y-constanza-salgado/>

⁶⁵ El propio Tribunal Constitucional en abril de este año realizó un pleno extraordinario donde analizó las críticas que ha recibido su labor. Junto con ello, la Comisión de Constitución del Senado analiza diversos proyectos de ley sobre reforma al Tribunal que abarca, entre otras cuestiones, el nombramiento, integración, funciones y atribuciones, efecto de sus sentencias y una eventual responsabilidad política de los Ministros.

⁶⁶ Sierra, Lucas y Mac-Clure, Lucas (2011). Frente a la Mayoría: Leyes Supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile. Santiago, Chile. CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Projectamérica.

⁶⁷ García Pino, Gonzalo, "Estudios sobre jurisdicción constitucional, pluralismo y libertad de expresión", Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 49, 2012, p. 19.

en el resguardo del principio democrático al que está obligado y que le otorga su legitimidad institucional. El declarar la inconstitucionalidad de una ley no puede afectar jamás la legitimidad democrática del legislador pues eso lo hace atentar contra sí mismo⁶⁸.

El TC ha tenido un rol clave en ciertos momentos y áreas. Habilitó la transición a la democracia en los años 80 al establecer el estándar básico democrático para el plebiscito de 1988. Ha dictado sentencias que han permitido la profundización de los derechos fundamentales (por ejemplo, la declaración de inconstitucionalidad del artículo de la ley de Isapres que permitía discriminar a mujeres y personas de edad avanzada), pero su rol está trabado institucionalmente (cuestión que ha llevado su deslegitimación) en la posición de tercera cámara que la Constitución le confiere por medio del control preventivo (obligatorio y facultativo) de las leyes.

Este último punto es el problema del TC chileno. Fue diseñado, en parte, para trabar la democracia. Su facultad de conocer obligatoriamente las leyes orgánicas constitucionales y facultativamente cualquier proyecto de ley, lo sitúan como un catón del Congreso. Es por ello que cualquier diseño sobre el régimen político requiere extender el análisis al Tribunal Constitucional y determinar cuál será el rol democrático de éste.

El Tribunal Constitucional cumplirá su función y respetará el principio democrático si la arquitectura institucional lo aleja lo más posible del ejercicio del poder democrático. Esto se logrará eliminando el control preventivo.

La ajenidad del objeto de control es la principal garantía de un TC democrático. El Congreso crea leyes y el TC las controla. Esto se da cuando el TC sólo controla represivamente, cuando las leyes están en vigencia. Se deja espacio al legislador y luego, en el curso de la ejecución de la ley, ésta puede ser controlada.

Esto permite diferenciar los frenos y contrapesos de las intromisiones competenciales. El equilibrio entre los poderes y los controles recíprocos deben permitir la actuación de cada poder dentro de su esfera. La intromisión competencial debilita a un poder en favor del otro, pues un órgano suple la función del otro.

⁶⁸ Sobre la crítica contra-mayoritaria a la justicia constitucional. Ver: Ruíz Miquel, Alfonso, "Constitucionalismo y democracia", Revista Isonomía N° 21, México 2004, pp. 66-70.

Junto con ello, una reforma al sistema de nombramiento le otorgará una relegitimación. Es necesario incorporar las audiencias públicas obligatorias para su nombramiento en las tres sede del poder (Ejecutivo, legislativo y judicial).

2.8. El establecimiento de mecanismos de democracia directa

Como propusimos en un comienzo, la relación Ejecutivo/Legislativo no puede hoy examinarse de manera bidireccional sino tri-direccional: Ejecutivo-Legislativo-Ciudadanía.

Los mecanismos de democracia directa aparecieron fuertemente en la Etapa Participativa del Proceso Constituyente realizado en 2016. Las Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución situaron a los plebiscitos, referendos y consultas en el primer lugar en el eje “Instituciones del Estado” de los Encuentros Locales Autoconvocados. La idea fuerza que está en ellos fue: *“Se describe como un mecanismo de participación ciudadana, es decir, donde se expresa la opinión de la ciudadanía, fundamental para la democracia. Se le asocian conceptos como el ser vinculantes, el de democracia directa y el de iniciativa popular. Se valora por la posibilidad que otorga para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía como una expresión de la participación en democracia. Se propone fundamentalmente la necesidad de que haya participación ciudadana directa y vinculante en las decisiones. Esta participación debe materializarse en mecanismos como plebiscitos, consultas y referendos”*.

Entre las razones favorables a los mecanismos de democracia directa se mencionan: *“Son para que los ciudadanos tengan acceso a la toma de decisiones fundamentales para que se involucren como cambio de Gobierno, Parlamento o nueva Constitución”; “Se debe mejorar la participación vinculante en temas o momentos específicos, bajando las barreras del plebiscito para poder ocuparlo, complementándose con otros mecanismos de participación que se encuentren en la Constitución”, “Se debe incorporar mecanismos de participación vinculante, que permitan la expresión de los puntos de vista, propuestas y sentir de la población, formalizándose como espacio de convivencia cívica que sostenga una forma de dialogar y participar respetuosamente”*⁶⁹.

⁶⁹ Comité de Sistematización, “Encuentros locales autoconvocados. Reporte de sistematización de los fundamentos asociados a los siete conceptos más mencionados”, pp. 7-12.

La re-legitimación de los sistemas democráticos se vincula a la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones⁷⁰. La participación de la ciudadanía en las decisiones democráticas fortalece el sistema político⁷¹. La ciudadanía tiene una función no sólo de otorgar legitimidad al poder representativo a través de las elecciones periódicas, sino que es un actor clave en las democracias a través de la incidencia en las decisiones públicas. Se requiere que las decisiones de las autoridades sean aceptadas por los ciudadanos(as) y para ello la ciudadanía debe ser co-participante de tales acciones. De esta manera la participación pública es una herramienta para fortalecer las decisiones, como de control de las autoridades públicas.

En este sentido se proponen tres mecanismos de democracia directa con miras a complementar el régimen político.

Plebiscito de las reformas constitucionales relevantes. Se propone que toda reforma a la Constitución que afecte los fundamentos del orden constitucional como al sistema de derechos fundamentales y al régimen político deben ser sometidas siempre a un plebiscito. Este será convocado (pero no facultativo) por el Presidente(a) de la República. Es un plebiscito obligatorio que no depende de la voluntad presidencial, sino que opera por el hecho de aprobarse por el Congreso las reformas constitucionales mencionadas.

⁷⁰ La OCDE hace varios años viene promoviendo la participación pública en la elaboración de políticas públicas. Una misión de este organismo visitó Chile durante el año 2017 examinando la Etapa Participativa del Proceso Constituyente. La OCDE afirmó que los principios orientadores de la Etapa Participativa sirven como marco analítico para la implementación de mecanismos de consulta para los países OCDE y que la Etapa Participativa permite establecer un terreno común para que el Gobierno y la sociedad civil profundicen e innoven en mecanismos de participación ciudadana. Sostuvo que Los Encuentros Locales Auto-convocados ilustran buenas prácticas para nivelar el campo de juego participativo y promover la inclusión. Los ELAS son ejemplos de democracia directa, participativa y deliberativa que pueden contribuir a superar la captura de las políticas por parte grupos de interés fuertes, así como dar voz a las poblaciones generalmente subrepresentadas. Ver: OCDE Public Governance Reviews, "Chile scan report on the citizen participation in the constitutional process 2017, OCDE, 2017". Para examinar otros documentos OCDE sobre participación pública ver: "Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services", disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan044216.pdf>; "Citizens as partners in policy making", disponible en: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/2536857.pdf>; "Policy Shaping and Policy Making: The governance of inclusive growth", disponible en: <http://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf>.

⁷¹ Para mayor información sobre mecanismos de democracia directa, ver: Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press. Parte de estas ideas fueron enriquecidas en conversación sostenida con el Profesor David Altman en 2017.

Iniciativa ciudadana de ley. Se propone que un 2,5% de la ciudadanía con derecho a sufragio podrá presentar proyectos de ley. Esta deberá cumplir los mismos requisitos que todo proyecto y el Congreso deberá darle preferencia en su tramitación. La iniciativa no será extensiva a las materias financieras que se establecen exclusivamente para el Presidente(a) de la República.

Referendo derogatorio de ley. Un 5% de la ciudadanía podrá solicitar la derogación de una ley que entró en vigencia. Se podría solicitar en el plazo de un año desde que la ley entró en vigencia. Se someterá a plebiscito el texto que se quiere derogar lo cual se obtendrá con la mayoría absoluta de los ciudadanos.

Este opera como un mecanismo relevante en un doble sentido. El primero, es que una ley deslegitimada puede someterse al test de derogación por medio del referendo. Lo segundo, que se estima sistémicamente interesante, es que el Presidente(a) y en especial el Congreso, para evitar que una norma pueda ser objeto en el futuro de un referendo derogatorio, incorporarán a la ciudadanía tempranamente en el debate legislativo, produciendo ésta un efecto de «inhibición» de los intereses ilegítimos.

3. Reflexiones finales

La historia de Chile nos muestra la tensión entre dos formas de mirar el Estado y la democracia. Una que radica en la autoridad fuerte y la centralidad del poder el núcleo del constitucionalismo, y otra que ha pugnado por un modelo de profundización democrática y derechos fundamentales a través de la distribución del poder. La primera es la que se instauró a partir de la Constitución de 1833, donde un grupo oligárquico (cuya base es la zona central del país) tomó y sostuvo el poder. Con el surgimiento de las fuerzas liberales, radicales e igualitarias, los grupos conservadores se refugiaron en el Congreso para impedir cambios significativos al sistema.

La crisis del seudo-parlamentarismo llevó a una nueva Constitución Política en 1925. Esta fue receptora del momento político; de una parte afirmó la figura presidencial, en lo que se dejó sentir la influencia militar, pero también canalizó las nuevas demandas sociales, instaurando un Estado social de carácter germinal. En este marco institucional durante el siglo XX el sistema de partidos se desarrolló en una tensión entre gobiernos reformistas y aquellos grupos que se opusieron a los cambios. Esto concluyó con el quiebre democrático de 1973 y el advenimiento de la Constitución de 1980.

Esta Constitución instituyó tres círculos de vetos. Poderes extra-democráticos; quórum y binominalismo; y un sistema de partidos y un Congreso debilitado. Desmontando el primero y mitigado el segundo, hoy lidiamos con el tercero. La excesiva concentración de poder en el Ejecutivo, los altos quórum y la irrelevancia sistémica de los partidos al instituirse un modelo sostenido en el cacicazgo, ha derivado en un sistema trabado y bloqueado. El modelo no permite que ningún Gobierno –desde la derecha a la izquierda– pueda desarrollar su propio programa de Gobierno. No sólo es un modelo que desconfía de la oposición original a la Constitución, sino que impide que cualquier proyecto político se pueda realizar.

Todos los gobiernos desde la transición han tenido que enfrentar este desafío, incluso aquellos que contaron con mayoría en ambas cámaras como el último gobierno de la Presidenta Bachelet. Gobernar en un sistema multipartidista (hoy con 16 fuerzas políticas en el Congreso y en el Congreso pasado con 12) basado en liderazgos individuales, con quórum supra-mayoritarios y un Tribunal Constitucional como tercera cámara y controlador de la política, hacen muy difícil ejecutar una agenda de Gobierno. Lo anterior se agrava si el Gobierno está en minoría como ocurre actualmente. El Presidente enfrenta un Congreso cuya mayoría le exige otra agenda política y, por ende, su única salida es una negociación programática. En este contexto, la ciudadanía no tiene un rol activo en el sistema y únicamente es una ciudadanía electora, ajena a la toma de decisiones.

Proponemos un *presidencialismo parlamentarizado*. El presidencialismo honra nuestra tradición histórica; pero en ella también se anida nuestra cultura de múltiples partidos con diversidad ideológica. El presidencialismo exacerbado que hoy nos rige da cuenta de solo la primera de ambas tradiciones. Se debe avanzar en una fórmula que permita equilibrar e instituir un sistema de colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, basada en que el Presidente de la República cuente con una mayoría clara en el Congreso con la cual gobernar. Esto requiere avanzar hacia una democracia de partidos fuertes. No hay democracias estables ni duraderas sin partidos en igual situación. Esto exige partidos políticos altamente democráticos en su interior, y donde el SERVEL tenga un rol central. La segunda vuelta electoral en el Congreso, el derecho a disolver el parlamento o la censura que éste puede ejercer de vuelta, van en ese sentido. Complementa este modelo una mayor iniciativa legal para el Congreso, como también que los parlamentarios puedan ser ministros sin cesar en sus cargos.

Para lo anterior, se hace necesario conferir mayor profundidad a la representación del pueblo en el Congreso. Creemos que la figura de un Congreso unicameral aporta en ese camino, en especial si éstos combinan en su integración la proporcionalidad de las listas cerradas y bloqueadas –para permitir que los liderazgos políticos relevantes lleguen al Congreso–, con liderazgos carismáticos y con identificación local en distritos uninominales. La relación ejecutivo/legislativo sólo puede cerrar correctamente si el Tribunal Constitucional habilita el juego democrático. Es necesario eliminar el control preventivo de constitucionalidad de las leyes.

Vinculado a todo lo anterior, e instituido como un tercer eje en la relación Ejecutivo/legislativo, se nos presenta el desafío de relegitimación del sistema político. Creemos que esta requiere como condición esencial poner fin al bloqueo y la traba permanente y así permitir que los gobiernos puedan realizar sus programas y cumplir lo prometido a los electores. Pero también potenciando el rol de una ciudadanía incidente. Esto da paso en el presente ciclo del constitucionalismo por medio de una ciudadanía incidente. Esto da paso a una relación Ejecutivo/Legislativo/Ciudadanía. La ciudadanía debe influir en las decisiones públicas. Es una demanda y un estándar inevitable. La incorporación de ciertos mecanismos de democracia directa como el mandato revocatorio de leyes permitirán establecer una relación y control directo entre ciudadanía y Congreso. Este mecanismo evitará leyes espurias, al funcionar como instancia previa de deliberación entre la ciudadanía y el Parlamento con miras a evitar la vigencia de leyes que representen intereses sectoriales y no generales. Junto a ello, la iniciativa popular de ley es un instrumento canalizador de las demandas ciudadanas que hoy no encuentran vías adecuadas. El Congreso es quién debe recepcionar y tramitar en forma preferente estas iniciativas. Finalmente, las reformas fundamentales a la Constitución deben ser objeto de refrendación ciudadana. Lo discutido en el Congreso, como poder constituyente derivado, debe ser ratificado de forma vinculante por la ciudadanía.

Así, estamos ante un desafío sistémico de proporciones. El modelo presidencial actual sólo funciona para la mera administración, no para imprimirle dirección al país, cualquiera esta sea en función de las convicciones del soberano. Debemos cautelar la estabilidad por cierto, pero creemos que ésta se resguarda mayormente por medio del pluralismo democrático y la constante negociación y deliberación para conformar mayorías de Gobierno. Un sistema trabado y bloqueado sólo acumula tensiones políticas y sociales, deslegitimándolo. El país no puede caminar al desarrollo en el siglo XXI si sigue en esta traba y

bloqueo permanente con el único fin de eludir los traumas del pasado. Para cerrar queremos insistir en el carácter sistémico de nuestra propuesta, lo que impide, en buena medida, tomar solo aspectos parciales de la misma. Se trata de conciliar dos elementos esenciales de nuestra tradición política: el presidencialismo y el multipartidismo; pero evitando el enfrentamiento permanente entre el poder ejecutivo y el legislativo al que hemos llegado. El primero rescata la tradición de la elección directa por parte de la ciudadanía tanto del Jefe de Estado como de su programa de gobierno. La separación de los roles de Jefe de Estado y de Gobierno implica radicar las definiciones programáticas exclusivamente en el Congreso, lo que puede representar un severo problema en medio del abismo que se ha establecido entre los representantes y los ciudadanos. La segunda vuelta presidencial, reposicionada en el Congreso, no quita el carácter programático a la elección presidencial, pero le otorga los tiempos y grados de flexibilidad que requiere la construcción de cooperación entre el(la) Presidente (a) y el Congreso en el rumbo futuro del país. De otro modo el sistema continuará trabado y bloqueado, alejando cada vez más a la ciudadanía de la democracia representativa.

Sostener la cooperación entre dos órganos elegidos directamente por la ciudadanía está lejos de ser trivial –más aún en una cultura multipartidista que, de paso, hace muy improbable la formación de mayorías transitorias de carácter refundacional–, por lo que la facultad de disolución del Congreso por parte del (la) Presidente(a) y la necesidad de ratificación del ejecutivo por parte del nuevo órgano colegiado es, si bien un instrumento de última ratio, clave para mantener vigente dicha cooperación. Debe notarse que en otros regímenes políticos, como el sistema semi presidencial –cuando se separa la jefatura de estado y la de gobierno– o parlamentario, puede cambiarse la orientación del gobierno sin consulta alguna a la ciudadanía. La elección de parte del congreso –y su cambio a un organismo unicameral– en listas cerradas y bloqueadas, es, creemos, fundamental para hacer factible esta cooperación, evitando las negociaciones interminables de un sistema donde los partidos políticos carecen del peso suficiente. Por lo mismo, los nuevos partidos con mayor peso deberán, indefectiblemente, ser sometidos a las mayores exigencias de transparencia –incluyendo sus contenidos programáticos– y de democracia interna, a objeto de evitar el caudillaje. Finalmente las propuestas de nuevas formas de participación ciudadana directa no son un adorno; constituyen los vehículos por medio de los cuales la sociedad va exigiendo a su sistema político e incrementando la rendición de cuentas de sus representantes.

PARTE II

TALLER DE DISCUSIÓN DEL DOCUMENTO “EL NECESARIO CAMBIO AL RÉGIMEN POLÍTICO. HACIA UN PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO”

*Autores: Nicolás Eyzaguirre, Pamela Figueroa y Tomás Jordán
3 de octubre de 2018*

Comentarios Genaro Arriagada

Lo primero que quiero decir, es que concuerdo plenamente en el problema que se plantea. Vale decir que en un sistema presidencial, que es de división de poderes, se puede producir, y es muy frecuente, un conflicto entre el presidente y la mayoría del parlamento. Y que a diferencia del sistema parlamentario y del sistema semipresidencial, que tienen mecanismos adecuados para solucionar esto, en el sistema presidencial no los hay, pues tanto el presidente como el parlamento tienen un término fijo, y deben durar hasta el último día de su mandato. Debo decir además que, debo haber sido de las primeras personas que planteó este tema. Hay un artículo mío por allá, por el año 1984 en CIEPLAN, en la Colección Estudios de CIEPLAN, hace 25 años, de manera tal de que mi posición ha sido muy crítica respecto al sistema presidencial, como se dio en Chile.

Lo segundo que quiero decir es que estando de acuerdo con el problema, con toda franqueza, tengo dudas de que sea una solución lo que se plantea en el trabajo, y aún más creo que puede agravar el problema o crear otros nuevos y es bastante preocupante. Se trata una propuesta muy heterodoxa, y naturalmente es una lástima que uno tenga 10 minutos para referirse un asunto tan complejo y sobre el cual, verdaderamente no hay precedente, porque esta es una propuesta que no encaja dentro de las categorías con que habitualmente se analizan los sistemas políticos.

Ahora, un tercer punto, es que, yo creo que esta es una propuesta construida a partir de una preocupación central, que prácticamente oscurece las otras, y es que el parlamento es visto como un obstáculo, y es un obstáculo tanto para el gobierno como para otra cosa, que creo

que también debiéramos discutir a la luz de la experiencia de los últimos gobiernos, tanto del gobierno de la presidenta Bachelet en sus inicios, que es la idea de que aquí se cumple el programa. Como hoy día, de alguna manera el presidente Piñera que dice aquí yo gane con el 57%, permítame cumplir mi programa. Entonces, el parlamento es visto más como un obstáculo, pero yo creo que un sistema político también tiene la obligación de asegurar pesos y contrapesos que impidan que el gobierno pueda atropellar los derechos y libertades de los individuos, y en ese sentido el parlamento es visto como garantía, y creo que el gran dilema de construir un sistema político, es que uno tiene que contrapesar estas dos cosas, que el parlamento no sea un obstáculo que impida al gobierno, pero que el parlamento no sea un factor que simplemente pueda ser atropellado por el poder ejecutivo. La experiencia universal, es que donde se caen los parlamentos se cae todo. Se cae la autonomía del poder judicial. Se caen las organizaciones civiles. Bueno, para eso tenemos experiencia. Entonces, el problema está, cómo armamos este delgado equilibrio porque, ¿qué pasa si yo desbloqueo al gobierno? que es la gran preocupación del trabajo, pero al precio de dejar indefensos a los ciudadanos en sus derechos y sus libertades. O, por el otro lado, también es válido lo contrario, ¿qué pasa si una visión excesiva de los derechos y las libertades sin contrapesos de poder impiden el gobierno? Y en consecuencia, yo creo que la base de la arquitectura está en cómo compatibilizar estos dos criterios.

Estoy de acuerdo en algunas cosas, me gusta el sistema unicameral, me gusta que los parlamentarios puedan ser ministros. Creo que es importante evitar la fragmentación del sistema de partidos, pero me voy a concentrar más bien en las críticas y pido excusa a los autores, pero voy a tratar de ser muy breve en esto.

No me gusta la idea de que el Presidente sea elegido en esta doble legitimidad, por una parte, se evita la segunda vuelta popular y se le entrega al parlamento la posibilidad de resolver toda vez que el presidente no tenga la mayoría absoluta. La experiencia de Chile es muy mala. En Chile, bajo la constitución del 25, no hubo un solo parlamento que quisiera desafiar a la primera mayoría electoral, aun cuando fuera una minoría pequeña. Ustedes recordaran que Jorge Alessandri fue elegido por un 32% de los votos y el parlamento simplemente llegó y lo ratificó, y Salvador Allende fue elegido por un 36% de los votos y el parlamento simplemente lo ratificó. La idea de que el parlamento, con los niveles de prestigio, que habitualmente tiene, pueda desafiar el voto popular, me parece que es un imposible y en consecuencia tengo una objeción sobre eso.

Segundo, la idea de que el presidente tiene derecho a disolver el parlamento durante los dos primeros años de su gobierno, lo encuentro peligrosísimo. ¿Por qué? Pensemos si Frei Montalva, si Salvador Allende, si Sebastián Piñera, tuvieran una sed de poder total, ¿qué es lo que hacen? inmediatamente llegado al poder, proceden a disolver el parlamento y a procurar una elección del parlamento bajo las nuevas circunstancias en que ellos están en el pick de la gloria. No nos olvidemos de que Sebastián Piñera tiene un 37% en la primera vuelta, obtiene un 54, 55 en la segunda vuelta y las encuestas lo muestran en un cuadro de alza durante los dos o tres primeros meses. El caso de Eduardo Frei Montalva, obtiene 82 diputados en una elección y necesitaba imponerse sobre el senado. Y el caso de Salvador Allende es que tiene una votación significativa, pero es minoría en ambas cámaras, y en consecuencia la tentación del presidente es llegar y disolver de inmediato al parlamento, y yo encuentro que eso es muy peligroso, porque puede dar oportunidad a que un presidente carismático y de gran atractivo populista, pueda fortalecer su poder, acudiendo a lo que se llama el cesarismo plebiscitario, en el cual esa persona se presenta ante el país y dice esta es una opción, entre mi gobierno y mi derecho a gobernar y la minoría antipatriota que me plantea obstáculo. Lo encuentro muy peligroso como sistema.

Segundo, no me parece porque, que el presidente tenga esa facultad de disolver el Congreso, y que el parlamento bajo circunstancia que no se precisa pueda destituir al presidente, porque eso es un conflicto mayor en un sistema político. A menos que el presidente sea un loco, como Bucaram, o un nivel de corrupción tan grande como Collor de Melo, es decir, la idea de una destitución por el parlamento del Presidente de la República es un conflicto muy, muy, muy grande. Yo no podría extremar el argumento, supongamos de que el Presidente la República es elegido por el 45% de los votos, poco tiempo después, 60 días después, el parlamento elige al Presidente de la República, porque esa es la elección definitiva, inmediatamente el presidente que ha tenido 45% los votos, disuelve el parlamento, tenemos una tercera elección. Producida la disolución del parlamento se elige un parlamento y si el presidente pierde el parlamento destituye al presidente. Yo creo, que una economía electoral indica que esto es una situación peligrosa.

Ahora, tres observaciones muy pequeñas por una cuestión de tiempo. Que el presidente pueda ser reelegido para el período inmediato, no lo recomiendo, para nada, porque creo que en ese caso vamos a tener un presidente en campaña y que puede causar un daño enorme a la estabilidad económica.

Y respecto de la idea del presidente de la república que dure más de 4 años, yo sé que en esto estoy absolutamente solo, pero creo que el mal gobierno es una cosa mucho más frecuente que el buen gobierno y a mí me gustan los gobiernos de 4 años. Los gobiernos de 4 años, tienen una enorme virtud, yo creo que si el gobierno de Salvador Allende hubiera durado 4 años, si el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle hubiera durado 4 años habría sido un fantástico gobierno y creo que el gobierno de la presidenta Bachelet hizo bien en durar 4 años. A mí los gobiernos de más de 4 años, perdónenme, no me gustan.

Y, finalmente, lo último, es que yo creo que hay que explorar mucho más la idea del sistema semi presidencial y con una legislación muy estricta hacia algo que él trabajo plantea, y es que un sistema presidencial o de cualquier tipo no puede funcionar en un grado de fragmentación de partidos como el que tenemos, aquí en Chile tenemos 20 partidos. Parte de la tragedia brasileña fue que tenían 22 partidos, y habían 14 en la fila para ser reconocidos. Un sistema político, como muy bien dice Sartori, difícilmente puede funcionar con más de 6 partidos.

Comentarios Gastón Gómez

Bueno, muchas gracias. Me pareció que el trabajo era muy interesante, muy entretenido. Tengo un gran respeto por Nicolás, Pamela y Tomás. Me tocó trabajar con ellos, aunque no siempre desde el mismo sector, más bien como oposición en este tema. Y creo que están poniendo sobre la mesa un tema capital. De hecho pareciera ser que buena parte de los debates que existen hoy día sobre el sistema de gobierno, descansan, son como una crítica muy importante al régimen presidencial. A este régimen presidencial sobrecargado, por llamarlo de una manera cinematográfica. Y, comienza a surgir con mucha fuerza, y eso lo quiero subrayar, una reflexión permanente, que hace algunos años atrás no existía. Una reflexión sobre de qué manera enfrentamos este régimen presidencial y cuáles son los cambios que debiéramos explorar, para los efectos de poder perfeccionarlo. Lo que aquí ha dicho Genaro, acerca de las dificultades evidentes que estamos enfrentando como región con regímenes presidenciales, y lo que sugiere el trabajo, que todos ustedes conocen, sobre lo mismo, me parece que son acertadas, hay un problema evidente, sobre esta pseudo segunda vuelta presidencial, las enormes potestades formales de los presidentes para gobernar y luego las dificultades de negociación que enfrentan, sobre todo los presidentes de minoría en las dos cámaras, aunque también cuando se presenta en una de ellas, es igualmente problemático.

Ahora, este proceso de discusión y de revisión va acompañado de una enorme cantidad, creo yo, de trabajo que se ha hecho, que es bueno destacarlo. Yo me recuerdo que desde el año 90, cuando por primera vez se comenzó a debatir, en realidad, para ser sinceros, en el grupo de los 24, por primera vez se gestó allí un debate muy valioso que terminó casi en un empate entre un régimen parlamentario y un régimen presidencial. Pero lo relevante, es que a partir del año 90, ha sido permanentemente una cuestión que esta patente. Casi todos los partidos políticos, últimamente, han desarrollado informes y comisiones orientadas a revisar el régimen presidencial, incluso aquellos que se oponen al régimen presidencial sugieren algunas cosas como vagas, como hay que equilibrar los poderes, o cosas por el estilo, que uno no sabe muy bien cómo se desarrollarían en un contexto como el régimen institucional que el país tiene. De hecho, hay datos bastante curiosos en la Fundación Democracia y Desarrollo, la fundación del ex presidente Ricardo Lagos Escobar, cuando se hizo una investigación empírica sobre el tema de la Reforma Constitucional, en un texto que se llamaba originalmente “Mi Constitución”, pero que alguien le sugirió al presidente Lagos la cambiará por “Tu Constitución”. Se sugiere ahí con toda claridad, digamos, que la ciudadanía que tiene una convicción completamente distinta a lo que algunas elites manejan sobre el régimen político y están perfectamente claras de que hay dificultades ahí, hay estadística muy importante. Después, en el Consejo Ciudadano de Observadores, y luego en el Proceso Constituyente, surgieron datos muy curiosos, digamos, la gente concibe claramente que el régimen, que el sistema de gobierno es un problema, y curiosamente están empatados los criterios a favor del régimen presidencial, y de otros regímenes, como el parlamentario, incluso, y eso es bastante curioso.

Pero desde ya, quisiera decirles, que el Centro de Estudios Públicos, tiene dos textos sobre reformas constitucionales en el último tiempo –trabajamos con Lucas Sierra en eso–, y en esos dos textos naturalmente está el tema de la reforma al régimen político muy patente, y hay una uniformidad muy significativa. Aunque debo decirles desde ya, que en el lanzamiento del libro, en el que el presidente Piñera asistió, yo estaba sentado al lado de él, y respecto de un texto en el que yo sugería que había dificultades serias en el régimen, en el sistema de gobierno, sobre todo en su primer gobierno, y las consecuencias nefastas que había tenido para la elite política que dirigía la derecha, en esa época. Me parece que no le gusto.

Entonces dijo, me dijo ahí derechamente, “y a Gastón Gómez, que lo tengo aquí al lado, le quiero decir, la respuesta es no, no voy a propiciar ningún

cambio al sistema de gobierno". No sé si eso es sensato o no, pero es, parece además la tendencia de casi todos los ex presidentes, casi todos los ex presidentes tienen esta idea que en realidad, es lo que se llamaba el mito de Balmaceda, que es que el gran político obstruccionista, pasa a la presidencia y se transforma en el gran defensor de las atribuciones del presidente y en el encausador del conflicto del que termina adelante. Entonces, yo creo que por primera vez, advierto en Chile, aun cuando el presidente no esté de acuerdo con eso, un nivel de intensidad del debate que a lo mejor auguraría que hay que dar pasos más concretos para diseñar equipos y acercar gente de distintas tendencias para discutir en serio el fondo, y ya no sólo desde cada capilla, el tema que nos convoca.

Pero dicho eso, y compartiendo algunas de las cosas que dijo Genaro Arriagada y para no repetirme, yo quiero plantear dos o tres cosas, que me parecen dudosas o no las comparto sencillamente. Y, discúlpeme, que se los plante desde la historia, porque Genaro se saltó completamente eso, y los expositores también. Pero yo creo que hay un aspecto fundamental en el texto, que creo constituye una equivocación. Lo digo en la mejor de las actitudes, una equivocación. El texto sugiere, en distintas partes, que el régimen presidencial se ancla desde la Colonia, como dijo Nicolás. Este sistema presidencial ha producido estabilidad al sistema político, esa es la palabra que usan ustedes. Y sugieren que este sistema, históricamente, ha plasmado todo nuestro sistema sin objeciones y solo hacen algunas referencias al régimen parlamentario, más bien críticas duras. Digamos, por cierto, que no hay ningún régimen parlamentario en Chile, lo que había fue un régimen solamente asambleísta, entremedio, entre el año 1891 y el año 1894, pero eso es otra cosa.

Pero a mí me parece que esa visión conservadora de la historia, en la que yo no tengo duda que Bernardino Bravo, Alberto Edwards o Francisco Antonio Encina, estarían dichosos de la forma en que lo presentan, es muy discutible. Esta estabilidad del sistema, durante la vigencia de la Constitución de 1833, es sencillamente un mito. Tenemos la guerra civil del 30, tenemos la ejecución de Portales en un alzamiento de los liberales, la guerra civil del 51, la guerra civil de 59 y la guerra civil del 90. Este es el régimen estable, digamos, el régimen presidencial, Manuel Montt gobierna casi los diez años en estado de sitio y acuérdense de la regla constitucional que decía que declarado estado de sitio se suspende la vigencia de la constitución, o sea, durante prácticamente 10 años no hay constitución en el país.

Entonces, desde esa perspectiva, y yo creo que esto es muy discutible, y por cierto después del 24, no nos olvidemos que son los militares los que imponen el régimen presidencial, las fuerzas políticas estaban en otra, se produce una tensión permanente que va desde la aplicación desde el año 32 al año 73, una verdadera disfunción que pareciera no tener solución y algunos de los que están aquí, no es cierto, han sugerido que si hubiera habido régimen parlamentario probablemente el 73 no se hubiera producido, seguramente, en materia de regulación, de manera que ahí veo una dificultad.

Yo me pregunto, si no tenemos una visión de la democracia, del régimen político, en realidad distinta, yo creo, tengo la impresión, que leyendo el texto de ustedes hay una convicción profunda, –algunos de los aspectos los toco Genaro–, en favor de una democracia a secas, digámoslo así. Ustedes proponen y sugieren que la única garantía de una minoría es el convertirse en mayoría en un sistema de pluralismo. Sugieren que las reformas constitucionales que se refieran a derechos fundamentales y a régimen político, van a pasar a un plebiscito obligatorio. Atribuyen o crean esta enorme cantidad de facultades de posibilidades para el presidente de estimular la participación electoral y, por último, terminan con una convicción o una concepción del tribunal constitucional como habilitador del juego de la democracia.

Yo tengo la impresión, de que ustedes más bien tienen una convicción a favor de un régimen político distinta de la convicción que me parece que se ha desarrollado con fuerza a partir del año 45, me refiero a una democracia constitucional.

Yo tengo la impresión de que hay una cuestión, inevitable de discutirse, y es cómo en un sistema así vamos a garantizar genuinamente los derechos fundamentales, porque todo el modelo descansa en despejar, despejarle a la mayoría la posibilidad de gobernar, prácticamente sin contrapeso, y si además tu eliminas el tribunal constitucional, el control preventivo y no dices nada del modelo alemán, porque el modelo alemán sirve, según Nicolás, para algunas cosas, pero para esto no lo han aplicado. Entonces, yo creo que hay ahí unas cuantas cosas que discutir a fondo. Disculpen, me quedé con montón de cosas sin decir. Perdón.

Comentarios Lucas Sierra

Buenos días. Muchas gracias por la invitación a comentar este trabajo y quiero agradecer a los tres autores el haberlo producido. Es un nuevo antecedente académico –hecho, además, por personas políticamente relevantes– para una discusión pública que creo no sólo importante, sino urgente. Por supuesto que comparto con ellos el negativo diagnóstico sobre nuestro presidencialismo, en el sentido de su precariedad como agente de gobernabilidad –en especial cuando el Presidente no es popular–, y el riesgo constante de caer en un punto muerto en la relación Gobierno-Congreso, un punto, como ellos dicen, “trabado y bloqueado”.

Al ver el título del texto cuando me lo mandaron, me asaltó la duda: ¿Qué es “presidencialismo parlamentarizado”? ¿Por qué los autores no usan semi presidencialismo, parlamentarismo o algunas de las variantes de este último?

Al final de la lectura creí tener la respuesta: el ADN del parlamentarismo, en cualquiera de sus versiones y variantes, parece ser la distinción entre la jefatura de Estado y la jefatura de Gobierno. Esta propuesta no la introduce, por lo que mantiene la forma de gobierno presidencial. Así se entiende el título.

Introduce, eso sí, un elemento importante del parlamentarismo: la relación de reciprocidad entre la Presidencia de la República y el Congreso, manifestada en la posibilidad del o la Presidenta de disolver el Congreso, por una parte, y una cierta forma de responsabilidad de dicha autoridad unipersonal ante al Congreso, mediante el mecanismo de la censura una vez que, tras su disolución, se ha elegido un nuevo Congreso (es decir, el mecanismo que asusta a Genaro Arriagada, según nos acaba de confesar).

Es, por tanto, una propuesta que apunta fundamentalmente a uno de los problemas de la forma presidencial que tenemos: la falta de una salida política –institucionalmente política– al desacuerdo entre ambos poderes.

Se trata de una propuesta que apunta a un problema muy importante, sin duda, pero es limitada, limitada en el sentido de que plantea una duda sobre su real capacidad de, además, incentivar la colaboración entre Gobierno y Congreso con el objeto de asegurar la capacidad de gobernar o, para usar la expresión de los autores, de que se despliegue

una “relación de cooperación permanente” y de “corresponsabilidad” entre ambos poderes.

Ella me acordó de otra propuesta reciente, que también es limitada, pero en un sentido distinto. Se trata de una idea de reforma constitucional del Senador Andrés Allamand (a quien desde hace tiempo le interesan estas materias). Es una reforma al inciso 3º del Art. 33 de la Constitución, en los siguientes términos:

“El Presidente de la República podrá designar al Ministro del Interior y Seguridad Pública para que presida el Consejo de Ministros. Corresponderá a este Secretario de Estado la tarea de dirigir y coordinar la labor de los demás Ministros y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. El Jefe de Estado podrá, además, encomendar a un Ministro la coordinación de las funciones que corresponden a uno o más Secretarios de Estado”.

Esta propuesta hace más explícito y definido el texto actual del inciso 3º del Art. 33, centrando en el Ministro del Interior una tímida y no materializada distinción entre jefatura de Estado y Gobierno. Agregando algo más, que es propio de varias vertientes del parlamentarismo: la posibilidad de que parlamentarios sean llamados al Gobierno sin perder sus escaños, de tal manera que, una vez fuera del gabinete, puedan retomarlos.

La propuesta que hoy se presenta va más allá en este punto: permite tener ministros que, son, al mismo tiempo, parlamentarios. A primera vista suena algo discordante, pues este mecanismo es propio de regímenes que, como el británico, se acercan a ser parlamentarios de una forma químicamente pura. La Constitución hoy permite la compatibilidad entre el cargo de parlamentario y el de ministro de Estado sólo en el muy excepcional caso de guerra externa. Si se extiende esta posibilidad, como lo proponen nuestros autores, surge la pregunta por el pie en que quedarían, por ejemplo, las facultades de fiscalización que tiene la Cámara sobre los actos del Gobierno.

Ahora bien. Es interesante apuntar que el proyecto de reemplazo constitucional que dejó la Presidenta Bachelet antes de irse hace algo parecido a la primera parte de lo que propone Andrés Allamand. Dice: “El Presidente de la República deberá encomendar a un Ministro la coordinación de los Secretarios de Estado, con la denominación de Jefe de Gabinete”.

Es parecida, pero no igual, pues no contempla la posibilidad de que lleve las relaciones con el Congreso. Es más, dicho proyecto de la Presidenta parece cristalizar definitivamente el presidencialismo al incorporar algo que la Constitución vigente no tiene: la definición expresa y categórica que el Presidente de la República, junto con corresponderle el gobierno y la administración de Estado, es el Jefe del Estado y del Gobierno. En relación con esto tengo una pregunta a los autores quienes, como sabemos, trabajaron en dicho Gobierno. La haré hacia el final. Antes, algunas otras observaciones a la propuesta que hoy se presenta.

Parece sensato eliminar la segunda vuelta electoral y dejar que el Congreso decida. Los beneficios de la segunda vuelta son más aparentes que reales. Así, por ejemplo, lo viene advirtiendo Arturo Valenzuela desde hace tiempo, al generar confluencias electorales efímeras, y no articulaciones políticas más permanentes que hagan plausible la gobernabilidad. No se me escapa la historia que recién recordaba Genaro Arriagada en el sentido de que el Congreso siempre ratificó la primera mayoría relativa, pero quizás la verdadera función de la ratificación por el Congreso sea de expectativas y, por esa vía, generar incentivos que condicionan comportamientos. El trabajo que hoy se presenta sugiere lo mismo.

No alcanzo a ver, sin embargo, la utilidad de la fórmula que proponen los autores en relación con el 45% de los votos e intuyo que sería más simple usar el mecanismo que se usó hasta 1973 en Chile: el Congreso se pronunciaba entre las dos primeras mayorías relativas con independencia del porcentaje de votos obtenidos por cada una. Pero, claro, la falta de utilidad que veo puede deberse a mi limitado entendimiento. Por eso me gustaría una mayor explicación de los autores sobre este punto.

Estoy de acuerdo con limitar el papel del Tribunal Constitucional (TC), eliminado su competencia preventiva obligatoria y eventual (algo que va de la mano de eliminar los quórum supramayoritarios, que los autores también proponen). Los autores no van tan lejos como para proponer la eliminación del TC. Yo los acompaño también en esto. No sólo por la necesidad de asegurar de alguna manera la supremacía constitucional, sino, también, por una razón que ellos parecen omitir o, al menos, no señalar expresamente: en la medida que avancemos a una mayor distribución geográfica del poder, se hará necesario un órgano que decida los conflictos entre distintos ámbitos de competencia en los niveles nacionales y subnacionales. Coincido, entonces, con lo recién dicho por Gastón Gómez en el sentido de que hay una distinción entre democracia y Estado de Derecho.

La propuesta de un Congreso unicameral es interesante. Marco Enríquez-Ominami, el único político al que se la he oído desde el retorno a la democracia, debe sentirse reivindicado. Al no haber federalismo, el Senado empieza a perder justificación, y surge con más evidencia la duplicidad de funciones en la figura del costo que critican los autores. Sin embargo, creo que falta algo de más análisis en el trabajo sobre este punto. El Senado no representa sólo la fórmula para hacer a la nobleza más republicana, como en Europa. Ni, tampoco, sólo la manera de dar expresión al federalismo, como en USA. Si se leen los *Federalist Papers*, por ejemplo, se ve otra tarea del Senado: una mirada a más largo plazo, más sopesada, sobre el futuro del Estado.

¿Es tan valiosa esa mirada como para mantener la bicameralidad? Esta pregunta, creo, tiene menos intensidad en un régimen que, como el francés, distingue entre Gobierno y Estado, pues podemos pensar que la mirada más larga la tiene el Presidente que es el jefe de Estado. Pero en la propuesta que hoy comentamos jefatura de gobierno y Estado están en una sola mano. Yo no tengo una respuesta categórica aquí. Los autores señalan que en la etapa participativa del proceso constituyente de 2016 el Congreso unicameral aparece “fuertemente”. Es cierto, pero también aparece así uno bicameral (es el problema general de los resultados del proceso constituyente: no es fácil distinguir entre sus resultados). Por lo mismo, echo de menos en el trabajo una mayor discusión sobre el punto.

También en relación con el Congreso, tengo dudas sobre la propuesta de sistema electoral que hacen los autores. Proponen un Congreso de 210 miembros: 150 elegidos por lista cerrada y 60 en distritos uninominales. Un sistema mixto como éste es interesante. Pero como la propuesta general sigue siendo presidencialista, la combinación debería ser la inversa. Es sabido que los regímenes presidenciales funcionan mejor con sistemas electorales mayoritarios. La proporcionalidad del propuesto por los autores es muy grande. Hace unos años con Ricardo González del CEP (https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100756/PPP_001_RGonzalez-LSierra.pdf) propusimos también un sistema mixto, pero era para una Cámara de 150 parlamentarios, cien elegidos en distritos uninominales (el componente mayoritario) y 50 en listas cerradas nacionales (el componente proporcional). Creo que una combinación así es más compatible con el presidencialismo, incluso con uno parlamentarizado en la línea que aquí se propone.

Estoy muy de acuerdo con el objetivo de fortalecer los partidos que también se propone en el trabajo, y con varias medidas que se sugieren al efecto. Los partidos serán fuertes si el Congreso es fuerte. Sin embargo, no alcanzo a ver bien la compatibilidad que el trabajo proclama en este reforzamiento de nuestras instituciones representativas, por una parte, y la gran cantidad de mecanismos de participación directa que sugiere, por la otra. No me refiero al plebiscito ratificadorio de las reformas constitucionales importantes, sino a la iniciativa ciudadana de ley con un 2,5% del electorado y con la obligación de ser tramitados preferentemente, el referendo derogatorio de ley con un 5% del electorado y plebiscito para ver si se deroga o no.

Tengo dudas de la pertinencia de estos mecanismos si el esfuerzo debe concentrarse en la mejora de las instituciones de la representación. Los autores citan el apoyo que estas formas tuvieron en la etapa participativa del proceso constituyente. Es cierto, pero al lado de ellas y, arriba en algunos casos, estaba la democracia representativa y sus instituciones. La división social del trabajo propia de la modernidad se aplica también a la política y a la legislación. Yo confiaría en la representación, sin distraernos en mecanismos paralelos a sus instituciones. A niveles más locales puede ser, pero no al nivel general de la ley.

Para terminar, vuelvo a la propuesta principal del trabajo: la parlamentarización del presidencialismo por la vía de entregarle al Gobierno la posibilidad de disolver una vez el Congreso durante los primeros dos años, de un lado, y, del otro, la posibilidad de censura del Gobierno por el nuevo Congreso una vez operada la disolución.

En un principio pensé que era parecida al modelo peruano, que parece haber funcionado ahora con Vizcarra, pero que tiene una historia de la que los propios peruanos se quejan. Pero no es igual: aquí la censura al Gobierno es mucho más limitada que en Perú, por lo que favorece un ejercicio más responsable de esta facultad.

También me acordé del texto original de la Constitución de 1980, que contemplaba la disolución, como del proyecto de reforma constitucional de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 2009, que los autores citan. Pero, la propuesta de ellos es mejor porque, a diferencia de 1980 y de Frei, equilibran la facultad con el voto de confianza del Congreso electo tras la disolución. Esto reduce el efecto presidencialista, lo “parlamentariza”. En esto se parece a una propuesta de reforma constitucional hecha en 1924, que permitía disolver durante un plazo, como contracara de la confianza que el Congreso debía dar permanentemente al Gabinete.

Mi duda es si esta propuesta –aunque equilibrada– es suficiente, si no será demasiado de “última ratio” como reconocen los autores. Permitiría romper el trabado bloqueo, sin duda, pero una sola vez y, sobre todo, durante la primera mitad del ciclo político. ¿Qué pasa durante la segunda mitad?

Asimismo, parece ser un mecanismo de destrabe –lo que está muy bien– pero no es evidente que sea al mismo tiempo uno que incentive diariamente la colaboración del Congreso con el gobierno, que involucre a la mayoría parlamentaria en él (recordemos que el sistema electoral propuesto tampoco asegura una mayoría coincidente con la del Presidente). La posibilidad de que los parlamentarios sean ministros (en un universo de 210) tampoco es suficiente, creo. Fomentar esta colaboración pasa, me parece, por distinguir entre jefatura de gobierno y de Estado.

Es una propuesta interesante, sin duda, pero no estoy seguro que la magnitud del cambio que implica la reforma del régimen político, se justifique con un paso tan limitado.

Y una última pregunta, algo más personal y política. ¿Por qué el proyecto de nueva Constitución que dejó el gobierno en que los autores tuvieron tan intensa participación, no contempla nada de lo aquí proponen, sino que, más bien, va en la vía inversa?

Muchas gracias.

Comentarios Sebastián Depolo

Hola, buenos días. Muchas gracias por la invitación. Yo creo que no me invitaron por mis grados académicos, ni mi pertenencia institucional, si no que como dirigente político del Frente Amplio, y desde ahí voy a hacer esta reflexión. Lo primero que me llama la atención, y por eso lo pongo así, porque en el fondo lo que enfrentamos es un problema político, yo creo que nadie puede estar fuera de este diagnóstico. Tenemos un problema político con la política, y tenemos un problema político con la calidad de la política que se está desplegando. Esto tiene varias razones, algunas de las cuales los autores señalan en su documento, pero yo creo que les faltan otras.

Creo que una de las razones es que, lo que vivimos hoy es una democracia de bajísima intensidad, y lo ha ido pasando es que, –y ahora además estamos a pocos días de celebrar los 30 años del plebiscito de 1988, que es un momento de movilización popular y ciudadana, y lo que se fue agotando en su energía de cómo dialoga esa conversación más política y social, con el régimen político que se impuso en la dictadura, y que ha sido muy difícil de cambiar, o sea, no es baladí, que hayan pasado 25 o 27 años antes de poder cambiar el sistema binominal, digamos, por ejemplo, esa mayoría no se pudo construir antes, más allá de que se haya permitido ahora, y nosotros celebramos, por algo tenemos una bancada en el congreso ahora, de que haya una mejor representación, entonces, el problema si existe, y existe porque la política, en el diseño institucional, así es nuestro diagnóstico, de la constitución del 80, relega a la política a un lugar menor o de subordinación, respecto a un supuesto consenso, que no es un consenso, no sé si se entiende, no está diseñado para arribar a un consenso, es adscribir a este consenso, y en realidad no es un consenso, es una imposición.

Entonces, lo que yo creo que eso es bien importante decir al principio, que esta democracia de baja intensidad está forzada a un consenso, y esto es lo que yo creo que los autores, acertadamente, eso es lo que más me gusta el texto, es lo que llaman que esto está trabado y bloqueado. ¿Por qué? Porque en cuanto un programa político de gobierno intenta cuestionar ese consenso fundante, “consenso” fundante, efectivamente la legitimidad de todo el sistema se pone en cuestión y aparecen otros poderes, que hoy día nos dimos cuenta que son más relevantes que la dinámica política para el logro de, por ejemplo, transformaciones, a mi juicio en buena dirección pero tímida en su alcance, como las que propuso el gobierno de la presidenta Bachelet.

Entonces, el problema político que tenemos, es más, es anterior a la solución del régimen, o sea, tenemos un problema de una democracia de baja intensidad, forzada a un consenso particular y cuando las mayorías políticas intentan mover ese consenso, hay una reacción a ese movimiento y eso genera esta sensación de bloqueo y de traba.

Lo otro es que a lo largo de los años de esta post transición, se hace cada vez más evidente la fractura entre la política y la sociedad, y es una fractura que tiene varios indicadores. Uno es la bajísima participación electoral, ustedes también lo señalan en el documento, es el país que más ha perdido participación electoral en Latinoamérica en los últimos años, y esto no tiene y yo creo que es parte del mismo problema, y

esta fractura, entre política y sociedad, no se resuelve tan solo institucionalmente, nosotros creemos que se resuelve desde la sociedad.

Entonces, a mí lo que me falta, por ejemplo en la propuesta, y también en el accionar que este destacado grupo de políticos e intelectuales tuvo en el último gobierno, tiene que ver con cómo relanzar el proyecto democrático del país, y eso a mí juicio, para decirlo rápido, porque hay poco tiempo, es con la convocatoria a una asamblea constituyente donde hagamos esta discusión, porque si no, la solución sigue siendo tecnocrática, es decir, sigue siendo una solución de arriba abajo, y que por más bien intencionada que esté y por todas las críticas que les podamos hacer, ya los abogados constitucionalistas y los políticos hicieron su diagnóstico, nosotros somos más del área de las ciencias sociales, lo que comentábamos con Manuel Antonio que no somos abogados, por tanto, en el detalle de los sistemas y la institución, y yo creo que podemos llegar a una mejor solución, pero la pregunta es ¿cuál es el pacto social fundante sobre el cuál ese nuevo régimen político debiera construirse? Y nosotros creemos que es a través del lanzamiento una asamblea constituyente que permita hacer esta discusión desde abajo y en la reconstrucción o relanzamiento del proyecto democrático chileno.

Esto pone en tensión dos cuestiones, que también me faltan en el texto, yo creo que no es porque les falte como error, sino que es la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza. Yo creo que estas soluciones, como otras también, lo que intentan más es facilitar la gobernabilidad, pero son más pobres en facilitar la gobernanza, es decir, está distinción entre ¿Cómo hago un sistema más fluido, que se mantenga estable? y ¿cómo hago un sistema que sea más legítimo?

La pregunta por la gobernanza, yo creo que es la pregunta que tenemos que hacernos para los próximos años. Y creo que también es un poco tímido en cómo enfrentarse a la pregunta central del poder, ¿Cómo distribuimos poder? Y digo por qué, porque varios otros comentaristas también ya lo dijeron, porque no es hacia un poder descentralizado, o sea, una federalización, o algún tipo de federalización, que ese es una distribución del poder que después ordena uno sobre cuál es el sistema político mejor, para un sistema que tiene poder descentralizado, que yo creo que es una demanda súper importante que también está en las bases de los cabildos y de esa sistematización. La gente quiere un poder decisonal más cercano, no solamente lejano, en el congreso, entonces yo creo que esa también es una discusión que se abre, y la otra es derechamente la del parlamentarismo, entonces queda un poco a mitad

de camino, entre un presidencialismo que sigue siendo muy centralizado y un parlamentarismo que no termina de expresarse y ellos lo ponen en su contradicción, en el mismo título del texto, yo no soy nadie para decir esto, yo fundé un partido que se llama Revolución Democrática, o sea, para que se entienda de que la tensión puede ser creativa, pero hay que mejor resolverla.

Entonces, yo siento que la propuesta, si bien, por un lado hace un diagnóstico que todos compartimos, no sé si pega donde duele, o si es la solución, a mí me gustaría mucho más explorar abiertamente un parlamentarismo, con una figura de jefe de gobierno y jefe de Estado, también con un nivel de descentralización mucho más efectivo, yo creo que tenemos que darle un poquito de aire a cómo va a ser la instalación de los gobernadores regionales, yo creo que ahí va a haber un espacio de construcción que hoy día todavía es medio ignoto, no sabemos lo que va a pasar, yo creo que se va a producir un conflicto político evidente, por lo menos con los senadores regionales, que van a ver cómo perdió su cacicazgo regional, yo provengo de región, estudie en regiones y la sensación de que el senador/la senadora es un príncipe, en el sentido más feudal del término, no no no, o sea, son prerepublicanos, y yo creo que eso se puede ver, y va haber una demanda por más poder a ese gobierno, a ese gobierno regional, a esa figura del gobernador regional, que sabemos tuvo muchas dificultades de tramitación.

Lo que sí estoy súper de acuerdo, es en la unicameralidad, siempre cuesta decir estas palabras, ¿Por qué? Porque hoy día tenemos, lo que llamaban la institución espejo, y estoy de acuerdo con eso, que aumenta la complejidad legislativa y de tramitación, pero siento que hay una estela de negociar con la “pistola arriba de la mesa”, que hay un discurso de que ojalá las instituciones colaboren, pero en realidad es “poner la pistola arriba de la mesa”, y eso está en la cosa de revocar, de disolver el congreso o revocar a la presidencia, y yo creo que hay que hacer una exploración un poquito más, como más creativa respecto a ese espacio, yo creo que se da con unos contrapesos que permitan que la ciudadanía se sienta más parte y no necesariamente a través de solo vínculos de democracia directa, yo creo que hay un entremedio que está poco explorado, que es la democracia participativa, o sea, que no es ni el todo, sólo representativa ni sólo directa, hay un espacio entremedio que nos ha costado mucho prefigurar, de cuales de las atribuciones, tanto legislativas como otras, pueden o deben producirse con participación ciudadana vinculante, uno de los ejemplos como más evidentes que tenemos hoy día, es que los sistemas políticos y las coaliciones políticas,

que han sido históricamente más predominantes en Chile, se han resistido a la participación ciudadana vinculante, la ven como asambleísmo, la ven como desgobierno, de nuevo con esta idea de ingobernabilidad, y yo creo que si no enfrentamos los problemas de la democracia participativa y la demanda por participación de la ciudadanía, lo que vamos a caer, vamos a profundizar nuestros problemas de gobernanza, es decir, de un sistema político que no tiene, no tiene cariño por la gente.

Volviendo a la idea del patriotismo constitucional alemán, que yo creo que es bueno mirarlo, porque ellos logran con una constitución que no redactan, dice, la frase es así textual “una constitución que aunque es liberal”, y lo pone así, “aunque es liberal, nos ha permitido a todos, los alemanes, valorarla como un espacio donde el juego de mayorías y minorías puede construirse”. Entonces, a mí me gustaría, una reflexión más profunda sobre el tema de democracia participativa, de crisis del sistema político y fractura entre política y sociedad, y el lanzamiento de un proceso que haga que la gente vuelva a sentir a la política como algo relevante, y eso tiene dos expresiones, el resultado de eso, es que la gente vote más, que participe de las elecciones, pero para que eso ocurra yo creo que necesitamos mecanismos de democracia participativa para que la gente se sienta allegada a la toma decisiones del poder. Eso, muchas gracias.

Comentarios María Cristina Escudero

Agradezco la invitación y la oportunidad de comentar el documento sobre reemplazo constitucional. Se trata de un documento muy completo y que aborda muchas dimensiones de lo que es hacer un nuevo diseño institucional de nuestra forma de gobierno. En este contexto quisiera destacar dos cosas. En primer lugar, es intentar hacer este nuevo diseño institucional dentro del presidencialismo, sin caer en la discusión presidencialismo vs parlamentarismo, proponiendo un nuevo set de incentivos, algo que no es cosmético, para dar o iniciar una discusión provocadora respecto al sistema electoral del Ejecutivo, participación ciudadana y funciones del Congreso, entre otras.

En segundo lugar, también quiero celebrar la idea que este trabajo sea multidisciplinario. Muchas veces nos encontramos con trabajos que están hechos por académicos y académicas que no comprenden a cabalidad la actividad política y sus motivaciones y, por lo tanto, no es fácil aterrizar sus propuestas al mundo real. Otras veces nos encontramos

con trabajos que abrazan con exactitud la actividad política, pero sin el nivel de abstracción necesario que nos permita ver en conjunto algo que sea de largo plazo y no tan contingente.

A partir de estos dos elementos presentes en la propuesta –una reestructuración del presidencialismo y el trabajo multidisciplinario– se desarrolla la pregunta que me parece guía esta propuesta: ¿Cómo hacer que un sistema presidencialista coopere? La respuesta es difícil sin hacer guiños hacia otras formas de gobierno, otros sistemas y, por lo tanto, esta propuesta en particular, tiene una virtud en sí misma al intentar buscar fórmulas dentro del presidencialismo. Además de ello, la propuesta hace otra cosa interesante: debate varios principios que tienen *trade-offs*. Es decir, cuando uno decide por una institución se generan ciertos efectos y hay que estar conscientes que no tendremos otros efectos. Hay que decidir, hay que tomar opciones. El desafío es que debemos intentar un equilibrio entre gobernabilidad y representación, e ir más allá, ya que en la actualidad el equilibrio que debe darse es entre gobernabilidad, representación y participación.

Hay una amplia y poco considerada (postergada) discusión sobre los mecanismos de participación o democracia participativa que queremos tener y si éstos mecanismos van a quedar como un añadido a la constitución o serán parte de un diseño institucional que integran estos *trade-off* e incentivos que requerimos para que el presidencialismo democrático funcione o coopere. En consecuencia, voy a partir los comentarios a esta propuesta al revés. Estoy consciente que lo más sugerente de esta propuesta es el mecanismo de elección presidencial y, si a partir de una segunda vuelta en el Congreso y la posibilidad de censura mutua, que sin dudas son mecanismos que producen fuertes incentivos y que es necesario debatir, se puede lograr cooperación. Sin embargo, quiero partir refiriéndome a los incentivos que aporta la participación ciudadana y el rol que se sugiere en este triángulo de equilibrio entre gobernabilidad, representación y participación. Así, la pregunta es: ¿qué rol le vamos a dar a la democracia directa/participativa y por qué es necesaria?

La razón que yo quiero subrayar es que cuando uno introduce mecanismos de participación lo que se está tratando de hacer es alinear algo que también es importante en esta propuesta: los intereses de los partidos con la ciudadanía. La lógica detrás de ello, acertada desde mi punto de vista, es que los partidos difícilmente van a empezar a hacer cosas que van a caer muy lejos de lo que es la opinión ciudadana. De esta manera,

a través de mecanismos de participación ciudadana, también se puede imponer agenda. Es decir, la propuesta está poniendo sobre el escenario político a un nuevo actor con capacidad de proponer agenda, y también de poder imponerla. Hay muchos mecanismos de democracia directa, pero a mí me parece muy interesante el mecanismo de revocación de ley que se propone. Con este mecanismo justamente se genera que en el congreso haya un mayor incentivo de alineación de intereses entre los representantes y los representados.

El mecanismo de propuesta legislativa por parte de la ciudadanía, también es interesante, pero ahí hay que tener una mirada comparada dentro de los presidencialismos, sin tratar de irse a otras latitudes. ¿Qué ha pasado con los mecanismos participativos en Latinoamérica? Nuestra Constitución es una de las únicas que no tiene mecanismos participativos, pero a pesar de que otros países los tienen, también son muy difíciles de utilizar. Por lo tanto, no generan los incentivos correctos, quizás son incluso perjudiciales porque la gente los ve muy lejanos, difíciles e inaccesibles. En un país como el nuestro, que no tiene mucha cultura participativa, aunque el proceso de participación del proceso constituyente demostró lo contrario (hay un potencial), quizás sea conveniente revisar los requisitos que haría posible iniciar un proceso de propuesta legislativa (u otro mecanismo). El caso de Uruguay, quizás es el que más experiencia en esto tiene, y efectivamente, también tiene elección en lista cerrada, lo cual hace que se pueda pensar en esta dupla como una combinación que puede producir efectos virtuosos en alinear intereses y, bueno, obviamente en evitar la fragmentación del sistema de partidos.

También creo que a nivel local, porque es muy difícil hacerlo a nivel nacional, es positivo explorar mecanismos de participación deliberativos. Con ellos, la ciudadanía tiene la posibilidad de optar por distintas políticas públicas a nivel local. Esto también puede ser un incentivo positivo para lo que pasa en las municipalidades e irradiar hacia arriba una mejor decisión de políticas públicas y asignación de recursos. Siempre recuerdo un amigo que era Alcalde, que contó: “me llegaron unos fondos e hice una piscina, pero en realidad teníamos un montón de otras necesidades... el FNDR era para hacer la piscina, entonces, nos ganamos el fondo, hicimos una piscina...”. Probablemente si eso hubiese podido ser discutido a nivel local, en una forma más participativa, los recursos podrían haber sido mejor utilizados. Esta propuesta tiene ahí algo novedoso, porque habilita la posibilidad que esto ocurra.

Otra cosa que me llamó la atención, es que esta propuesta piensa en fortalecer los partidos y opta por la gobernabilidad. Siempre repetimos que todas las formas de gobierno, cualquiera sea, presidencialismo o no, necesita un sistema de partido fuerte, institucionalizado y sano. Sin embargo, es tan difícil de lograr. Vemos hacia nuestro alrededor y pareciera que ninguna opción institucional da el ancho. ¿Cómo generamos este incentivo para un mejor funcionamiento del sistema político, sin el incentivo del sistema parlamentario que pareciera que empuja más hacia la disciplina y a la no fragmentación de partidos? No se puede responder esto sin cambiar el sistema electoral. Esta propuesta opta por la lista cerrada. ¿Nos va a dar más gobernabilidad? ¿Nos va a dar menos participación? Este sistema seguro va a despertar dudas en la ciudadanía. Pero efectivamente el mecanismo de listas cerradas es el que da más gobernabilidad si lo pensamos como una consecuencia del fortalecimiento del sistema de partidos. Ahora, cómo hacemos para compensar que estamos quitándole a la ciudadanía la posibilidad de elegir al presidente en segunda vuelta, por un lado, y tener una lista cerrada para la elección de parlamentarios, por otro. Nuevamente los mecanismo de participación nos ayudan a resolver ese problema, porque compensan que uno prefiera, por un lado, gobernabilidad con un sistema electoral presidencial y parlamentario menos cercano para la ciudadanía y al mismo tiempo le da a la ciudadanía otros mecanismos para la participación en la toma de decisiones. Me parece que es un buen equilibrio si se toma desde esa perspectiva.

Y caí en lo que todos han comentado, que es la segunda vuelta en el congreso. Es imposible ignorar. Si estamos en un sistema presidencialista y queremos fomentar cooperación, en el papel y en la teoría, la segunda vuelta en el congreso es algo que debiéramos analizar. Esto lo debemos analizar sin perder de vista los errores o lo que nos sucedió en el pasado en la historia de Chile. Antes de 1973 no se eliminó el problema de los gobiernos de minoría, a pesar de tener una segunda vuelta en el congreso. Esto sucedió porque este mecanismo funcionaba principalmente como ratificación de la primera mayoría (aun cuando existen excepciones parciales en la elección de González Videla y Allende). También ocurría que la elección parlamentaria no era alineada con la elección presidencial, y eso obviamente no ayudaba y los sistemas de coalición, por lo tanto, eran muy difíciles de mantener. En este contexto, un cambio a congreso unicameral, como se propone, con una elección menos fragmentada del sistema de partidos, ayude a que este incentivo genere una dinámica más cooperativa entre el ejecutivo y legislativo (con la segunda vuelta en el congreso). Sin perjuicio que aún

tengo algunas dudas al respecto de la segunda vuelta en el congreso porque se podría lograr lo mismo con una segunda vuelta popular y con otros mecanismos, me parece que es una propuesta interesante y que es algo que me gustaría modelar y estudiar con más profundidad dados ciertos contextos.

Respecto a la propuesta de Congreso unicameral, me parece que hay que analizarla en conjunto con el sistema de descentralización. Las recientes reformas, que permitirán la elección de gobernadores, apuntan a que vamos en la dirección de una mayor descentralización. Eso podría provocar ciertas tensiones con un sistema unicameral. Por lo tanto, si optamos por esa alternativa, hay que revisar el sistema de descentralización. Sin perjuicio de ello, en un país unitario, la experiencia latinoamericana muestra que es normal que haya unicameralismo, sobre todo si es un país pequeño. Obviamente hay que cuidar la representación, porque no podemos tener un unicameralismo y mantener pocos diputados porque eso atenta contra la representación y habría que revisar una proporción adecuada entre cantidad de diputados y ciudadanos. No he revisado la proporción de diputados por habitante de esta propuesta, pero la tendencia de aumentarla me parece correcta.

Estoy de acuerdo con aumentar el periodo presidencial de 4 años con reelección inmediata como una opción mejor a la actual. Estoy consciente del argumento que un periodo corto nos permite deshacernos de un gobierno malo rápido, pero también nos impide tener una mirada de largo plazo en las políticas públicas. Se critica el hecho de que la reelección inmediata hace que un gobierno esté permanentemente en campaña, pensando en la reelección. Sin embargo, quizás estar tratando de cumplir el programa y ponerse de acuerdo con el congreso para hacerlo, no es malo como incentivo. Si se diseña bien el tema de la transparencia y las campañas, podríamos aminorar los riesgos que significa la reelección inmediata.

No tengo tiempo para profundizar más en este y otros elementos de la propuesta. En términos generales quería dejar planteada la idea de que esta es una propuesta que nos hace pensar, no es cosmética y es una alternativa al cambio de forma de gobierno, de un presidencialismo a un parlamentarismo, aunque no se puede obviar que éste último sigue estando muy presente en la discusión. Muchas gracias.

Comentarios Manuel Antonio Garretón

Bueno, primero que nada muchas gracias por la invitación, y llamo la atención sobre la particularidad de los dos paneles, porque la verdad, es que podríamos habernos puesto de acuerdo con Sebastián, supongo que el dirá lo mismo después que yo hable, anda tú, o vas tú o voy yo, porque de alguna manera vamos a decir lo mismo, de maneras distintas, etc. También aquí, esta última exposición ha sido una exposición que sociologiza el problema, elemento que a mi juicio estaba ausente en el primer panel, que era muy rico en lo que era la discusión estrictamente, yo diría, incluso más como técnica de lo que está planteado.

Yo quisiera señalar primero que nada algunas cuestiones generales. Creo que hay que saludar muy entusiastamente la idea de un proyecto como éste, no porque uno esté de acuerdo con él, sino porque por su radicalidad y heterodoxia en los planos que toca, porque es muy conservador en otros planos, pero en los planos que toca, su radicalidad ideológica, va a obligar u obliga, si se generaliza, a un debate que hace pensar cosas enteramente distintas o nuevas a lo que hemos hecho hasta ahora en lo que ha sido el debate, yo creo que en ese sentido es, sin duda, un aporte y mi impresión es que sobre los temas que toca, hace una fundamentación a partir de los traumas y experiencias chilenas, digamos, que son muy importantes, en ese sentido son soluciones que uno puede estar en desacuerdo, pero no son cosas inventadas, o problemas inventados sino que a partir de estos problemas, hay a mi juicio soluciones creativas, en la mayor parte de las cuales yo creo estar en desacuerdo pero, señalo eso.

Ahora, quisiera plantear un par de cuestiones de tipo general o conceptual. Yo creo que el gran problema que tiene el proyecto son dos supuestos, primero, me atrevería a decir que hay un error conceptual al definir la democracia chilena como consensual, tomando los conceptos de Arend Lijphart, que primero le llamo consociativo y como el editor lo censuró, yo creo que en la segunda vuelta, y lo encontró que era demasiado complicado usar consociativo y puso consensual, uno nunca tiene muy claro porque eso cambió. Pero democracia consensual de Arend Lijphart es otra cosa, yo diría que la democracia chilena, perdonen que repita cosas que dijeron. La democracia chilena es exactamente una democracia no consensual, se basa en un no consenso, se basa en una imposición, de ahí para adelante pueden haber mecanismos consensuales, pero ahí hay que volver a Lijphart, la diferencia fundamental que hay entre consensos fundamentales y consensos parciales, el nombre que le da él es distinto

a lo que estoy diciendo yo, o acuerdos, digamos, acuerdos puntuales o lo que él llama consenso adaptativo. Yo diría, aquí hubo una adaptación, hubo que tomar, que aceptar y probar una imposición de base y en ese sentido, yo diría no es una democracia consensual, por lo tanto el problema fundamental no es el problema de la relación entre ejecutivo y legislativo, como está planteado acá, como tema central o fundamental del sistema político, del sistema constitucional o de la democracia chilena, el problema fundamental no es eso, el problema fundamental es la no existencia de un marco constitucional consensuado, por la fórmula que sea, entonces, mi impresión que lo que ocurre entonces, al tomar como problema central la discusión de la relación entre ejecutivo y legislativo, qué es un problema importante, pero que supone la resolución de un problema previo, pero al tomarla esa como la central, todos los otros temas quedan como residuales, y por ejemplo, el tema de la ciudadanía, esta visto no como el tema fundamental de un orden democrático fundante, sino como una manera de resolver problemas de la relación del problema fundamental, que es lo legislativo y lo ejecutivo, y eso a mi juicio es un problema complicado ¿Por qué? Porque precisamente la creatividad de las soluciones a lo que se considera problema fundamental, que no lo es, que es un problema derivado, aunque tenga su especificidad, al considerarlo eso como fundamental se hacen y se buscan soluciones tan creativas, que lo que hacen es apartar más el sistema político de la sociedad, para no hablar solo de ciudadanía, es apartarlo más, y el ejemplo más claro es el que se da cuando se formulan éstas, digamos las destituciones mutuas que pueden hacerse entre ejecutivo y legislativo, porque, como decía Genaro Arriagada, la posibilidad de cuatro elecciones o algo así, en un cierto período, y la pregunta es y ¿a quién le importa? Si eso no va acompañado del problema de a quién le importa, si eso no va acompañado del problema de la construcción de la polis, es decir, de una construcción o modelamiento de cómo se construye la soberanía popular, la voluntad popular, entonces, se transforma en un problema más del enajenamiento de la política.

Dicho eso, y también señalaría que, precisamente, si se hubiera partido o se considerara que el problema fundamental no es el que se señala, sino que es el problema de la relación entre política y sociedad, si usted quisiera finalmente, entonces se podrían haber vuelto a examinar otras alternativas entre las cuales está la que a mí me gusta más y no la voy a fundamentar, que es la del semipresidencialismo.

Ahora, muy rápidamente, mi opinión sobre los argumentos los toman de lo que han dicho los otros, o sea, que si yo digo estoy de acuerdo

con esto, tome el argumento que dio el, porque no voy a argumentarlo porque no hay tiempo.

Estoy de acuerdo en lo unicameral, lo de cuál es el ámbito en el cual se eligen, digamos, uno o se eligen más 120 o 50 que es lo que se dice ahí, va a depender de, a mi juicio, básicamente de la base electoral, en ese sentido yo tengo la impresión que si la base es para la base regional no puede ser unipersonal, ahí tengo una cierta duda respecto a lo que planteaba Lucas, pero en fin, pero eso una cámara.

- Segunda vuelta, popular.
- No al sistema de destituciones en los 2 casos.
- 4 años sin reelección, en eso me cuelgo de lo de Genaro Arriagada, con su argumentación, y quizás otra, pero 4 años sin reelección.
- Eliminación de Tribunal Constitucional.

Esos eran los temas básicamente. Y ahora quisiera señalar, a mi juicio, volver al problema de fondo. Yo creo que lo que falta es en primer lugar una reflexión sobre la relación de la sociedad, como una sociedad se transforma en polis, en los tiempos actuales, y en ese sentido, mi impresión es que todo el tema que tiene que ver con la ciudadanía, más allá de los aspectos de derechos ciudadanos, es el problema que tiene que ver con la participación y en ese sentido, mi impresión es que en este documento ese es un tema muy débil, la participación, digamos, hay fórmulas hoy día que se han intentado, voy a citar un ejemplo que probablemente no es el más adecuado en este momento, pero Brasil, a través de su Asamblea Constituyente estableció un mecanismo de conferencias participativas de presupuestos participativos, de una cantidad de temas que son posibles de resolver o a nivel local o a nivel nacional, pero con participación ciudadana estructurada, entonces yo creo que ese es un punto, que a mi juicio, en este documento es muy débil.

El ámbito de lo que son las regiones y el tema de la descentralización, tampoco está considerado y, si se habla de participación ciudadana y de fórmulas, incluso como las que se señalan ahí, hay un punto que a lo mejor es obligatorio, que es el del voto obligatorio, no se puede pensar en participación ciudadana si el voto no es obligatorio, porque entonces un 40% un día le dice una cosa y a la semana siguiente o cuando corresponda, el otro 60% le va a decir otra cosa. La idea básica es que ciudadanía se ejerce, la ciudadanía política se ejerce sobre una misma base, y usted no puede estar cambiando las bases electorales, por lo tanto quienes están por plebiscito y formas participativas no pueden

estar por, salvo que quieran golpes de mayoría, no pueden estar por voto voluntario, y entonces el voto pasa a ser algo, a mi juicio el voto electoral pasa a ser algo central, constitutivo y un principio que no se puede dejar de lado.

Ahora, la última pregunta, un minuto solamente. La última cuestión es que es la pregunta a ellos, está bien, supongamos que aceptamos esto y que todo el mundo está de acuerdo con este modelo o en este proyecto, ¿Qué se hace? ¿Cómo se hace? Entonces yo digo, aquí el debate previo o el debate fundamental es como se cambia el orden político, y el cómo se cambia el orden político no puede si no recoger el tema fundamental de la radical separación entre política y sociedad, lo que obliga a tener la manera de cambiar, este es el elemento fundamental de lo que es la participación, o el mecanismo de asamblea constituyente, al cual ya hubo referencia, yo creo que eso es un tema central, y eso, a través de esa fórmula muchos de estos mecanismos pueden volver a salir, el problema es qué es lo que hoy día en este país tiene legitimidad o no, más allá de lo que es la estructura política.

Una última cosa, solamente, por mi ignorancia, que es una pregunta ¿es posible establecer en la regulación, tal como fortalecer los partidos, ley de partidos, etc., todo eso, sobre las coaliciones? O sea, es posible ir más allá respecto de las coaliciones de solamente de los procesos electorales, como se constituyen, etc. Decir algo sobre las coaliciones de gobierno, por ejemplo, ¿es posible establecer regulaciones al respecto? Es un tema que no conozco, pero que me parece a mí fundamental.

AUTORES Y COMENTARISTAS

Autores

Nicolás Eyzaguire Guzmán

Ingeniero Comercial y Magister en Ciencias Económicas, con especialidad en Desarrollo Económico de la Universidad de Chile. Además, cursó estudios de doctorado en Economía con especialidad en Macroeconomía y Comercio Exterior de la Universidad de Harvard. Se desempeñó como Ministro de Hacienda entre marzo del 2000 y marzo de 2006, Ministro de Educación entre marzo de 2014 y junio de 2015, Ministro Secretario General de la Presidencia entre junio de 2015 y agosto de 2017 y Ministro de Hacienda entre agosto de 2017 y marzo de 2018. Fue Director de Estudios del Banco Central, Director del Departamento para el Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional y actualmente es académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Pamela Figueroa Rubio

Doctora en Estudios Americanos (IDEA-USACH), Master of Arts en Estudios Latinoamericanos mención Gobierno (Georgetown University), Profesora de Historia (UMCE). Actualmente es académica de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. Se ha desempeñado como docente e investigadora en diversas universidades. Tiene amplia experiencia en altos cargos gubernamentales, ha sido Jefa de la División de Gobierno Interior del Ministerio del Interior (2006-2010) y Jefa de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2014-2018), asesorando las Reformas Políticas y Agenda de Probidad, y en la coordinación del Proceso Constituyente. Miembro de la Mesa Técnica del Proceso Constituyente en Chile (2019). Especialista en gobernabilidad democrática, diseño institucional y

seguridad multidimensional. Es Vicepresidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política, miembro de la Red de Politólogas, y del Consejo Asesor del Observatorio de las Reformas Políticas para América Latina (UNAM-OEA).

Tomás Jordán Díaz

Abogado y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile; Magíster y Diploma en Derecho Público por la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha sido consultor del Banco Mundial en materia del derecho a la protección de la salud; ex asesor legislativo para la reforma de salud (2002-2004); asesor constitucional y Jefe de la División Jurídica del Ministerio del Interior (2006-2010); fue asesor legislativo y constitucional del Ministerio Secretaría General de la Presidencia para la reforma política entre los años 2014-2006 y Coordinador del Proceso Constituyente realizado durante el periodo de la ex Presidenta Michelle Bachelet entre 2014-2018. Invitado como experto en materias constitucionales ante el Congreso Nacional. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Alberto Hurtado.

Comentaristas

Genaro Arriagada Herrera

Analista político. Egresado de derecho de la Universidad de Chile, realizó estudios en la Universidad de Harvard. Fue research fellow en The Wilson International Center for Scholars, en Washington D.C y fellow del Institute of Politics en el John Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Fue Secretario Ejecutivo del Comando por el No para el plebiscito de 1988, Ministro Secretario General de la Presidencia durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruíz Tagle entre los años 1994 y 1996, y embajador en Estados Unidos entre 1998 y 1999. Autor de numerosas publicaciones en el campo de la ciencia política.

Sebastián Depolo Cabrera

Sociólogo, Magíster en Investigación Social y Desarrollo de la Universidad de Concepción. Diplomado en Habilidades Directivas de la Universidad de Chile. Ha sido profesor de pre y postgrado de la Universidad de Chile y de Concepción, y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile). Investigador y consultor en desarrollo de organizaciones y gestión estratégica del capital humano.

María Cristina Escudero Illanes

Abogada, Universidad de Chile. Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown, Estados Unidos y Doctora en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue asesora del Ministerio Secretaría General de Gobierno, miembro del Comité de Sistematización para el proceso constituyente en 2016 y miembro de la Mesa Técnica del Proceso Constituyente en Chile (2019).

Manuel Antonio Garretón Merino

Sociólogo y politólogo chileno. Licenciado en Sociología en la Universidad Católica de Santiago y Doctorado de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, en París. Desde 1994 es Profesor Titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de Universidad de Chile. Profesor invitado, entre otras, en las universidades Oxford, Notre Dame, California San Diego, Chicago, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, UNAM-Mexico. Profesor Adjunto Universidad de Georgetown (Programa Latinoamericano 1992-1995), Universidad Libre de Bruselas, Universidad Empresarial Siglo XXI de Córdoba, Universidad Nacional San Martín de Buenos Aires. Autor de cerca de sesenta libros entre autoría, co-autoría, ediciones, compilaciones. Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales 2007.

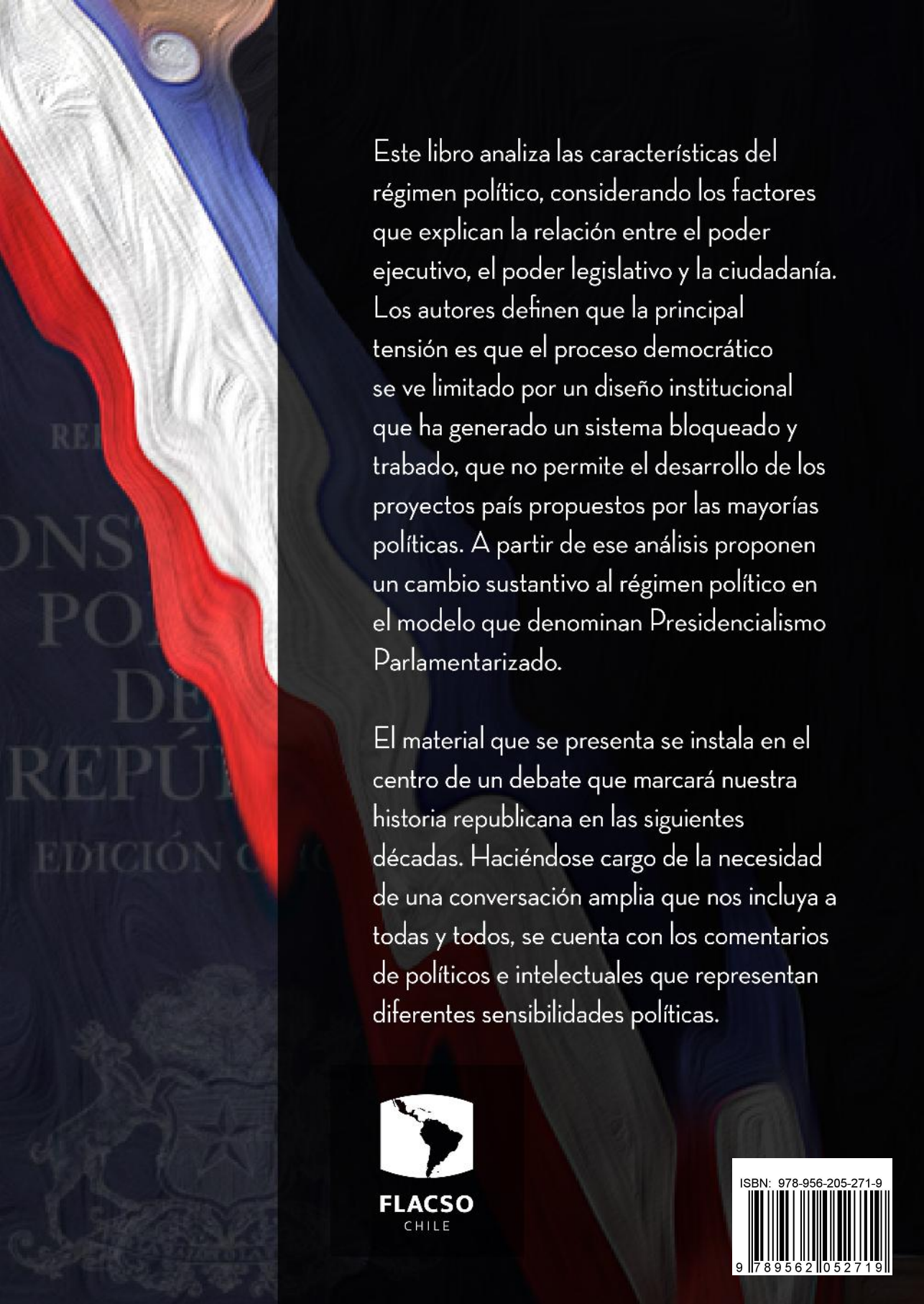
Gastón Gómez Bernales

Abogado, Universidad de Chile. Fue Fiscal de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig) Miembro del Consejo Ciudadanos de Observadores del proceso constituyente en el año 2016, Miembro del Consejo Nacional de Televisión (2011-presente), Miembro del Directorio del Museo de la Memoria y Derechos Humanos. (2010-presente). Árbitro del Centro de Arbitraje y Mediación. Cámara de Comercio de Santiago. Profesor de cursos de formación y habilitación, Academia Judicial, Profesor de Derecho Constitucional, pregrado y Magíster de Derecho Público y Litigación Constitucional, Universidad Diego Portales (1987-presente).

Lucas Sierra Iribarren

Abogado, Universidad de Chile, Master en Derecho (LL.M.), Universidad de Yale, Estados Unidos, Doctor (Ph.D.) en Ciencias Sociales y Políticas, Universidad de Cambridge, Inglaterra. Fue miembro del grupo de trabajo "Legislación e Institucionalidad" de la Comisión Gubernamental de "Verdad histórica y nuevo trato" sobre política indígena, integrante de la

Comisión Asesora Presidencial sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech), e integrante del Consejo Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción y Miembro del Consejo Ciudadanos de Observadores del proceso constituyente en el año 2016. Profesor asociado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.



Este libro analiza las características del régimen político, considerando los factores que explican la relación entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y la ciudadanía. Los autores definen que la principal tensión es que el proceso democrático se ve limitado por un diseño institucional que ha generado un sistema bloqueado y trabado, que no permite el desarrollo de los proyectos país propuestos por las mayorías políticas. A partir de ese análisis proponen un cambio sustantivo al régimen político en el modelo que denominan Presidencialismo Parlamentarizado.

El material que se presenta se instala en el centro de un debate que marcará nuestra historia republicana en las siguientes décadas. Haciéndose cargo de la necesidad de una conversación amplia que nos incluya a todas y todos, se cuenta con los comentarios de políticos e intelectuales que representan diferentes sensibilidades políticas.



FLACSO
CHILE

ISBN: 978-956-205-271-9



9 789562 105271 9