LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO
LUCAS SIERRA
-EDITORES-

DIEZ MIRADAS SOBRE EL SISTEMA DE GOBIERNO

Diagnóstico y propuestas para la nueva Constitución

CEP
HUEDERS

DIEZ MIRADAS

SOBRE EL

SISTEMA DE GOBIERNO

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN

LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO
LUCAS SIERRA
-EDITORES-

Diez miradas sobre el sistema de gobierno: diagnóstico y propuestas para la nueva Constitución
Luis Eugenio García-Huidobro y Lucas Sierra (editores)

© Editorial Hueders
© Centro de Estudios Públicos (CEP)
Primera edición: enero de 2022

ISBN: 978-956-365-241-3

Todos los derechos reservados.
Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida
sin la autorización de los editores.

Diseño de interior y cubierta: Constanza Diez
Corrección de pruebas: Norinna Carapelle

HUEDERS

CEP / CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

www.hueders.cl | contacto@hueders.cl
SANTIAGO DE CHILE

DIEZ MIRADAS
SOBRE EL
SISTEMA DE GOBIERNO

√

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS
PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN

LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO
LUCAS SIERRA
-EDITORES-

HUEDERS
CEP

PRÓLOGO

√

El trabajo colectivo del que da cuenta este libro tiene su origen en una pregunta que nos hicimos en el Centro de Estudios Públicos (CEP) luego del abrumador apoyo ciudadano que recibió el proceso constituyente en octubre de 2020: ¿Cuál sería el grado de acuerdo que existiría en la discusión constitucional sobre el sistema de gobierno? ¿Sería posible consensuar —al menos parcialmente— un diagnóstico común en torno a su funcionamiento y, más importante aún, a su mejora? Se trata de un asunto tan técnico y con tantas variables institucionales involucradas, que no resultaba descabellado anticipar la dificultad que supondrían acuerdos de diagnósticos y cambios.

Es cierto que por aquel entonces algunos políticos e intelectuales ya habían adelantado sus preferencias. Pero tal como una golondrina no hace verano, tampoco un puñado de opiniones permitía anticipar el futuro cauce de esta discusión. Igualmente importante, muchas de estas opiniones descansaban en nociones abstractas y normativas, no pocas veces desprovistas de un correlato en el diseño constitucional.

La incertidumbre en torno a esta pregunta, por lo demás, nos inquietaba: el sistema de gobierno será sin duda el "principal resorte de la máquina" sobre la que descansará nuestra futura democracia constitucional.

Fue así como decidimos contribuir al esfuerzo que supone responder a la pregunta sobre el sistema de gobierno a través de un trabajo colectivo. Con este fin, invitamos a otros nueve centros de estudios a conversar sobre sistema de gobierno, procurando abarcar con esta invitación un espectro político amplio. En nuestra convocatoria no se preguntó si la opción de los centros era por el régimen presidencial, semipresidencial o parlamentario. Se invitaba, en cambio, a detectar problemas institucionales y a proponer fórmulas para solucionarlos. Siempre con la mayor expresión institucional que fuera posible. Si esto resultaba en un régimen presidencial, parlamentario o alguna otra combinación, ello sería el resultado de una conversación y no de nociones preconcebidas. Tratamos de no limitar nuestras alternativas a tipos ideales de carácter normativo.

Los nueve centros aceptaron de inmediato la invitación y sus representantes contribuyeron con agudeza a mejorar la forma en que nuestra propuesta sugería que debíamos encauzar la conversación. Y luego se dedicaron con entusiasmo, responsabilidad y buen espíritu al proyecto. En el CEP solo tenemos agradecimientos para ellas y ellos. Muchas veces hubo opiniones distintas, a veces sobre contenido, otras sobre la intensidad de los cambios propuestos. Pero la conversación fue siempre atenta y respetuosa. Por supuesto, con conciencia política: nada ni nadie en este ejercicio fue políticamente inocente, pero la actitud fue la de lograr el tipo de discernimiento colectivo que típicamente se da en el diálogo académico.

Por esto queremos agradecer muy especialmente a Manuel Marfán, Ignacio Walker, Manuel Aris, Javier Sajuria, Daniel Grimaldi, José Roa, George Lambeth, Ricardo Lagos, Emiliano García, Felipe Lyon, José Manuel Astorga, José Francisco García, Claudio Alvarado, Mariana Canales,

Natalia González, Rodrigo Ubilla, Claudio Fuentes y Javiera Martínez, por su conocimiento, dedicación y buena disposición. También a los centros de estudios que ellos representaron, por sumarse tan generosamente a este proyecto.

En el CEP queremos agradecer a su director, Leonidas Montes, por apoyar con entusiasmo esta idea desde su nacimiento; a Macarena Rivas, por su apoyo durante el desarrollo de este trabajo colectivo; a Sofía Abuhadba y Nicolás Mastrangelo, por su ayuda en la etapa final de edición de este libro.

Finalmente, queremos también agradecer a Cristóbal Joannon y Álvaro Matus por su trabajo atento durante la edición de los textos que aquí se contienen.

Este libro se publica cuando comienza a tomar forma la discusión sobre el sistema de gobierno en la Convención Constitucional. Se ha iniciado así una deliberación constitucional a la que este trabajo colectivo espera contribuir. Como se verá hacia el final, quizás la contribución más evidente se deriva de su nombre: sistema de gobierno. Es unánime el acuerdo de los 10 centros de estudios sobre la mirada sistémica con que deben enfocarse estas materias. Este sistema tiene, al menos, tres elementos: relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Ninguno puede pensarse sin referencia a los dos restantes. Cada uno de ellos, tanto individualmente considerados como en sus interacciones, deben satisfacer tres criterios: gobernabilidad, representación y participación. Estos criterios tampoco deben ser pensados aisladamente, sino que en relación con los otros dos, a objeto de alcanzar un equilibrio recíproco que parezca razonable.

LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO
LUCAS SIERRA
Diciembre de 2021

INTRODUCCIÓN

√

Las constituciones —afirma Günter Frankenberg (2013, 537)— no caen del paraíso celestial ni se revelan en formas misteriosas a sus redactores. Ellas son pensadas, redactadas y, muy especialmente, diseñadas. Sin embargo, diseñar la arquitectura constitucional de un sistema de gobierno es una tarea sumamente difícil. Dicha tarea supone bosquejar prospectivamente una multiplicidad de sistemas institucionales y procurar que ellos, además, interactúen entre sí sin mayores distorsiones, en condiciones que son difíciles de anticipar (Nohlen 1999). De ahí que se diga que una Constitución es un *sistema de sistemas*: en su dimensión orgánica, una Constitución procura organizar las *interacciones* de individuos en una determinada dimensión de la actividad política (sistemas) y equilibrar, además, cada una de estas interacciones dentro de un determinado *orden* constitucional (sistema) (Vermeule 2011, 3).

Este diseño constitucional de un sistema de gobierno supone entonces responder a una multiplicidad de interrogantes: ¿Cómo debe ser la relación entre el Ejecutivo y el Congreso? ¿Cómo deberán controlarse mutuamente y a través de qué mecanismos? ¿Cómo se resolverán los conflictos o tensiones que existan entre ambos poderes? ¿Puede el jefe de gobierno disolver el Congreso y este, a su vez, censurarlo o destituirlo? ¿Debe existir un Ejecutivo

encabezado únicamente por un Presidente o su liderazgo debe dividirse entre este y un primer ministro? ¿El Congreso deberá ser unicameral o bicameral? En este último caso, ¿cuáles serán las atribuciones y funciones de cada cámara? ¿Cómo deberá elegirse al jefe de gobierno y a los parlamentarios? ¿Cómo se diseñarán los distritos o circunscripciones para las elecciones parlamentarias? ¿Cuál será la periodicidad de las elecciones? ¿Existirá un mecanismo de justicia constitucional? Y de ser así, ¿quién estará a cargo de ejercer dicho control y bajo qué modalidades será ejercido? ¿Qué rol jugarán los partidos políticos en la articulación de la actividad política? ¿Cómo deberá organizarse la participación ciudadana? ¿Deberían incorporarse mecanismos de democracia directa? En tal supuesto, ¿cómo serán diseñados y qué rol cumplirían? ¿Habrá que entregar una actividad o función estatal a organismos autónomos que no respondan a los incentivos y presiones del ciclo electoral? En caso afirmativo, ¿cómo deben ser diseñados y de qué manera se aseguraría institucionalmente su independencia y control?

Las respuestas a estas preguntas —y las propuestas de diseño institucional que ellas suponen— implican evaluar el desempeño de las instituciones actualmente existentes, así como aprender de experiencias extranjeras y acomodarlas a la realidad propia, en caso de ser posible. En uno y otro caso, responder a estas preguntas y diseñar un sistema de gobierno requieren de un gran esfuerzo analítico, ponderación, creatividad, apertura a experimentar y capacidad de innovación (Ginsburg 2012, 1).

Esta es la enorme tarea que tiene en sus manos la Convención Constitucional. Ella deberá ser, además, cumplida bajo una serie de limitaciones: un tiempo relativamente reducido, altos *quorums* de aprobación, una

composición muy heterogénea, expectativas ciudadanas desmesuradas y las mismas limitaciones que la Constitución vigente establece.

Entendiendo el rol crucial que tendrá el diseño del sistema de gobierno en la futura gobernabilidad del país y el enfoque participativo que ha adoptado la propia Convención Constitucional, un grupo de 10 centros de estudios, con distintas perspectivas y sensibilidades, nos reunimos a conversar sobre el sistema de gobierno y a explorar posibles consensos sobre los que construir un diagnóstico y propuestas comunes. Esta publicación es el resultado de este ejercicio.

Los centros de estudios reunidos en torno a este trabajo colectivo son Fundación Chile 21, CIEPLAN, Centro de Estudios Públicos, Espacio Público, Fundación Democracia y Desarrollo, Fundación Jaime Guzmán, Horizontal, Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), Libertad y Desarrollo y Rumbo Colectivo. El trabajo se inició con una premisa compartida por todos los participantes: ante la (entonces) inminencia del proceso constituyente, la necesidad de mejorar el régimen político era —y sigue siendo— evidente. Y este proceso representa una oportunidad inmejorable, que no debe ser desaprovechada.

Ante la premura del tiempo y la infinidad de factores o variables que debe conciliar un sistema de gobierno, tomamos dos decisiones para circunscribir y encauzar nuestro trabajo: primero, acotar los temas a discutir y, segundo, adoptar ciertas definiciones metodológicas que permitieran ordenar la conversación.

En cuanto a la primera decisión, acordamos circunscribir la discusión únicamente a los tres elementos centrales del sistema de gobierno:

1. Relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.
2. Sistema electoral.
3. Partidos políticos.

Esto, que podríamos llamar el *núcleo* tripartito del sistema de gobierno, debe coexistir con una periferia institucional, que se compone de una diversidad de otros subsistemas con los que estos tres elementos deberán conversar, ya que indudablemente repercutirán en su funcionamiento. Por mencionar tan solo algunos ejemplos, en esta *periferia* se encuentran la forma jurídica que adopta el Estado y su organización territorial, así como la distribución funcional o territorial del poder, a través de diversas instituciones autónomas, entre las que se encuentran la Contraloría General de la República, el Servicio Electoral o el Banco Central.

No se nos escapa que la Convención Constitucional deberá considerar necesariamente los elementos periféricos del sistema de gobierno, al diseñar el complejo entramado sobre el cual descansa nuestra democracia constitucional. No obstante, hemos preferido concentrar nuestros esfuerzos en los tres aspectos centrales, sin los cuales no puede diseñarse un sistema de gobierno.

En contra de esta aproximación tripartita al sistema de gobierno, podría objetarse que una parte de la literatura en ciencia política y derecho constitucional suelen circunscribir los elementos centrales de este a la relación Ejecutivo-Congreso y al sistema electoral (Cheibub 2007; Ackerman 2000; Linz 1990a). Esa aproximación dual puede explicarse, en parte, a que tradicionalmente son dos las variables consideradas en el diseño de un sistema de gobierno. Por un lado, los constitucionalistas se debaten en torno a sistemas de gobierno que puedan conciliar simultáneamente exigencias de eficacia y de control o rendición

de cuentas (*accountability*). Contrastando los dos modelos básicos de sistemas de gobierno, se suele considerar que el parlamentarismo daría prioridad a la eficacia gubernamental y proporcionan estabilidad política, mientras que el presidencialismo sería más propicio para facilitar el control y la rendición de cuentas, aunque a costa de una posible parálisis gubernamental o de desencadenar inestabilidad política (Khaitan 2021). Por otro lado, los politólogos desde hace mucho han discutido si un sistema electoral debe procurar maximizar la estabilidad gubernamental o su representatividad democrática. Los sistemas electorales mayoritarios parecerían posibilitar gobiernos estables. En contraposición, los sistemas electorales proporcionales tienden a valorar más la representación democrática y crean diversas alternativas electorales, a fin de representar la pluralidad de visiones existentes en las sociedades contemporáneas, no obstante la posible atomización política que podrían desencadenar (Khaitan 2021).

Con independencia de lo anterior, un estudio detenido de los elementos en tensión respecto del diseño de todo sistema de gobierno lleva a la inevitable conclusión de que el sistema de partidos políticos es una variable indispensable de considerar en dicho diseño. La razón de ello es bastante sencilla: con independencia de los arreglos constitucionales para estructurar la relación entre Ejecutivo y Congreso —sea a través de un sistema presidencial, parlamentario, semipresidencial o semiparlamentario—, dicha relación en la práctica dependerá, en gran medida, del funcionamiento de los sistemas electorales y de los partidos políticos (Gardbaum 2017; Khaitan 2021).

En consecuencia, el mismo diseño constitucional de un sistema de gobierno puede operar en términos completamente diferentes, dependiendo del contexto electoral y del

funcionamiento de los partidos políticos. Daryl Levinson y Richard Pildes (2006) han ilustrado este punto, utilizando como ejemplo la Constitución estadounidense, la que fue diseñada bajo un esquema presidencial de separación de poderes, articulado en torno a una competencia o rivalidad institucional entre el Ejecutivo y el Congreso. El posterior desarrollo de un sistema de partidos políticos durante el siglo XIX, sin embargo, tuvo importantes consecuencias que fueron imposibles de prever: cuando un mismo partido político obtiene la presidencia y una mayoría legislativa en ambas cámaras, se produce una concentración o cooperación de poderes que se asemeja más a un régimen parlamentario antes que a la separación de poderes del presidencialismo, originalmente previsto por dicha Constitución. Por el contrario, solo en un escenario de presidentes que carecen de mayorías legislativas (*divided government*), el régimen presidencial norteamericano podrá operar como fue diseñado en un comienzo.

Lo que se dice de la Constitución norteamericana es también aplicable a casi todas las restantes constituciones del mundo: el funcionamiento de cualquier sistema constitucional, en términos de concentrar o distribuir el protagonismo político entre los distintos poderes estatales, dependerá en gran medida de los resultados electorales de quienes se organicen en función de las reglas de un determinado sistema de partidos políticos (Gardbaum 2017, 230).

Esta dependencia del sistema de gobierno a la regulación de partidos políticos también puede predicarse de los sistemas electorales. En este sentido, Josep Colomer afirma que la elección de un determinado sistema electoral dependerá precisamente del sistema de partidos existente en una determinada cultura constitucional. Mientras en los sistemas bipartidistas o de partido hegemónico se tienden

a preferir sistemas electorales mayoritarios, en los sistemas de partido múltiple existe una predilección hacia los sistemas electorales proporcionales (Colomer 2004, 3).

La centralidad de estos tres elementos no significa, sin embargo, que ellos deban ser íntegramente regulados a nivel constitucional. Tradicionalmente han sido las relaciones entre Ejecutivo y Congreso las que han tenido una regulación constitucional más intensa. No ha ocurrido lo mismo con el sistema electoral y los partidos políticos, cuyo detalle por lo general ha sido entregado al legislador. Como se verá más adelante, esta delimitación entre la dimensión constitucional y legal del sistema de gobierno es explicitada por diversos participantes a lo largo del ejercicio que recoge este libro. Esto también permite explicar que ciertos diagnósticos o propuestas de cambio formulados a lo largo de nuestras conversaciones tienen que ver con la ley, antes que con la propia Constitución. Como es evidente, será en última instancia la propia Convención Constitucional la que deberá delimitar lo constitucional de lo puramente legal. En palabras de Rosalind Dixon y Tom Ginsburg (2011), será ella misma la que deberá "decidir qué no decir" y entregárselo, por tanto, al legislador.

La segunda decisión que tomamos dice relación con la adopción de ciertas directrices metodológicas y de un cronograma para ordenar nuestro trabajo. Esta decisión la adoptamos en el entendido de que un ejercicio de esta naturaleza debía tener un carácter práctico antes que académico. La oportunidad lo justificaba: nos encontrábamos por comenzar una deliberación constituyente en la que debe primar un sentido de practicidad y no el exceso de disquisiciones teóricas. Por ello, tratamos de evitar las aproximaciones normativas y abstractas a los sistemas de gobierno, es decir, aquellas que se presentan como modelos universalmente preferibles,

sin considerar el contexto político e institucional de una determinada cultura constitucional. Más que centrarnos en tipologías abstractas, como presidencialismo, parlamentarismo o semipresidencialismo, y en sistemas electorales mayoritarios o proporcionales, nos pareció preferible hacer un esfuerzo por analizar y discutir los arreglos constitucionales que suponen concretamente cada uno de los tres elementos nucleares del sistema de gobierno que se evalúan o proponen, y a sus relaciones recíprocas. Para recurrir a la famosa imagen de Roberto Gargarella (2015), se propuso escudriñar los engranajes que componen la "sala de máquinas" de una Constitución. De no realizarse este esfuerzo, debatir sobre diseño constitucional en torno a tipos ideales reduce la multiplicidad de opciones a alternativas únicas y excluyentes (Nohlen 1999).

Ahora sí, entremos en lo propiamente metodológico. Una primera etapa del trabajo estuvo destinada a fijar el marco de discusión. Para ello, el Centro de Estudios Públicos avanzó una primera propuesta para ordenar el debate. Esta propuesta fue comentada por los restantes centros de estudios durante el mes de marzo de 2021, y sus observaciones fueron discutidas en una reunión virtual a comienzos de abril. El registro ordenado de esta discusión fue nuevamente distribuido y comentado por los representantes de los centros de estudios. Este proceso fue decantando en un esquema de trabajo que se acordó a comienzos de mayo. Se propuso examinar los tres elementos del núcleo del sistema de gobierno a la luz de los siguientes tres criterios de análisis: gobernabilidad, representación y participación. Estos criterios debían orientar la elaboración de los diagnósticos y de las propuestas de cambio institucional.

Así, el marco de la discusión acordado puede representarse de la siguiente manera:

	Gobernabilidad	Representación	Participación
Relaciones Gobierno-Congreso	Diagnóstico	Diagnóstico	Diagnóstico
	Propuestas	Propuestas	Propuestas
Sistema electoral	Diagnóstico	Diagnóstico	Diagnóstico
	Propuestas	Propuestas	Propuestas
Partidos políticos	Diagnóstico	Diagnóstico	Diagnóstico
	Propuestas	Propuestas	Propuestas

Luego, se definió un cronograma de trabajo con reuniones durante los meses de mayo y junio; en cada sesión, dos centros debían exponer su diagnóstico y propuestas de cambio, para luego abrir la discusión a los participantes. Las exposiciones se ordenaron siguiendo el siguiente cronograma:

24/05/21	31/05/21	07/06/21	14/0/21	29/06/21
Libertad y Desarrollo	Horizontal	CIEPLAN	Chile 21	Espacio Público
Fundación Jaime Guzmán	Fundación Democracia y Desarrollo	Rumbo Colectivo	Instituto de Estudios de la Sociedad	Centro de Estudios Públicos

Cada sesión fue grabada y transcrita, y este registro fue compartido entre los centros de estudios. Así, podemos afirmar que todos participamos del trabajo de edición, hasta obtener una versión final que nos satisfizo. El resultado de este trabajo común es lo que se publica en este libro.

MANUEL MARFÁN, IGNACIO WALKER, MANUEL ARIS, JAVIER SAJURIA, DANIEL GRIMALDI, JOSÉ ROA, GEORGE LAMBETH, RICARDO LAGOS, EMILIANO GARCÍA, FELIPE LYON, JOSÉ MANUEL ASTORGA, JOSÉ FRANCISCO GARCÍA, CLAUDIO ALVARADO, MARIANA CANALES, NATALIA GONZÁLEZ, RODRIGO UBILLA, CLAUDIO FUENTES, JAVIERA MARTÍNEZ, LUCAS SIERRA Y LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO

Diciembre de 2021

PARTICIPANTES

√

I. CORPORACIÓN DE ESTUDIOS PARA LATINOAMÉRICA (CIEPLAN)

Manuel Marfán
Investigador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y director del programa CIEPLAN-Universidad de Talca. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y doctor en economía de la Universidad de Yale.

Ignacio Walker
Investigador de CIEPLAN y docente en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Abogado de la Universidad de Chile y doctor en ciencias políticas por la Universidad de Princeton (EE.UU.).

II. ESPACIO PÚBLICO

Manuel Aris
Director del área de opinión pública en Espacio Público. Sociólogo y magíster en estudios sociales y políticos latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado.

Javier Sajuria
Miembro del directorio de Espacio Público y profesor de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de Queen

Mary University. Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster y doctor en ciencia política de University College London (UCL). Se desempeña también como presidente (2021-2023) de la Asociación Chilena de Ciencia Política.

III. FUNDACIÓN CHILE 21

Daniel Grimaldi
Director del área ideas políticas y cambio social de la Fundación Chile 21 y docente del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Administrador público de la Universidad de Chile, magíster en ciencia política de la Universidad de París I Panthéon Sorbonne y doctor en estudios políticos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Se desempeña también como investigador asociado del Centro Raymond Aron de Estudios Sociológicos y Políticos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales.

José Roa
Director del área de derechos ciudadanos de la Fundación Chile 21 y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Abogado de la Universidad de Chile con estudios de maestría en derecho internacional de los derechos humanos en American University.

IV. FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y DESARROLLO

George Lambeth
Investigador adjunto del Centro de Regulación y Competencia (RegCom) de la Universidad de Chile y BELS Fellow

del Center for the Study of Law and Society de la Universidad de California-Berkeley. Abogado de la Universidad de Chile, magíster y candidato a doctor en derecho de la Universidad de California-Berkeley.

Ricardo Lagos
Presidente de la Fundación Democracia y Desarrollo. Abogado de la Universidad de Chile y doctor en Economía de la Universidad de Duke. Presidente de la República entre los años 2000 y 2006.

V. FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

Emiliano García
Director del área legislativa de la Fundación Jaime Guzmán. Abogado y estudiante del magíster en derecho constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Felipe Lyon
Director del programa constitucional de la Fundación Jaime Guzmán. Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en estudios políticos por la Universidad de los Andes

VI. HORIZONTAL

José Manuel Astorga
Director ejecutivo del proyecto constitucional del Centro de Estudios Horizontal. Abogado y magíster en derecho constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

José Francisco García
Miembro del proyecto constitucional de Horizontal y profesor de derecho constitucional en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Abogado y magíster en derecho público de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster y doctor en derecho por la Universidad de Chicago.

VII. INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA SOCIEDAD (IES)

Claudio Alvarado
Director ejecutivo del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES). Profesor de derecho constitucional en la Pontificia Universidad Católica y en el magíster en estudios políticos de la Universidad de los Andes. Abogado y magíster en derecho por la Pontificia Universidad Católica. Estudiante del doctorado en filosofía de la Universidad de los Andes (Chile).

Mariana Canales
Investigadora asociada del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES). Abogada de la Pontificia Universidad Católica y estudiante del programa magíster en derecho (M Phil) de la Universidad de Oxford.

VIII. LIBERTAD Y DESARROLLO

Natalia González
Directora de asuntos jurídicos y legislativos de Libertad y Desarrollo. Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile y máster en derecho (LLM) de la Universidad de Chicago.

Rodrigo Ubilla
Director del área política y sociedad civil de Libertad y Desarrollo. Sociólogo de la Universidad de Chile y magíster en ciencias políticas de la Universidad de Austin-Texas.

IX. RUMBO COLECTIVO

Claudio Fuentes Saavedra
Profesor titular de ciencia política de la Universidad Diego Portales. Licenciado en historia de la Pontificia Universidad Católica y doctor en ciencia política de la Universidad de Carolina del Norte-Chapel Hill. Se desempeña también como investigador asociado del Centro FONDAP, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas CIIR.

Javiera Martínez Fariña
Presidenta centro de estudios Rumbo Colectivo. Ingeniera civil industrial de la Pontificia Universidad Católica y magíster en ciencia política de la Universidad de Nueva York.

X. CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (CEP)

Luis Eugenio García-Huidobro
Investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP) y profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez. Abogado de la Pontificia Universidad Católica, magíster y candidato a doctor en derecho de la Universidad de Yale. Se desempeña también como copresidente del capítulo chileno de la Sociedad Internacional de Derecho Público y forma parte del Council on Latin American and Iberian Studies de la Universidad de Yale.

Lucas Sierra
Investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP) y profesor de derecho de la Universidad de Chile. Abogado de la Universidad de Chile, magíster en derecho de la Universidad de Yale y doctor de la Universidad de Cambridge.

PRIMERA SESIÓN DE TRABAJO

24 de mayo de 2021

PRIMERA PARTE: PRESENTACIONES

Centros de estudios:
Libertad y Desarrollo
Fundación Jaime Guzmán

I. LIBERTAD Y DESARROLLO

Presentadora:
Natalia González

Natalia González

Consideraciones preliminares

Cuando se piensa en el régimen de gobierno, tanto en el caso chileno como de otros países, rápidamente se puede percibir que todos los regímenes tienen ventajas y desventajas, así que sería muy complejo ver a un determinado tipo ideal como la solución de los problemas que presenta el otro. Incluso en algunos casos las realidades políticas, nacionales o idiosincráticas de algunos de esos regímenes —no obstante ser vistos como modelos de reemplazo— podrían agudizar determinados problemas que presenta el régimen que busca ser reemplazado.

Por ello, queremos partir de la base de que ningún régimen de gobierno y sistema político es *per se* negativo o positivo. De igual manera, debemos tener presente que si bien hay muchas reglas de los regímenes políticos plasmadas en el papel, ya sea a nivel constitucional como Legislativo, otra cosa es cómo ellas se comportan en la práctica.

Es a ese comportamiento en la práctica al que debemos prestar atención, más allá de lo que dice la letra escrita de las distintas constituciones o cuerpos normativos.

En esta tarea también debemos considerar la idiosincrasia y tradiciones políticas de cada nación, su estructura y dinámicas políticas. Por ejemplo, en el caso chileno las dinámicas políticas de los partidos políticos suponen el multipartidismo. Ellos son elementos relevantes para considerar el régimen de gobierno a adoptar, así como que cualquier diseño del sistema político supone que los actores que participan en él tienen una disposición a cumplir con las reglas que los rigen.

Cuando pensamos en cómo diseñar un régimen de gobierno, debemos considerar un conjunto de elementos, principios o ejes que tienen que estar presentes. Por de pronto, una adecuada división de los poderes del Estado y, en particular, que existan los debidos pesos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado. Asimismo, un régimen de gobierno debe aspirar a otorgar altos niveles de gobernabilidad y niveles razonables de representatividad.

También se espera que el régimen político tenga reglas e instrumentos claros, capaces de orientar y resolver adecuadamente los conflictos que puedan suscitarse entre los poderes públicos, cuestión de la que hoy día nuestro régimen pareciera carecer. Obviamente, este también debe aspirar a la estabilidad como una base para el progreso y el desenvolvimiento de una buena convivencia política. Por último, debe contemplar espacios de participación ciudadana siempre que ellos no sean contradictorios con la democracia representativa, sino que más bien sean funcionales a ella y la fortalezcan.

Diagnóstico

Paso a detallar los distintos temas relacionados al diagnóstico que se nos pidió. Respecto de la relación Gobierno-Congreso, me gustaría profundizar en dos grandes ideas.

Primero, teniendo como objetivo que exista una relación política colaborativa entre el Parlamento y el Ejecutivo, observamos que hay escasos mecanismos e incentivos que faciliten esta colaboración política. Este problema se acentúa cuando hay gobiernos con minorías parlamentarias, ni hablar cuando se pierde la base de apoyo en el Congreso del oficialismo de turno. La pregunta que nos queremos formular es si este problema de falta de relación colaborativa que produce parálisis es atribuible al régimen de gobierno o si puede resolverse de otra manera y no es estructural de aquel.

Un segundo objetivo en la relación entre el Ejecutivo y el Congreso es lograr un mayor equilibrio entre ambos poderes, especialmente en cuanto a sus capacidades para enfrentar los debates legislativos. Hoy día observamos debilidades en el Congreso, ya que si uno lo compara con las atribuciones del Ejecutivo, el Congreso no tiene una estructura organizacional para tomar decisiones complejas. No es que esté llamado necesariamente a tomarlas, pero sí a ser un contrapeso efectivo al Ejecutivo. Vemos que en el Congreso hay un espacio para mejorar la deliberación.

Obviamente este desbalance se aprecia en los regímenes presidenciales como el que tenemos en Chile, pero también en regímenes parlamentarios o semipresidenciales. No necesariamente es una cuestión de nuestro régimen de gobierno, sino que pasa por ver qué debilidades deben ser corregidas a través de mecanismos que fortalezcan la labor del Congreso Nacional. Sobre este punto, valga una precisión: no porque estemos de acuerdo sobre la debilidad

del Congreso para hacer sus análisis legislativos y servir de contrapeso al Ejecutivo ello se traduce en que en Chile pueda hablarse de un hiperpresidencialismo reforzado.

Es cierto que el Presidente cuenta con una serie de herramientas que efectivamente le otorgan un poder relevante no solo en la discusión puramente legislativa, sino también en el debate político que se lleva a cabo en el Congreso. Sin embargo, cuando estas herramientas son llevadas a la práctica, son menos efectivas de lo que podrían parecer en el papel. Así, dependiendo del estado del debate nacional, el régimen funciona mejor o peor. Durante los gobiernos de la Concertación, con esas mismas herramientas, se observa un desenvolvimiento entre el Ejecutivo y el Congreso bastante más fluido, bastante más sano que lo que hemos visto en los últimos años, en que se ha polarizado el debate. Con todas estas "súper" facultades que tiene el Presidente a nivel constitucional —que no han experimentado cambios—, hoy vemos una relación Gobierno-Congreso muy poco fluida y una presencia débil del Ejecutivo en la forma de llevar la agenda del Congreso, al no poder sacar adelante sus iniciativas ni su programa de gobierno.

¿Cuáles son estas súper facultades? Solamente para resumir algunas de ellas, tenemos: i) la iniciativa exclusiva, ii) la facultad de los vetos, iii) las supermayorías que requiere el Congreso para insistir con sus iniciativas cuando se presentan los vetos, iv) las urgencias, y v) un Congreso que no cuenta con un *staff* permanente de asesores o un grupo estable que pueda enfrentar discusiones complejas, más allá de asesorías puntuales a parlamentarios.

El multipartidismo y la fragmentación presente en el Congreso no colaboran a la gobernabilidad, ni a que esta colaboración entre Ejecutivo y Legislativo fluyan con mayor facilidad. Estas dificultades son atendibles, pero no

necesariamente son un problema exclusivo del régimen presidencial. Para cerrar el tema de lo que algunos consideran son las llamadas facultades excesivas que tiene el Presidente de la República, debe señalarse que estas facultades tienen hoy día un contrapeso según la Constitución. Esos contrapesos son importantes y ayudan a atenuar este supuesto hiperpresidencialismo. Por ejemplo, tenemos i) el contrapeso del Congreso en la aprobación de la ley de presupuesto; ii) muchas de las materias que son de iniciativa exclusiva están sujetas a ciertos *quorums* calificados que implican un mayor involucramiento del Congreso Nacional; iii) la imposibilidad de que el Banco Central financie con sus recursos los programas de gobierno; iv) la prohibición de los tributos manifiestamente desproporcionados o injustos, etc. Es decir, hay una serie de herramientas constitucionales que de alguna manera amortiguan, por así decirlo, estas facultades que tiene el Presidente.

En materia de sistema electoral, nuestro diagnóstico apunta a dos objetivos. Primero, uno debiera aspirar a que el sistema electoral también contribuya a brindar estabilidad y gobernabilidad, así como a facilitar la colaboración entre el Ejecutivo y el Parlamento. En el escenario actual, luego del cambio de nuestro sistema electoral, pareciera que no se están alcanzando estos objetivos, como evidencian los altos niveles de polarización. Al haberse atomizado las distintas fuerzas políticas al interior del Congreso, se vuelve más complejo para cualquier gobierno —con independencia del color político— alcanzar acuerdos.

Un segundo objetivo es que el sistema electoral permita adecuados niveles de representatividad. Es cierto que el sistema proporcional actual ha permitido ganar representatividad en el Parlamento, incorporando a fuerzas políticas que antiguamente no tenían representación, la tenían

en porcentajes más bajos o quedaban supeditados a acuerdos por omisión con otras fuerzas para poder ingresar al Parlamento. Esto constituye una ganancia. Debemos, sin embargo, preguntarnos si este cambio está facilitando o dificultando el objetivo de dar gobernabilidad. Desde nuestro punto de vista, esas dificultades son evidentes cuando hay gobiernos con minorías parlamentarias, pero también cuando se tienen mayorías inestables en el Parlamento.

La representación proporcional tampoco ha contribuido al mejoramiento de la calidad del debate parlamentario. Más bien lo que estamos viendo es que se agudiza este problema de doble legitimidad que tiene un régimen presidencial con minoría parlamentaria.

En cuanto al diagnóstico del sistema de partidos, creemos que un objetivo plausible de ser alcanzado es mejorar los niveles de gobernabilidad en los partidos, el *accountability*, la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, y contribuir a dar estabilidad a la democracia. Esto, por la sencilla razón de que ellos son la base de la democracia representativa y en la medida en que tengamos un sistema robusto de partidos políticos, la democracia se enriquece. Con preocupación observamos que están germinando diversos partidos políticos sin un anclaje ideológico y sin referencias programáticas, que falta cierta responsabilidad en la estructuración de cuadros y que hay problemas de gobernabilidad, de rendición de cuentas y de *accountability* en la estructura de los partidos.

Nosotros estamos conscientes de que el sistema de partidos no está tratado en profundidad en nuestra Constitución, sino que a nivel legal. Ella solo tiene algunas menciones a los partidos políticos a propósito del derecho de asociación y de las facultades del tribunal constitucional. Pero sin duda creemos que esto tiene que ser parte integral

de la discusión, aunque su reglamentación no esté propiamente en el texto de la Constitución.

Antes de adentrarnos en las propuestas, nos gustaría hacer nuevamente algunas consideraciones previas. Primero, a los regímenes presidenciales se los asocia con una mayor rigidez, la que vendría dada por la duración fija del periodo presidencial. No ocurre esto en los regímenes parlamentarios o semipresidenciales, en que el periodo del jefe de gobierno se extiende mientras cuente con la confianza del Parlamento. Al no ocurrir esto, la figura presidencial es menos dúctil, de manera que cuando existen circunstancias adversas, cambiantes o diferentes, es la figura presidencial y su gabinete los que se tienen que ir acomodando, pero no existe la posibilidad —como en otros regímenes— de buscar otras personas que a lo mejor son más idóneas o *ad hoc* en esos momentos de crisis o de cambio en la forma en que ha de gobernarse una determinada nación.

Otra situación fuertemente criticada ocurre cuando en un régimen presidencial hay gobiernos con minorías parlamentarias, lo que entraba la discusión de las políticas públicas, obstaculiza la posibilidad de materializar los programas de gobierno y, en último término, se puede producir una parálisis legislativa. ¿Cuál es el problema de eso? No solo la parálisis, sino que no se da cauce a las demandas de la ciudadanía, que empiezan a tener un problema de arrastre y que ocasionan problemas de confianza y credibilidad en el sistema político. Siguiendo a José Antonio Cheibub y Arturo Fontaine, lo que se advierte es que en un régimen presidencial hay dos poderes distintos directamente elegidos por la ciudadanía de manera independiente: Presidente y Congreso. Cuando ellos chocan, se produce un problema de gobernabilidad y estabilidad (Cheibub 2007; Fontaine 2021).

Estas dos críticas al presidencialismo son quizá los argumentos más potentes esgrimidos por quienes hoy día postulan que nuestro país debiera migrar hacia un régimen de gobierno distinto, como un sistema semipresidencial o parlamentarismo. Sin embargo, ¿se solucionan los problemas mencionados con el reemplazo del régimen de gobierno? Es cierto que los regímenes parlamentarios y semipresidenciales son asociados a una mayor flexibilidad, justamente porque el jefe de gobierno puede ser nombrado y destituido por el Parlamento según las circunstancias lo ameriten. También se dice que conllevan mayores niveles de gobernabilidad (a lo menos en un principio), porque pueden formarse las mayorías parlamentarias que apoyan y respaldan la acción del gobierno y eso le da cierta estabilidad. Nuevamente, citando a Fontaine, eso es así porque en el parlamentarismo existe una fusión entre el Parlamento y el gobierno. El jefe de gobierno se mantiene en el poder en tanto cuenta con la confianza del Parlamento y, por lo tanto, de alguna manera este es un agente del Parlamento en el Ejecutivo. No obstante, cabe señalar que eso no convierte al Congreso en una figura más fuerte. Por el contrario, cuando uno observa en detalle regímenes parlamentaristas o semipresidenciales, el jefe de gobierno tiene muchas herramientas y es una figura muy fuerte; en algunos casos incluso aún más que en un régimen presidencial. Dadas las facultades con las que cuenta el gobernante en materia legislativa, en sistemas parlamentarios o semipresidenciales puede que incluso no se produzca necesariamente mucha discusión a nivel Legislativo en el Congreso. Una iniciativa del jefe de gobierno puede ser aprobada de manera muy rápida, sin mayor debate, dados los instrumentos con los que cuenta. Otro tanto ocurre en ciertos regímenes semipresidenciales. Respecto de la

gobernabilidad, no debe olvidarse cuán difícil puede resultar formar coaliciones de mayoría que permitan formar gobiernos en estos regímenes.

Como decíamos al comienzo, ningún régimen es una solución a otro. El problema de las trabas o parálisis no es exclusivo del régimen presidencial; se da en muchos sistemas parlamentarios también. Con ello me refiero, por ejemplo, a cuando se produce el cambio en la figura del jefe de gobierno, que puede tardar meses o incluso años en algunos casos. Si bien en naciones desarrolladas los servicios civiles o administraciones públicas pueden seguir desempeñándose, en naciones como la nuestra esta es una cuestión importante a considerar, porque las demandas sociales son diferentes y no podemos tener vacíos en el gobierno.

Propuestas

Los problemas que hemos relatado en materia de diagnóstico no creemos que sean endógenos o estructurales al presidencialismo, sino que tienen que ver con cómo está diseñado el sistema de gobierno. Durante los periodos de gobierno de la Concertación, las condiciones de entorno sociopolítico y regulatorio favorables facilitaron un buen funcionamiento del régimen presidencial.

¿Hacia dónde ir? Dado que sostenemos que los problemas que se observan no son estructurales al régimen presidencial, somos de la opinión de que el régimen presidencial puede y debe mantenerse. Nuestra idiosincrasia política en esta materia es muy relevante. La ciudadanía elige directamente a su jefe de gobierno (y de Estado). Esta es una cuestión muy profunda, arraigada en nuestra tradición republicana de democracia representativa y cuyo

cambio estimamos sería muy complejo. Este elemento no debe ser dejado de lado como parte del análisis.

La mantención del régimen presidencial, no obstante, requiere hacerse cargo de los problemas detectados en el diagnóstico, con las propuestas que mencionamos a continuación.

En materia de sistema electoral, nuestros cambios apuntan a tratar de incidir en que haya una menor fragmentación de las fuerzas políticas y un comportamiento más centrífugo. Por lo tanto, proponemos alternativas para su discusión. Una podría ser avanzar hacia un sistema mayoritario uninominal en la elección de los parlamentarios; otra es seguir con nuestro sistema de representación proporcional (método D'Hondt), pero con ciertos cambios en el mapa electoral o en el tamaño de los distritos, a fin de contar con representantes más cercanos a la población. Para ello, también podrían introducirse barreras más altas de permanencia en los partidos y para ser electos. Otro sistema a considerar sería uno en el que se elija a un porcentaje de parlamentarios con un sistema proporcional y otro con un sistema mayoritario uninominal. En todo caso, no hay que descartar la posibilidad de reducir el número total de parlamentarios.

En materia de funcionamiento del Congreso y del Ejecutivo, creemos que el periodo presidencial de cuatro años sin reelección inmediata es tal vez un periodo muy breve para la ejecución del programa de gobierno en tiempos razonables que permitan el diálogo. Por su parte, esta relación también revela falencias derivadas del sistema electoral en régimen para la elección de los parlamentarios. Sobre lo primero, una alternativa a explorar podría ser aumentar el periodo presidencial, a seis años sin posibilidad de reelección o a cuatro con una sola reelección inmediata, pero siempre con una definición clara del término del mandato.

Dado que nosotros postulamos la mantención del régimen presidencial, en que obviamente el jefe de gobierno no tiene la facultad de disolver el Parlamento ni este la posibilidad de censurar a aquel, podríamos explorar como una forma de enfrentar las crisis políticas la posibilidad de una elección parlamentaria de medio término, como existe en otros países. Así, el gobernante de turno podría contar con un cambio en el Parlamento a la mitad de su periodo. Entonces, se elegiría el Parlamento al momento de la elección presidencial (con un desfase en realidad) y se renovaría la Cámara de Diputados y la mitad del Senado en la mitad del periodo de gobierno.

Creemos, asimismo, que podría introducirse la figura de los ministros parlamentarios, es decir, parlamentarios que pasan al gabinete sin perder su calidad de parlamentarios. Creemos también que podría instaurarse en Chile, como existe en otros países, la figura del jefe de gabinete o de un ministro que actúe como coordinador político. Respecto de esta figura, sí podría contemplarse la moción de censura, sin tener que recurrir a las acusaciones constitucionales en eventos de crisis políticas.

Asimismo, proponemos fortalecer la asesoría parlamentaria mediante la creación de una oficina especial. Esta sería una unidad en el Congreso Nacional, de carácter profesional y técnica, dedicada a asesorar a parlamentarios, especialmente en aquellas materias que tengan un impacto económico o presupuestario, respecto de las cuales hoy día vemos las falencias más grandes a nivel de la deliberación en el Congreso. Todo ello sin perjuicio de la asesoría profesional que podría haber en otras materias.

También en la línea de mejorar el proceso Legislativo, proponemos una serie de medidas para facilitar una mejor deliberación. Sabemos que hay medidas en estas propuestas

que no necesariamente tienen que ver con el debate constitucional y podrían ser parte del debate Legislativo, pero igualmente las proponemos a propósito de esta discusión.

Proponemos, por ejemplo, que las iniciativas de ley vayan acompañadas obligatoriamente por un informe de impacto regulatorio como un insumo para una discusión más informada en el Congreso. Asimismo, que exista una evaluación *ex post* de la legislación promulgada, que sea realizada por una entidad independiente. Esa entidad también podría iluminar los debates posteriores para, por ejemplo, sugerir simplificaciones legislativas, que tendrían que ser acordadas entre el Presidente y el Parlamento.

Creemos en la iniciativa popular de ley, con un umbral o porcentaje determinado de apoyo ciudadano, para que ciudadanos con derecho a sufragio puedan presentarlas, con la limitación de que no traten materias de iniciativas exclusivas del Presidente. Somos firmes partidarios de la iniciativa exclusiva presidencial por razones de estabilidad fiscal y responsabilidad macroeconómica, lo que es válido en cualquiera de los regímenes de gobierno que uno piense. Creemos que esta es una institución que ha servido no solamente para darle gobernabilidad a nuestro país, que responde a una larga tradición que todos conocen y que también ha sido crucial para el progreso de nuestra nación.

En materia de ley de presupuestos no proponemos grandes cambios, más allá de ciertos elementos que contribuyan a dar mayor transparencia y *accountability* al proceso. Por lo tanto, en el grueso se mantiene el texto de la Constitución vigente. En materia de urgencias, sí proponemos cambios. Creemos que las tres urgencias que existen hoy día han devenido de alguna manera en bastante inútiles para la discusión legislativa, así que proponemos que se mantengan solo dos que tengan aparejadas sanciones, en el sentido de

si estas no se cumplen, se pasa a la siguiente etapa del debate en el Parlamento. También debe haber un esquema que permita una mayor racionalización de las mismas.

Finalmente, en materia del sistema de partidos, nosotros creemos que podríamos contemplar nuevamente que existan y se validen las órdenes de partido, así como sanciones al discolaje al interior de las fuerzas de cada partido. Creemos que hay que elevar los requisitos para conformar partidos políticos, para que estos sean efectivamente plataformas representativas nacionales, que puedan articular sus bases programáticas de mejor manera. Y, finalmente, creemos también que hay que mejorar sus sistemas de rendición de cuentas y de *accountability* de cara a la ciudadanía.

II. FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

Presentador: Felipe Lyon

Felipe Lyon

Consideraciones preliminares

Queríamos plantear ciertas cuestiones previas para hacernos cargo de la estructura que se acordó para guiar esta conversación, obviamente con ciertos cambios o modificaciones que nos parecieron pertinentes.

Lo primero es una cuestión que para nosotros es esencial dejar en claro: creemos que todos los sistemas de gobierno son accesorios y, por tanto, no son un fin en sí mismos. Ese principio va a enmarcar toda esta discusión, porque si bien nosotros podemos considerar que un sistema es mejor o funciona mejor que otro, eso no significa que haya uno que

sea perfecto o necesariamente el mejor. En este ejercicio tenemos que intentar aproximarnos a lo que mejor funcione para Chile, dadas nuestras circunstancias, características, historia, etc.

Nosotros hemos dicho que el sistema presidencial, por la historia chilena y su aplicación, debiese ser modificado, pero mantenerse. Es desde esta aproximación que haremos las reflexiones que presentamos.

Segundo, estas propuestas son primeras aproximaciones y no propuestas complejas. Esto también puede ser un poco obvio, pero no venimos a presentar con mucha extensión propuestas que hayan sido estudiadas con demasiada profundidad. Obviamente, ellas sí se apoyan en autores que lo han hecho, pero en el fondo creemos que este es un espacio para empezar a dialogar sobre ciertas cosas o lugares hacia donde sería correcto avanzar, pero no para cerrar el debate con propuestas definitivas. Por eso también estamos muy abiertos a escuchar las que los demás puedan formular.

Tercero, se nos invitó a discutir sobre tres ámbitos del sistema de gobierno: relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, sistema electoral y partidos políticos. Nosotros quisimos enmarcar toda la reflexión en una estructura que tiene un diagnóstico y una solución. Cuando hablamos de una solución, no la planteamos necesariamente como una de carácter concreta, sino que en ocasiones son soluciones abstractas o guías de acción.

Relaciones Gobierno-Congreso

Creemos que el diagnóstico general apunta a la existencia de una especie de parálisis institucional y que tenemos que avanzar hacia la gobernabilidad y la posibilidad de que el

Congreso y el Ejecutivo procesen y solucionen los problemas de la gente. No es que esto no suceda en lo absoluto hoy día, pero hay una percepción de que esto no está ocurriendo con la celeridad y el vigor esperable.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el diagnóstico que hacemos es el de un Congreso que se siente impotente y que no puede avanzar o generar propuestas. Tampoco tiene incentivos para colaborar con el Ejecutivo ni con las propuestas que provienen de este, porque se percibe a sí mismo con pocas herramientas. Por otra parte, como consecuencia del sistema electoral —que abordaremos más adelante— y de otros factores, el Ejecutivo difícilmente va a contar con mayorías legislativas que le permitan sacar adelante su programa. Porque, aún a pesar de que puede eventualmente tener una "mayoría", sabemos que la fragmentación política no permite que esa mayoría se imponga.

¿Cuáles serían algunas de las soluciones que se podrían explorar? Hay un concepto que es el de parlamentarizar el presidencialismo, lo que supone la modificación de algunas atribuciones presidenciales y parlamentarias. Un ejemplo que nosotros hemos evaluado —entendiendo que se mantiene el sistema electoral y todo más o menos como está— es la posibilidad de llamar a elecciones anticipadas, lo que se podría haber utilizado como mecanismo de escape en la crisis que tenemos hoy día. Un tema que Natalia también mencionó antes tiene que ver con las urgencias legislativas, que podrían usarse de mucho mejor manera.

Otra propuesta que a nosotros nos parece muy interesante es la de Sebastián Soto (2018). En ella se ofrece una serie de sugerencias sobre cómo potenciar el trabajo Legislativo, más que solo centrarse en potenciar ciertas atribuciones del Congreso o en aumentarle o quitarle atribuciones al

Presidente. Es algo que también fue abordado por Natalia: cómo lograr que el Congreso pueda realizar un mejor trabajo desde el punto de vista técnico. No porque necesariamente no lo haga, sino porque tiene mucho menos recursos y una menor asesoría técnica que la que tiene el Ejecutivo.

En su propuesta, Sebastián Soto aborda el tema con bastante especificidad. Por ejemplo, en el caso de las comisiones (que es donde se produce la parte más importante del trabajo Legislativo), muchas veces hace mucha falta una asesoría especializada de carácter técnica para los parlamentarios (Soto 2018). También se necesita generar incentivos para que las ya existentes asesorías "de confianza" sean utilizadas y no se gaste ese dinero en otras cosas. Para ello se propone sumar a las asesorías de confianza (que, por cierto, cumplen un rol importante) una asesoría técnica institucionalizada para el Congreso. Esto puede concretarse a través de un refuerzo al trabajo que hace hoy día la Biblioteca del Congreso Nacional o a través de la creación de una nueva figura. La idea es que no persista la asimetría entre el Ejecutivo y el Congreso por la disparidad de los recursos técnicos con que cada uno cuenta. Hoy la preeminencia del Ejecutivo no se da solo por la iniciativa exclusiva de ley, sino por la gran capacidad que tiene el Ejecutivo para generar propuestas, dado el potencial técnico que posee.

En segundo lugar, y desde el punto de vista de la representación, creemos que hay una percepción en la ciudadanía de que la institucionalidad no es capaz de procesar sus necesidades, lo que genera una sensación de inutilidad respecto de las vías institucionales. Esto le quita valor a la política en general y a la política institucionalizada en particular. En el fondo, se percibe que todo queda en el camino y no se obtienen soluciones en las instancias institucionales.

Esto ha generado también un proceso de desintermediación, es decir, ese espacio natural de la política institucional pasa a ser ocupado muchas veces por gente "independiente", por movimientos identitarios o por personajes populistas. Esto profundiza la percepción en la ciudadanía de que la política institucional no es un espacio útil y, por tanto, prescinden de la intermediación de los partidos políticos y de instituciones. Se produce así un diálogo directo, pero muy complejo entre ciertos "representantes" y el pueblo.

Este es un problema que no tiene una única solución. Sin embargo, un elemento que creemos que podría contribuir a mejorar esa sensación ciudadana —y también la parálisis institucional— son las elecciones de medio periodo, o *midterms*, como se les llama en Estados Unidos. Estas podrían funcionar como un mecanismo para corregir las mayorías que hay en el Congreso, presumiendo que se mantiene algo parecido a lo que tenemos. ¿Por qué? Uno de los grandes problemas que nosotros observamos hoy día en el Congreso es que, más allá de la minoría parlamentaria del actual gobierno, lo relevante es que esta realidad no va a cambiar en cuatro años. Es decir, al momento de las elecciones presidenciales y parlamentarias se saca una foto que se mantiene constante por cuatro años, en la que se sabe que el Presidente es electo con un Congreso que no va a variar en todo ese periodo. Esto no le permite a la ciudadanía cambiar de opinión ante la imposibilidad presidencial de sacar adelante su programa, como consecuencia de una minoría parlamentaria, y entregarle una nueva oportunidad. O, en el escenario inverso, la ciudadanía se ve impedida de quitarle la mayoría, en caso de que no esté de acuerdo con el rumbo adoptado por un gobierno con un Congreso favorable.

Una manera de descomprimir o corregir el resultado de una elección presidencial y parlamentaria es que vuelva a someterse a escrutinio a mitad del periodo presidencial. Como ejemplo actual, si tuviésemos este tipo de elección, hubiese sido en octubre de 2019, lo que tal vez habría servido como un mecanismo de descompresión para la violencia y todos los problemas sociales que se generaron a partir de esa crisis política y social.

Desde el punto de vista de la participación, no profundizamos mucho, porque nos pareció que el ítem de relaciones entre gobierno y Congreso no era el espacio para hacerlo. De todas formas, para dejar una idea respecto de este punto, nos parece que deben considerarse nuevos mecanismos de participación directa, pero sin caer en la tentación de utilizar solamente plebiscitos. Si bien nos parece una herramienta útil en ciertas situaciones, muchas veces genera más fragmentación y división, más polarización en decisiones que son complejas. La gran mayoría de las decisiones políticas son complejas, no binarias, y muy especialmente lo referente a debates legislativos de fondo, o a la elaboración de políticas públicas, que tienen muchos matices. En ese sentido, nos parece que si bien hay que avanzar hacia la creación de más canales de participación (pueden explorarse paneles ciudadanos o jurados ciudadanos generados con mecanismos aleatorios, ambos con interesantes ejemplos extranjeros), también queremos hacer ese llamado de atención respecto de los referéndums, que suelen idealizarse bastante.

Sistema electoral

Para nosotros, en este ámbito el tránsito tiene que ser desde la incoherencia a la coherencia, como vamos a explicar.

El sistema electoral actual efectivamente tiene problemas, algunos de ellos enunciados por Natalia, que han producido fragmentación y desincentivado los acuerdos. Sin embargo, para nosotros el problema más grande e incluso anterior a esto es la incoherencia con el régimen político. Es decir, nuestro sistema electoral no conversa con el actual régimen político. Entonces, incluso antes de corregir el sistema electoral (que es algo que tenemos que hacer), hay que pensar en un sistema electoral coherente y que dialogue con el régimen político.

El sistema electoral actual sería el que mejor aplicaría, si es que tuviésemos un sistema parlamentario en Chile. Pero no lo tenemos. Hecha esta prevención, es igualmente importante decir que hay un estudio que apareció la semana pasada respecto de la visión de los constituyentes y que sugiere que hay un sector importante de ellos que cree que debemos tener un sistema presidencial.[1] Es una mayoría diversa, en la que existen lógicamente matices sobre si hay que darle o no más atribuciones al Congreso. Después viene el sistema semipresidencial y ya en tercer lugar una minoría por el sistema parlamentario. Este dato importa, pues según este, lo más probable es que mantengamos el presidencialismo. Entonces, para alcanzar esta coherencia habría que modificar el sistema electoral y los datos debieran apuntar hacia allá, sobre todo remarcando que la coherencia es lo más importante.

Desde el punto de vista de la representación, nos parece que hay un problema grave que se produjo con el *redistritaje*, dado que tenemos distritos muy grandes que dificultan la fiscalización y el conocimiento ciudadano de

---

1 Ver Estudio sobre Tendencias Temáticas de Constituyentes, 18 de mayo de 2021, preparado por la consultora Melero & Asociados.

sus representantes. Eso necesariamente termina alejando a la ciudadanía de la política (y de sus políticos). Además, la gran cantidad de diputados que tenemos en muchos distritos produce que estos salgan electos con votaciones bastante bajas. Salvo en poquísimas excepciones —como lo vimos en la elección de constituyentes, sobre todo en el caso de Daniel Stingo y Marcela Cubillos—, hay pocos casos de parlamentarios que sean electos con mayorías muy grandes, lo que produce un alejamiento de la política y una propensión a la desintermediación, abriendo un espacio a independientes, movimientos identitarios, personajes populares del momento, etc. No se trata de decir que estos actores sean necesariamente nocivos, pero en muchos casos no contribuyen a la necesaria articulación política, pues funcionan con "nichos", aislando causas en vez de aglutinar, y fragmentando en lugar de poner cosas en común. Esto dificulta la construcción de mayorías consistentes, que den cierta estabilidad social y legitimidad a las instituciones políticas y a quienes las ocupan.

Desde el punto de vista de la participación, esto también genera una baja. No podemos atribuirle la baja participación solo al sistema electoral. Otro elemento que también contribuye a esto es la gran cantidad de candidatos. Creemos que esto termina haciendo más complejo el sistema electoral y lo aleja de la simplicidad que debiera tener para generar una mayor participación.

Aclaramos que hicimos —en virtud del esquema propuesto— un solo gran diagnóstico dividido en tres, pero las soluciones son más o menos las mismas. Al igual que Libertad y Desarrollo, creemos que se debe evaluar la posibilidad de establecer un sistema de distritos uninominales. Eso podría acercar la política territorialmente al ciudadano, porque tendríamos distritos más pequeños (de un

conjunto menor de comunas) y en mayor número, en los que finalmente solo la primera mayoría sea electa.

La gran crítica que se le hace al sistema uninominal es que las minorías serían más proclives a ser excluidas, pero creemos que eso no necesariamente tiene que ser así. Finalmente, la gran cantidad de espacios electorales que se terminarían abriendo (los distritos serían, en principio, 155) harían también que ciertas vertientes políticas más minoritarias tengan su espacio. La ventaja de esta aproximación es que habría incentivos para esas minorías a trabajar junto con otros movimientos, a fin de lograr mayorías que aseguren una mayor gobernabilidad y estabilidad.

Refrendamos en todos los casos la idea de tener distritos más pequeños, pues nos parece que, aunque se mantenga un sistema D'Hondt para un presidencialismo, igualmente debiese aspirarse a un *redistritaje*. En última instancia, podría evaluarse dividir en dos los distritos existentes, para favorecer distritos más pequeños que elijan menos diputados. Así se podría lograr acercar más la política a las personas. No obstante, insistimos en que nuestra prioridad sería un sistema uninominal.

Respecto de la reducción de parlamentarios, también tendemos en principio a estar a favor, pero no sabemos si ese espacio va a existir realmente, por lo que creemos que la prioridad tiene que estar en avanzar hacia un sistema uninominal y los demás elementos mencionados.

Partidos políticos

Nos parece que debemos transitar desde percibir a los partidos políticos como un obstáculo, a concebirlos como conductores de la acción política.

Primero, los partidos son necesarios para toda democracia representativa. Nosotros creemos que sí son necesarios y que deben ser evaluados a la luz de la gran reforma que hubo en 2016. Se suponía que esta reforma iba a mejorar muchas cosas, pero no está claro que haya ocurrido. Consideramos que a partir de esa reforma tanto su valoración como su influencia solo han bajado. Hoy día los partidos son vistos muchas veces como una herramienta legal útil; tienen ciertos liderazgos locales porque saben que gracias a ellos van a recibir mayor financiamiento y les va a ser más fácil participar. Pero no son percibidos como necesarios para la articulación política, mucho menos como el espacio óptimo para participar en política, lo que es problemático. Por el contrario, hemos avanzado en otro sentido: la desintermediación de los partidos políticos y la desinstitucionalización de la política. Hay, asimismo, incentivos a capturar ciertos espacios del Estado, como las empresas estatales e instituciones gremiales que, si bien no son estatales, igualmente tienen un sentido público. Vemos esto críticamente.

En su último libro, Arturo Fontaine (2021) hace una crítica al multipartidismo, porque dificulta la formación de coaliciones. Él percibe que los partidos tienen ciertas estructuras internas que terminan favoreciendo a sus cúpulas y que desincentivan la participación, porque finalmente se ven solo como espacios donde se pueden obtener más recursos, donde puede ser más fácil participar para efectos de cumplir con los requisitos legales. Sin embargo, no son espacios en los que se pueda participar realmente, porque en último término son imposibles de capturar. Sabiendo que la política siempre va a estar asociada a la disputa por el poder, también es importante aspirar a que no sea tan difícil alcanzar el poder dentro de un partido político o que

este cambie de mano para que nuevas personas puedan llegar a ofrecer alternativas.

¿Qué propuestas o hacia dónde podemos avanzar para ir solucionando estos problemas? El mismo Fontaine habla de otorgarle más facultades al Servel para abrir los partidos a la ciudadanía, hacerlos espacios más abiertos que lo que son actualmente. Se puede también crear incentivos a la apertura y formación de coaliciones, que hoy día parecieran haber dejado de existir. Creemos que estas asociaciones políticas favorecen la estabilidad y los acuerdos que permiten a los países avanzar, siempre y cuando estas tengan verdadera unidad en cuestiones fundamentales y no sean meros pactos electorales. Además, Fontaine plantea que simplificar el sistema político electoral —en una línea similar a la que ya hemos mencionado— puede contribuir a mejorar la situación de la participación y la crisis de los partidos. Parece lógico que una manera de acercar la política a la ciudadanía pase por hacerla más asequible al entendimiento de todos (Fontaine 2021).

Eduardo Andrade (2017) también realiza una serie de propuestas en materia de partidos políticos dirigidas a desincentivar que estos simplemente se dediquen a capturar espacios de poder dentro del Estado. Algunas de ellas dicen relación con: i) eliminar la idea del financiamiento estatal y conducirlo a través de los militantes; ii) incompatibilidad de desempeñarse como dirigente de partido, como parlamentario o participar en directorios de empresas del Estado o sus plantas ejecutivas y ser simultáneamente dirigente gremial o sindical, incompatibilidad que puede ser temporal, limitándose a algún tiempo antes de la elección respectiva (Andrade propone dos años); y iii) permitir que los partidos políticos sean espacios más efectivos para conducir la acción política, y volver a institucionalizar

y legitimar la política. Para esto propone, por ejemplo, mucha más rigidez en la relación del candidato con su distrito o regular las órdenes de partido.

SEGUNDA PARTE: DISCUSIÓN

1. IGNACIO WALKER

Yo estoy de acuerdo que presidencialismo y parlamentarismo no son, en sí mismos, buenos o malos, que el tema clave es la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, y que hay que fortalecer las capacidades del Parlamento para enfrentar decisiones complejas. Comparto esas tres cuestiones fundamentales. ¿Cuáles son las dudas, críticas o comentarios? Dicen relación con las dudas sobre el —supuesto— excesivo poder del Presidente de la República. Libertad y Desarrollo manifiesta dudas sobre la existencia de un supuesto presidencialismo reforzado, pero lo que expresa Natalia como frenos y contrapesos son más bien ejemplos de poder presidencial. La gran definición de la Constitución de los Estados Unidos es que el presidencialismo tiene frenos y contrapesos; el mismo bicameralismo fue señalado por James Madison como un contrapeso frente al poder presidencial (Hamilton, Madison y Jay 2018, 378-384). Sin embargo, nuestro presidencialismo tiene un déficit de frenos y contrapesos, y muchos de los ejemplos que ustedes dan son realmente mecanismos de poder presidencial.

Segundo, representación proporcional no es sinónimo de fraccionamiento. No es que lo sugieran, pero de alguna

manera lo dan a entender. Hay formas de evitar el fraccionamiento sin comprometer la representación proporcional. Por otro lado, creo importante agregar el concepto de *gobierno dividido*, es decir, un gobierno presidencial que tiene minoría parlamentaria. Esto no es una patología, sino una forma de contrapesar el poder del Presidente, especialmente en los sistemas presidenciales. Por ejemplo, Bill Clinton (1993-2001) y Barack Obama (2009-2017) tuvieron seis de sus ocho años con gobierno dividido y eso no paralizó la democracia, al Ejecutivo, al Congreso, ni a la relación entre ambos. Ambos presidentes lograron sacar bastantes reformas adelante, lo que supuso mucha negociación y concesiones recíprocas. Lo que quiero con estos dos ejemplos es desdramatizar la posibilidad de un gobierno dividido. En casos como Nayib Bukele en El Salvador o Jair Bolsonaro en Brasil, ojalá exista un gobierno dividido, ¿no?

Ahora, en un sistema parlamentario no hay fusión de gobierno y Parlamento, sino que hay colaboración entre ambos poderes. Entiendo lo que quieren decir, pero prefiero ponerlo más bien en términos de un incentivo a la colaboración. No es que el parlamentarismo deba existir "para fortalecer al Parlamento". Yo que soy parlamentarista, por ejemplo, no busco fortalecer al Parlamento, más bien entiendo que el parlamentarismo es más adecuado para hacer más gobernable el multipartidismo (y la democracia multipartidista). Eso es lo que yo he argumentado para el caso chileno.

Como lo podré exponer otro día, dejo mi conclusión como un titular: el gran tema entre presidencialismo o parlamentarismo consiste en desentrañar cuál de ellos puede hacer frente de mejor forma a una crisis político-institucional. Y ahí aparecen las fortalezas y debilidades de uno

y otro. El parlamentarismo tiene más y mejores recursos políticos, jurídicos e institucionales para hacer frente a una crisis política, a fin de que no devenga en una crisis del sistema. En fin, creo que uno puede argumentar que, desde el punto de vista de la democracia, hay más peligros en el presidencialismo que en el parlamentarismo, partiendo por la mayor propensión a la emergencia de líderes caudillistas o populistas, mientras que en el parlamentarismo hay más presencia e interacción de las instituciones, como los partidos y el propio Parlamento.

Ustedes proponen tres alternativas en materia del sistema electoral. Una de ellas es la mayoritaria-uninominal, en contra de la cual se pronunció en un seminario reciente Gabriel Negretto (Sierra y Walker 2021, 88-91). Creo que sería muy peligroso instaurar en Chile un sistema uninominal. Doy un solo ejemplo: de haberse utilizado ese sistema, en las elecciones de 1965 la Democracia Cristiana se habría quedado con el 86% de la Cámara de Diputados. Cuando hay una fuerza muy desequilibrante en una elección, de recurrirse a ese sistema esa fuerza se puede quedar con todo (*winner-takes-all*).

Como segunda alternativa, ustedes proponen un sistema D'Hondt de una representación proporcional, con un umbral del 5%. Pero puede ser un poco excesivo el 5%. Hay otras formas de evitar un excesivo fraccionamiento, como es la prohibición de los pactos electorales. La gran ventaja del parlamentarismo es que no hay pactos electorales *ex ante*. Los votos se cuentan, los partidos se miden electoralmente y después se forman las coaliciones políticas. En este sentido, en Chile se eliminaron los pactos entre 1958 y 1973, lo que contribuyó en términos de simplificar la oferta partidaria.

La tercera alternativa que ustedes proponen es un sistema electoral mixto. Esa es la alternativa que yo comparto.

Que haya dos votos, uno para el candidato y otro para la lista. Hay distintas fórmulas: una es la de Alemania y Nueva Zelanda, otra la de Japón y Corea del Sur. Hay que ir explorando estas distintas alternativas.

No estoy de acuerdo en subir el periodo presidencial a seis años ni en permitir la reelección en un periodo de cuatro años. En 2008 defendí un periodo de cuatro años sin reelección y, al hacerlo, entregué diversas razones. Primero, pensando en el relevo y la alternancia política, cuatro años es un tiempo más que suficiente para tratar de generar cambios. Segundo, los cambios profundos no pueden hacerse todos en una sola administración, por lo que hay que tratar de proyectarlos hacia el próximo periodo presidencial. Tercero, en cuatro años hay menos posibilidades de proyectos refundacionales y, en definitiva, menos posibilidades de que aparezcan líderes populistas de tipo *outsiders*.

En cuanto a las elecciones de mitad de término a los seis años, es importante recordar que no se trata de hacer un traje a la medida del Presidente de turno. Por eso tampoco estoy de acuerdo en la elección parlamentaria diferida para un poco después de la presidencial. Insisto en ejemplos como Nayib Bukele o Jair Bolsonaro, en todos aquellos presidentes que han irrumpido en las elecciones con miras a fortalecer su poder personal a costa de las instituciones de la democracia representativa, obteniendo tremendas mayorías. ¿Y permitir que además se queden con una mayoría parlamentaria? No hay que darles muchas facilidades a los presidentes, sino que hay que mantener frenos y contrapesos, los equilibrios del sistema, sea en un presidencialismo o parlamentarismo.

Estoy de acuerdo con los ministros-parlamentarios. Sin embargo, habría que definir en qué consiste el jefe de gabinete que proponen. Ustedes dicen jefe de gabinete con

censura, pero ¿cuáles serían las facultades de ese jefe de gabinete? ¿En qué se diferencia de un primer ministro? Yo por eso prefiero la figura del primer ministro.

Hay otros comentarios, pero con esto termino: es muy importante en cualquier esquema fortalecer las capacidades técnicas del Congreso, con buen sostén técnico y presupuestario, que sea independiente, autónomo, no politizado.

¡Cuidado con las urgencias a rango constitucional! Las urgencias son algo tan opinable; no las metamos en la Constitución. ¿Órdenes de partido? Prefiero fortalecer los mecanismos de designación de los candidatos más que las órdenes de partido.

Finalmente, un comentario sobre la exposición de la Fundación Jaime Guzmán: dicen que los sistemas son "accesorios", no un fin en sí mismos. Creo entender lo que quiere decir (¿un sistema al servicio de las personas?), pero ocurre que los sistemas son las reglas y estas son el contenido mismo de la democracia como régimen político de gobierno.

II. JOSÉ FRANCISCO GARCÍA

Para contribuir a la conversación, quisiera hacer una propuesta inicial metodológica y cuatro reflexiones generales en torno a las presentaciones.

La propuesta inicial es si debemos examinar estas presentaciones en sus propios méritos. Respecto de las propuestas de hoy, que buscan perfeccionar el modelo presidencial, el enfoque sería: ¿Cómo pensamos el régimen presidencial en su mejor luz? ¿Cuál es el mejor régimen presidencial sobre el que un grupo como este puede reflexionar y luego llegar a acuerdos? Y así la misma idea si

luego las reflexiones o presentaciones nos llevan a un régimen semipresidencial, parlamentario o semiparlamentario. Lo que yo no quisiera hacer es poner los objetivos, fortalezas y los principios del régimen parlamentario o semipresidencial que yo promuevo para evaluar la propuesta de régimen presidencial que aquí se ha formulado. Si cruzamos principios y objetivos de los distintos sistemas nos vamos a confundir, y será poco eficaz y constructivo.

En otras palabras, debemos ofrecerle a la Convención Constitucional el mejor esquema presidencial, semipresidencial o parlamentario posible, examinándolos en sus propios términos y lógicas. Así, mis cuatro reflexiones siguientes estarán orientadas a pensar cómo fortalecer el modelo presidencial, insistiendo que no es mi preferencia subjetiva.

Primera reflexión: estoy de acuerdo con Ignacio en que el problema crítico del modelo presidencial es la instancia de crisis política, donde el modelo es muy rígido. Con todo, debemos poner el énfasis también —y especialmente— en su fase ordinaria, su funcionamiento cotidiano. Sobre este punto echo de menos en las presentaciones, soluciones al permanente bloqueo entre el Presidente y el Congreso, así como los mecanismos institucionales que destraban dicho bloqueo. La acusación constitucional, la renuncia del Presidente o la destitución por el Senado son todos los adversos escenarios posibles. Por ejemplo, en la propuesta de Nicolás Eyzaguirre, Pamela Figueroa y Tomás Jordán (2020) de parlamentarizar el presidencialismo —pero manteniéndose en lógica presidencial— se propone un mecanismo de desbloqueo. Esa es una cuestión importante, porque lo que estamos viendo es el problema de los presidentes en minoría (o doble minoría) y, sobre esto, hay harta literatura que contribuye a pensar esta cuestión (Chaisty, Cheeseman y Power 2018).

Eso nos lleva a la segunda cuestión, que es el principio de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo. Y, como muestra la literatura, comenzando con los artículos canónicos de Juan Linz (1990a, 1990b), está en la esencia del presidencialismo ser un juego de suma cero. Esta idea del presidencialismo como un juego de suma cero, en que los electos ganan todo y los perdedores lo pierden todo, se demuestra cuando hay presidentes débiles, son abandonados por sus partidos y se quedan solos. Basta mirar lo que está pasando hoy en día.

¿Qué mecanismos existen ante esta situación? La literatura más reciente sugiere enfoques como el presidencialismo de coalición, fortalecer la figura del vicepresidente, potenciar los consejos de ministros o el gabinete (Chaisty, Cheeseman y Power 2018). En esta línea se encuentran las figuras como las que mencionaba Natalia, el jefe de gabinete argentino, la vicepresidencia uruguaya, el consejo de ministros peruano, etc. En consecuencia, echo de menos en las presentaciones una reflexión más profunda sobre el gabinete como institución, aunque la he echado de menos en general en el debate chileno sobre cómo evolucionar hacia un presidencialismo más sofisticado.

En la misma línea, están los mecanismos de distribución del poder. Lo que comentaba Natalia, por ejemplo, sobre mantener la iniciativa exclusiva presidencial, pero permitiendo a los parlamentarios oficialistas pedirle el patrocinio al Ejecutivo para ciertos proyectos. Ese es justamente un mecanismo de presidencialismo de coalición. En este escenario, el Presidente les da una cierta importancia a los líderes políticos de su coalición en el Parlamento, a fin de que puedan influir en la agenda del Ejecutivo y en la discusión legislativa. Todos los mecanismos en esa línea me parecen interesantes y yo pensaría un poco en esa lógica: ¿Cómo evitar el juego de suma cero?

Una tercera reflexión es el sistema electoral. En esta materia se han propuesto diferentes alternativas, como sistemas mayoritarios o proporcionales, pero me parece que hay una pregunta previa que no vi respondida en sus presentaciones: ¿Cuál es el modelo de Congreso? Asumo que en ambas propuestas hay un esquema bicameral, el que tiene que explicitarse. Luego, ¿cuáles son los principios de representación que tienen ambas cámaras? Porque de lo expuesto, entiendo que la Cámara de Diputados tendería a ser más mayoritaria, lo que no resulta obvio respecto del Senado. No es obvio porque, además, probablemente vamos a tener distintas concepciones del sistema bicameral. Algunos entre nosotros postularán un modelo unicameral o, como proponemos nosotros en Horizontal, uno bicameral imperfecto, en el que el Senado cambia su lógica actual, no tiene potestades legislativas relevantes y tiene representación regional (Horizontal 2020). Pero esa representación regional requiere un sistema electoral diferente, que es más bien proporcional.

Entonces, primero debe aclararse el modelo de Congreso (si es o no bicameral), para luego determinar cuáles son los principios de representación que se buscan y, por supuesto, las atribuciones de cada cámara. Estas no son críticas a las presentaciones; estoy simplemente sugiriendo ideas metodológicas sobre cómo pensar en torno a esta cuestión.

Finalmente, sobre las bases constitucionales de los partidos políticos. En esta materia también tenemos que hacer algunas precisiones. Hay un debate entre el mundo anglosajón y europeo en esta materia (Khaitan 2020). Los primeros suelen entregar la regulación sobre partidos políticos a la práctica constitucional o a las leyes; lo que se llama las *constituciones con "c" minúscula*. Pero yo creo que nosotros deberíamos mirar esta regulación en esta lógica

que ha sido pensada en Europa, en donde se han incorporado reglas y principios relevantes del sistema de partidos al texto constitucional, las *Constituciones con "C" mayúscula*. Es decir, incorporar al menos los principios básicos y más importantes del régimen de los partidos políticos dentro de la Constitución.

¿Cuáles son esas reglas y principios? No debe ponerse un estatuto completo, pero sí definir esos mínimos. Por ejemplo, el derecho de formación de partidos políticos, el grado de autonomía de estos, reglas de democracia interna, etc. Nuestro artículo 19 N° 15 de la Constitución tiene varias directrices que son importantes de rescatar y me parece que está en la línea con lo que se está pensando en Europa continental. Yo sería muy claro sobre cuáles son los tres o cuatro principios de regulación de los partidos políticos que quisiéramos incorporar a la Constitución.

III. NATALIA GONZÁLEZ

Respecto de la pregunta de José Francisco, efectivamente nosotros estamos por el bicameralismo. Fue una omisión de la presentación y te agradezco que lo hagas valer, porque es parte de nuestras propuestas en materia de frenos y contrapesos. Dada nuestra idiosincrasia y una serie de otros factores, creemos en mantener el presidencialismo. La gran mayoría de nuestras propuestas busca solucionar este problema de la parálisis o bloqueo, procurando transitar hacia una dinámica más colaborativa. En esa misma línea se busca fortalecer al Congreso.

Como tú mencionas, nosotros efectivamente efectuamos algunas propuestas para transitar hacia ese presidencialismo de coalición. En materia de iniciativa exclusiva,

por ejemplo, proponemos que el Parlamento las pueda promover siempre y cuente con el patrocinio del Ejecutivo. El mismo hecho de tener una elección de medio término del Congreso permite transitar en esa línea y, aclaro, esto no es necesariamente para favorecer al Presidente de turno. Como bien decía Felipe, uno puede encontrarse con escenarios en que se produzca una elección en sentido contrario al gobierno de turno. Pero en sí lo importante es buscar instancias o herramientas para tener, en algunos escenarios de crisis, situaciones de descompresión política que ayuden a resolver problemas de parálisis. En esta misma línea se encuentra nuestra propuesta sobre ministros parlamentarios, que no dejan su escaño parlamentario por el hecho de ser nombrados en el gabinete. Hoy día igualmente se da una rotación entre gabinete y Parlamento, pero abandonan su cargo en este. Nosotros, en cambio, estamos a favor de una situación mixta, en que se puedan mantener ambos cargos. Y efectivamente avanzar hacia propuestas que eviten este juego de suma cero que tú mencionabas.

Rodrigo va a abordar las observaciones sobre partidos políticos, por lo que quiero hacerme cargo también de algunas observaciones que hacía Ignacio sobre el régimen presidencial. Yo tengo algunas diferencias con algunas cuestiones que mencionabas, en términos de que el parlamentarismo puede ser un mejor régimen político ante un escenario de multipartidismo. Pienso que sí, pero también este tiene dificultades en la conformación de coaliciones de gobierno cuando no logras armar mayorías parlamentarias y los debates se polarizan. No estoy segura de que, en un régimen multipartidista como el nuestro, el parlamentarismo sea necesariamente una mejor solución.

¿Cómo hacer frente a una crisis política institucional? Creo que esta es justamente una de las cuestiones que

nos convoca a quienes estamos proponiendo mantener el régimen presidencial. Como te decía, parte de las herramientas que proponemos es un diseño institucional que considere la presencia de un jefe de gabinete: un ministro que coordina el gabinete político y que convoca comités o reuniones de ministros, además de tener un rol político más importante que el que actualmente tiene el ministro del Interior. Con ello se busca generar una primera línea de descompresión con la que se evita sacar al jefe de gobierno, no obstante contar con una figura política fuerte dentro del gabinete a la que hacer responsable políticamente de las decisiones, responsabilidad que pueda ser gatillada por el Parlamento, sujeto a ciertas mayorías.

Ahí tendrías un ejemplo de un mecanismo para eventualmente descomprimir una crisis sin tener que recurrir al artilugio, por llamarlo de alguna forma, de las acusaciones constitucionales cuando no se cumplen sus supuestos jurídicos.

Las elecciones de medio término, los ministros parlamentarios, la posibilidad de que los parlamentarios puedan presentar iniciativas de ley en materias de iniciativa exclusiva del Presidente siempre que obtengan su patrocinio, son todas herramientas que ayudan a descomprimir tensiones. A nivel de la ley de presupuesto, también miramos algunas herramientas para el Congreso adicionales a las ya existentes, como por ejemplo que los parlamentarios tengan iniciativa en materia presupuestaria para aumentar el gasto en cuestiones puntuales de infraestructura o programas de aplicación local, siempre y cuando en forma paralela se presente otra iniciativa legislativa que reduzca el gasto en la misma cantidad de recursos que el incremento propuesto.

Sin embargo, darle estas atribuciones igualmente se traduciría en última instancia en la posibilidad de que las

fuerzas opositoras en el Congreso puedan reordenar las prioridades del gobierno, el cual es el que tiene una responsabilidad del orden fiscal y debe llevar adelante un programa de gobierno. Por eso no termina de convencernos que el Congreso pueda tener iniciativa en algunas cuestiones adicionales, aunque estén acotadas a ciertas materias o sujetas a las restricciones que proponen algunos autores, como Sebastián Soto (2020, 219) o Jorge Rodríguez (Valdés y Vergara 2020, 64), porque pueden provocar un desorden bastante importante a nivel macroeconómico. Sin embargo, son propuestas que están ahí disponibles y que podrían ser discutidas.

IV. RODRIGO UBILLA

A mí me gustaría agregar solamente dos cosas: una respecto del sistema de partidos y otra sobre los sistemas electorales. En cuanto al sistema de partidos, creo que tenemos que hacernos cargo de la crisis que ellos están viviendo. Al igual que lo que planteó Felipe, las últimas modificaciones legales a la ley orgánica constitucional de los partidos políticos quedaron cortas.

Me parece una interesante propuesta la de José Francisco respecto de dejar pocos principios básicos a nivel constitucional. En nuestra presentación dijimos que esto no es una materia propiamente constitucional, pero los principios sí debieran serlo, por lo que tenemos que hacer un análisis detallado sobre este punto.

Estoy de acuerdo con Ignacio en que existen distintos instrumentos para lograr los mismos objetivos, y eso es parte del debate. Como Libertad y Desarrollo queremos compartir la preocupación, hacernos cargo y buscar estos

mecanismos que tienen que estar a nivel de la ley orgánica y que ellos sean más efectivos de los que se acordaron en la última modificación legal.

En cuanto al sistema electoral, quisimos plantear distintas alternativas. Estamos conscientes de que cada una de estas pone énfasis en aspectos distintos, pero en general todas apuntan a que se moldeen mayorías relevantes a nivel parlamentario. Sabemos que se pueden lograr por distintos caminos y no estamos cerrados a explorar ninguno de ellos. En definitiva, lo que debemos lograr es que exista una mejor y más estrecha relación entre el Parlamento y la ciudadanía.

Lo anterior definitivamente pasa por reducir el tamaño de los distritos y disminuir el número de escaños por distrito. También manifestamos nuestro interés de que los partidos políticos que no obtengan una votación mínima del 5% deben perder su condición de tal. Se ha dado una discusión relevante en cuanto a si el requisito debe establecerse en un 3% o 5%, por lo que sería interesante que pudiera existir una recomendación generalizada de todos los presentes en función de que exista una barrera efectiva en ese sentido.

Creemos que las propuestas sobre el sistema electoral nos ayudan a resolver varios de los problemas que se presentan en el Congreso. Las modificaciones al sistema de partidos políticos permiten hacernos cargo de una de las más grandes debilidades que tenemos hoy, que es el descrédito de los partidos políticos y la poca eficacia de estos en su relación entre el ciudadano y el Congreso.

V. FELIPE LYON

Muchos de los comentarios que se hicieron ya fueron abordados, así que no me voy a extender mucho. Solamente tres

comentarios a lo planteado. Primero, respecto a lo dicho por Ignacio sobre la dramatización de un posible "gobierno dividido", no creo que sea necesariamente dramático que exista una mayoría parlamentaria distinta de la coalición del Presidente. Es parte de la realidad política, y para nosotros el punto es otro: que actualmente no existen mecanismos ni incentivos para la colaboración entre gobierno y Congreso. Algo similar ocurre con las elecciones de mitad de término: al menos nosotros no las pensamos necesaria o exclusivamente como una forma de fortalecer al Presidente, sino como un espacio de descompresión de la política. En algunos casos, estas elecciones incluso sirven para castigar al Presidente que logró una mayoría al momento de ser electo. Es una herramienta que se puede usar en muchos sentidos. Como dijo Natalia, eso puede implicar un cambio en la extensión del periodo presidencial, pero todo esto es discutible. Nos parece que sería una herramienta positiva, que de hecho existió en algún momento en nuestro país.

En cuanto al bicameralismo al que hacía referencia José Francisco, nosotros partimos de la base de que eso estaba asumido, porque es parte de la tradición republicana de Chile. Lo asumimos como un elemento de diseño constitucional, porque es lo que siempre hemos tenido y, especialmente, porque seguimos creyendo que lo mejor para Chile es que exista una cámara revisora, con el perfil además que tiene el Senado, de una asamblea más experimentada y estable en su conformación. Nos parece positivo que esa estructura siga existiendo. Lo mismo sucede con la figura, por ejemplo, del Presidente. Creemos que pueden ser positivas muchas modificaciones, como las que hemos discutido y otras más, pero nos parece que es importante iniciar estas discusiones desde una base común: su existencia, fruto de la construcción institucional de Chile a lo largo de su historia.

VI. EMILIANO GARCÍA

Desde el punto de vista de los partidos políticos y aún a pesar de que siempre ha existido un multipartidismo en nuestro país, creemos que el sistema debe generar incentivos para que existan menos partidos, pero que los existentes sean mucho más representativos.

¿Cómo generar esto? Lo mencionábamos hace un momento, a propósito de un sistema electoral con menos distritos parlamentarios. Quizás con un sistema de distritos uninominales. Pero teniendo presente que uno de los factores que produce la desestabilización del sistema es precisamente la fragmentación política. Lo que se busca es tender hacia partidos mucho más grandes y mucho más representativos. Es ahí donde hay que generar esos mecanismos.

Por otra parte, creemos que es relevante que se desarrollen reglas internas al momento de la conformación de coaliciones. De hecho, la experiencia chilena evidencia que los gobiernos de la Concertación tuvieron determinados arreglos informales internos de distribución del poder dentro de la coalición, que permitieron una mayor estabilidad para generar un presidencialismo de coalición.

VII. JAVIERA MARTÍNEZ

Ambas presentaciones hablan de la necesidad de reducir el tamaño del Congreso y, sobre este punto, quería preguntarles por qué sería necesaria esta reducción. ¿Por qué creen que el número actual de parlamentarios es grande? ¿Y sobre la base de qué experiencia comparada o indicador están pensando? Entiendo que no hay un número mágico y uno tendría que evaluar este tamaño en función de

los objetivos que se tengan para el sistema electoral. Ahí uno podría hacer un análisis sobre el tamaño del distrito, la estructura del voto y la fórmula a utilizar para traducir los votos a escaños parlamentarios. Creo que esas son las aristas que uno podría empezar a discutir para determinar si se está ante algo grande o chico. No creo que la experiencia comparada nos diga que el Parlamento chileno sea muy grande. Esta propuesta de reducir el tamaño del Congreso ha sido una constante para un sector, pero no entiendo en función de qué argumento más técnico se propone.

Sí creo que se podría discutir el tamaño del distrito. La literatura comparada nos dice que al diseñarse un distrito, debe buscarse un correcto balance entre representación política y *accountability*, porque efectivamente cuando uno es muy grande puede producirse una pérdida de *accountability* (Carey y Hix 2011). Teniendo presente este balance, en nuestro país el tamaño de los distritos en términos de escaños legislativos es coherente con la experiencia comparada, según la cual entre cuatro y ocho más o menos son tamaños de distrito adecuados para generar tal balance. Lo anterior no impide que podría revisarse la extensión geográfica de los actuales distritos, que en algunos casos abarca muchas comunas o extensiones territoriales muy extensas, porque esta situación efectivamente puede debilitar el factor *accountability*. Por esto, les pregunto, ¿en torno a qué criterio se evalúa el tamaño del distrito o contra qué estándar lo comparamos?

También tenía otra duda sobre un sistema uninominal. Comparto lo que se ha dicho de por qué sería un error volver a ese sistema electoral. En la presentación se afirma que las minorías igualmente iban a entrar en ese sistema, porque como iba a haber muchos distritos entonces deberían aparecer minorías casi que por ley de los grandes números. Pero cuando los distritos son más pequeños, efectivamente

tiende a favorecerse a las mayorías relativas, no necesariamente a las mayorías del país. Entonces, ¿en función de qué creen que se puede asegurar esa mayor diversidad cuando son distritos uninominales más pequeños?

VIII. RICARDO LAGOS

Buena parte de los temas que aquí se han tocado me tocó abordarlos como Presidente. Cuando se planteaba la posibilidad de reducir el periodo presidencial de seis a cuatro años, a mí me pareció que esto implicaba una disminución de los poderes del Presidente. Es muy distinto presidir por seis que por cuatro años y, en ese momento, yo planteé la necesidad de que si se reducía el periodo a cuatro años, que se permitiera la reelección. Sin embargo, la respuesta por parte de la oposición fue unánime: por ningún motivo hable de reelección. Entonces les tuve que decir una cosa muy directa: a mí me eligieron por seis años sin reelección, esas son las normas por las que yo me rijo. ¿Por qué digo esto? Porque está surgiendo de nuevo la posibilidad de un periodo presidencial de cuatro años con reelección, lo cual me parece adecuado.

Estoy totalmente de acuerdo con lo que aquí se ha planteado respecto de cómo dar mayores atribuciones al Parlamento. Lo que se ha planteado es que hay determinadas políticas públicas que la Constitución prohíbe y esa es la razón por la que estamos en la situación en la que nos encontramos.

Por ejemplo, debiéramos claramente tener una oficina como la dirección de presupuesto del Congreso norteamericano,[2] que es tan potente y poderosa como la que tiene el

2 La referencia se hace al *Congressional Budget Office*. (Nota de los editores)

Ejecutivo chileno, la Dipres. Así, el parlamentario que quiera hacer una indicación la puede hacer, pero si esta supone gastos tiene que pasar primero por esa oficina, de manera que el parlamentario sepa cuáles son las implicancias de su propuesta.

De la misma manera, me parece que en las otras discusiones que ha habido acá subyace la idea de que la Constitución actual prohíbe determinado tipo de políticas públicas y ese tema de fondo nunca se quiso abordar. No me parece bien que por tener un Estado subsidiario, un sistema constitucional no permita determinados puntos de vista respecto de políticas públicas. Como he dicho en varias ocasiones, de no haber sido por la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), cuando se cortó el petróleo de Argentina, no habríamos podido encontrar alternativas energéticas como las desarrolladas con el gas natural licuado. Es decir, no habríamos encontrado soluciones por medio del rol empresarial del Estado bajo el supuesto de que el Estado subsidiario no se toca.

Efectivamente, es muy distinto el sistema presidencial de uno parlamentario. En el presidencial, la coalición es primero, sobre todo cuando tenemos un sistema multipartidista. Se acuerda con los miembros de la coalición quién va a ser el candidato y después se espera que el Presidente, una vez elegido, se acuerde quiénes son los colaboradores para integrar su gabinete, a diferencia de un sistema parlamentario o semipresidencial.

Relacionado con esto, yo creo que es fundamental poder conciliar un régimen de partidos políticos en el que logren representatividad y, al mismo tiempo, que tengan que disolverse si no obtienen determinadas mayorías. Esto parece central en la situación actual, en la que tenemos una multiplicidad de partidos que no dan el ancho y en

la que se da a los independientes las mismas condiciones que tienen los partidos. Las posibilidades que se establecieron para la asamblea constituyente eran porque parecía importante que existieran entidades independientes como expresión de la sociedad civil. Pero me parece complejo que esas entidades deban tener una representación parlamentaria en cuanto tales, porque entonces estamos pensando en otro sistema de gobierno.

Creo que este es un tema que, de alguna manera, debiéramos intentar abordar también. Porque debemos entender que en el futuro Parlamento va a haber partidos políticos y también otro tipo de organizaciones. Creo que tenemos que entender bien que ese otro tipo de organizaciones (léanse colegios profesionales, el mundo académico de la ciencia, las instituciones del ámbito cultural, etc.), por supuesto que deben tener presencia y capacidad de ser escuchados por las instituciones del Estado de Chile, pero dentro de un ordenamiento distinto al de los partidos políticos. Por lo tanto, me parece que en este debate que tenemos debemos hacernos cargo también de lo que está ocurriendo en el mundo real.

Este ejercicio que hemos hecho me parece muy interesante, pero tendríamos que tratar de aterrizarlo un poco. ¿En qué sentido? Piense usted en el sistema electoral. Si se desea perseverar en un Legislativo unicameral y elegimos un sistema proporcional en términos estrictos, la Región Metropolitana va a tener el 40% de los parlamentarios. Pero en un sistema bicameral, la otra cámara representa al mundo territorial. Estas cosas creo que habría que aclararlas un poquito más, porque no es trivial la elección entre un Congreso bicameral y uno unicameral. La opinión popular seguramente va a ser mejor mientras menos parlamentarios haya. Aunque podría estar de acuerdo, creo que el bicameralismo

obedece también a una representación más adecuada de las complejidades de la geografía chilena, sobre todo considerando un territorio como este con 4.500 o 5.000 kilómetros de costa.

¿Cómo somos entonces capaces también de introducir estas consideraciones en el debate, para recuperar lo que no es solamente un problema de geometría sino una serie de importantes variables? En un sistema parlamentario se constituye el gobierno solo una vez que se sabe el resultado de las distintas agrupaciones políticas y, caramba, cómo hace la diferencia aquello. Son dos puntos muy distintos, pero que tal vez pueden construir a lo mejor un semipresidencialismo a la francesa. Alguien me dirá que para eso hay que ser francés.

IX. JAVIER SAJURIA

Para alimentar un poco la discusión, voy a hacer más preguntas que reflexiones. Respecto de la presentación de Libertad y Desarrollo, me gustaría saber si se analizaron distintos tipos de sistemas cuando hablaron de sistemas electorales. ¿Me pregunto si, en el fondo, hay una crítica a la proporcionalidad o una a lo mayoritario? Porque cuando nosotros hablamos de un sistema mixto, puede existir un sistema mixto proporcional o uno mixto mayoritario, cuyos resultados son completamente distintos. En ese sentido, es importante entender a qué se refieren, porque, por ejemplo, cuando hablamos del tamaño del Congreso, un sistema mixto proporcional no facilita un tamaño fijo del Congreso. En este puede ocurrir lo que sucede en Alemania, cuyo *Bundestag* está diseñado para 598 escaños nominales y a veces termina con más de 700 escaños efec-

tivos, para compensar por criterios proporcionales.[3] Quisiera entonces poder preguntarles si cuando nosotros hablamos de principios, hay o no un principio a rescatar en la proporcionalidad. Porque el sistema mixto proporcional tiene la ventaja de que mezcla esta conexión directa a la ciudadanía junto con la proporcionalidad, que uno podría pensar que es un buen escenario.

Una segunda pregunta es ¿hasta qué punto el diagnóstico que están haciendo acerca de los partidos políticos y las propuestas que formulan tiene que ver con la realidad del problema o de la situación de los partidos políticos hoy en día? Como bien decía el Presidente Lagos, la inclusión de independientes en el proceso constituyente obedeció a necesidades específicas del contexto. Pero todavía permanece una pregunta abierta sobre el futuro que queremos imaginar respecto de la representación política y la intermediación.

Hablamos mucho de la crisis de intermediación, pero algunas de las propuestas que se plantean van en la línea de hacer más difícil la formación de partidos políticos y sacar a los partidos políticos de organizaciones gremiales, cuando claramente la intermediación se da en la participación de los partidos políticos en la sociedad. Uno de los problemas que tenemos hoy en día —como está bien documentado respecto de Chile en las investigaciones de Juan Pablo Luna y David Altman (2011)— es que los partidos políticos están en su mayoría desconectados de las organizaciones civiles. Si alguno tenía dudas de esto, yo creo

---

3 *Bundestag* es la Cámara Baja del Poder Legislativo alemán, el que también está compuesto por una segunda cámara, el *Bundesrat* o Consejo Federal, que representa a los 16 estados federados alemanes. (N. de los E.)

que el fin de semana de la elección de los convencionales constituyentes nos dio la respuesta.

En cuanto a eliminar el financiamiento público y establecer el financiamiento de militantes, los pocos ejemplos exitosos que hemos tenido en Chile de partidos políticos que han logrado democratizarse en los últimos años —como por ejemplo el caso de Renovación Nacional— han sido principalmente por la remoción de la importancia del dinero privado en el partido y por el ingreso del financiamiento público. Esto ha permitido que las élites partidarias históricas se renueven y entren otros cuadros a los partidos. ¿Cómo creen entonces ustedes que debemos avanzar? En el fondo, ¿es la noción que hay de los partidos tan radicalmente distinta a la de intermediación? Me pregunto si cuando hablamos de intermediación estamos hablando de lo mismo, porque la intermediación requiere la capacidad de los partidos de absorber, reconocer, organizar y participar de la sociedad civil, en vez de simplemente servir como especie de catalizadores o facilitadores.

Para terminar con los partidos políticos, un artículo reciente de Giancarlo Visconti (2021) sugiere que hoy día en Chile existe no solo un eje izquierda-derecha. La Lista del Pueblo y las otras listas independientes sugieren que también existe un eje pueblo-élite. El problema de esto es que los partidos están en un cuadrante en que son mucho más elitistas que el resto de las organizaciones. La pregunta sobre intermediación tiene también que ver con cómo *deselitizamos* a los partidos.

Una reflexión muy simple sobre el bicameralismo y unicameralismo. Concuerdo plenamente con lo que se ha dicho respecto de sistemas electorales, pero creo que primero deberíamos incorporar en el debate el concepto de la *simetría*. Esto ocurre cuando ambas cámaras de un Parlamento bicameral

tienen el mismo sistema y las mismas atribuciones, que es justamente lo que sucede hoy día en Chile, donde las atribuciones legislativas son un espejo. El segundo concepto es el de *congruencia*, que ocurre cuando los sistemas electorales son exactamente los mismos o parecidos, que es lo que también ocurre en el sistema chileno. Distritos más grandes, distritos más chicos, pero la lógica electoral de las dos cámaras es exactamente la misma. Quizá debiéramos pensar en parlamentos asimétricos, donde una cámara tenga más poder que otra o más vetos que la otra. También debiéramos pensar en incongruencia, donde las lógicas electorales de representación sean distintas, como una forma de resolver el dilema del bicameralismo y resolver los bloqueos, porque justamente los bloqueos muchas veces no solo ocurren entre el gobierno y el Congreso, sino también entre las cámaras.

X. CLAUDIO ALVARADO

Tengo solo una pregunta para ambos presentadores: si tuvieran que precisar o indicar cuál es el principal objetivo o propósito que buscan con sus respectivas modificaciones, ¿hacia dónde apuntan? Me lo pregunto porque me parece importante explicitar qué se está buscando como norte con los distintos planteamientos que se efectúan, como una forma de ordenar la conversación y después precisar los acuerdos y los disensos que tengamos. Con este conjunto de modificaciones al régimen político, ¿se busca maximizar la participación, potenciar la representación, acercar la política a la ciudadanía, mejorar la eficacia del sistema político para precisar las demandas? Algo de esto se ha dicho, pero si tuvieran que precisar este objetivo principal al que yo apunto, ¿cuál indicarían?

XI. LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO

En la línea de lo señalado por José Francisco, me extrañó que aún a pesar de que ambos centros de estudios se mostraran como proclives a mantener el presidencialismo, cuando tratan de abordar la polémica sobre si el régimen chileno es o no un presidencialismo exacerbado, no intenten mostrar la mejor versión posible de nuestro régimen. Como decía Emiliano, para entender el presidencialismo chileno deben considerarse no solo las atribuciones presidenciales contenidas en el texto constitucional, sino especialmente los arreglos institucionales informales sobre los cuales este se estructura. Por ejemplo, Peter Siavelis (2006) o Mireya Dávila (2020) han estudiado el importante rol que estas instituciones informales juegan en moderar el presidencialismo chileno. Por otro lado, los trabajos de Julio Faúndez (1997), Carlos Huneeus (2018) y otros académicos también permiten comprender el presidencialismo con una complejidad mucho mayor de la que suelen retratarlo sus críticos. Perdón que me detenga en este punto, pero uno de los mayores defectos de la literatura sobre el presidencialismo chileno es centrarse demasiado en las atribuciones que formalmente tiene el Presidente según los textos constitucionales, sin considerar los arreglos informales a los que está sujeto el ejercicio de estas. Para defender —y también criticar— el presidencialismo chileno, creo importante abordarlo desde su mejor versión posible, lo que supone tomar en cuenta complejidades raramente consideradas en este tipo de discusiones.

En cuanto a lo planteado por Libertad y Desarrollo sobre la introducción de la figura de un *jefe de gabinete*, creo importante tener presente la experiencia latinoamericana. ¿Por qué? Principalmente porque en algunos países de

la región esta figura ha sido absolutamente irrelevante o, todavía peor, tuvo consecuencias negativas para la gobernabilidad. La primera posibilidad puede ser ejemplificada con el caso argentino, en el que la reforma constitucional de 1994 introdujo la figura del jefe de gabinete como una forma de introducir una mayor responsabilidad del Ejecutivo ante el Congreso. Pero incluso en casos de jefes de gabinete que tuvieron un poder relativamente mayor dentro del Ejecutivo, como el caso de Alberto Fernández durante el gobierno de Néstor Kirchner, el efecto buscado con la creación del cargo tuvo un nulo impacto. La segunda puede ejemplificarse en el caso peruano, en el que la dependencia del *presidente del consejo de ministros* a un fragmentado Congreso se ha traducido en una fuente inagotable de inestabilidad política. Por ello suelo ser escéptico de introducir este tipo de figuras responsables políticamente ante el Congreso como una estrategia constitucional para atenuar los presidencialismos latinoamericanos.

Relacionado también a lo anterior, si se abre la posibilidad de que la legislatura promueva mociones de censura contra un jefe de gabinete o ministros, es importante establecer incentivos y contrapesos para que no se abuse de este mecanismo. El mismo caso peruano evidencia las consecuencias negativas para la gobernabilidad que pueden producirse si no existen mecanismos cruzados que le permitan al Ejecutivo defenderse o, aún existiendo, estos son limitados por la práctica constitucional.[4] A una lección similar puede llegarse en Chile de lo que Julio Heise (1982) llama la segunda etapa del periodo parlamentario: se permitía al Congreso impulsar la llamada "rotativa ministerial", sin entregar como contrapartida una prerrogati-

4 Ver artículo 134 de la Constitución peruana.

va presidencial para disolverlo. Por ello, el diseño de mecanismos de censuras y destituciones debe ser diseñado con contrapesos que desincentiven su uso abusivo.

Por eso sería interesante revisar lo que Roberto Gargarella (2015, 310-315) ha escrito sobre la experiencia ecuatoriana en esta materia. Bajo la Constitución de 1998, el Legislativo promovió en ese país diversas destituciones presidenciales fuera de regla, fundadas en motivos discutibles, sin que el Ejecutivo tuviera un mecanismo que le permitiera desincentivar el uso indebido de los juicios políticos. Ante esto, la Constitución de 2008 introdujo el mecanismo de "la muerte cruzada", mediante el cual tanto el Ejecutivo como el Legislativo pueden pedir la caída del otro, pero en caso de ser exitosa, debe convocarse a elecciones anticipadas para ambos poderes.[5] Esto introduce un elemento moderador para desincentivar cualquier tipo de abusos en el ejercicio de estos mecanismos de *ultima ratio*.

Un segundo punto, en la línea con lo que José Francisco ha dicho en reiteradas oportunidades. De mantenerse el régimen presidencial, necesitamos potenciar en forma urgente la deliberación dentro del Ejecutivo y también propender hacia una redistribución de poder dentro de este. Para ello, una idea que no se ha discutido en este grupo —limitar o, al menos, regular— la figura de los asesores dentro de los gabinetes ministeriales y, muy especialmente, la del segundo piso de La Moneda. Este último tiene un efecto desestabilizador en el rol político que están llamados a cumplir los ministros. Sean o no parlamentarios, es importante otorgarles un mayor empoderamiento político dentro de la toma de decisiones, lo que puede quedar en entredicho al constatar el rol de intermediación que suelen

5 Ver artículos 130 y 148 de la Constitución ecuatoriana.

tener estas estructuras mediadoras entre la figura presidencial y los ministros.

Para cerrar, tengo una pregunta a Libertad y Desarrollo respecto de sus propuestas en materia legislativa. Ustedes hablan de fortalecer el vínculo del ciudadano con sus representantes en el Congreso, pero también de reducir el número de parlamentarios. Es cierto que eso puede lograrse haciendo los distritos más pequeños y reduciendo el número de parlamentarios en cada uno de ellos. Sin embargo, comparativamente hablando y en términos del número de ciudadanos representados por cada parlamentario, el Congreso chileno es sumamente pequeño en número de parlamentarios, si utilizamos la regla de la raíz cúbica a la que suele recurrirse en ciencia política (Taagepera 1972). Entonces, tal vez sería bueno poder profundizar en cómo evitar una —al menos aparente— contradicción de buscar fortalecer el vínculo entre ciudadanos y parlamentarios, pero al mismo tiempo reducir el número de representantes.

XII. MANUEL MARFÁN

En economía está lleno de propuestas que pretenden poner una carrocería de Mercedes Benz a un chasis de Citroneta. De formas impracticables, copiadas de países donde funcionan bien esos sistemas y no de aquellos similares a los nuestros. Todo esto sin perjuicio de que se trata de propuestas demasiado complejas. Digo esto porque tengo la impresión de que en los países que tienen régimen parlamentario, cuando se forma un nuevo gobierno, el número de cargos del Estado que deben ser nombrados por este son muy pocos. Hay una estructura, una forma de funcionamiento de la burocracia estatal, en la que hay una carrera

funcionaria que está mucho mejor pensada que en Chile. Yo no me imagino a Chile con un régimen parlamentario en el que cada nuevo gobierno que se forme tenga que hacer todos los nombramientos y modificaciones en el aparato del Estado que son necesarios en cada ciclo político. Entonces, creo que primero debemos arreglar el chasis.

Mi segundo comentario es que creo adecuado preocuparse de las consideraciones clientelares que involucran estas discusiones. Renovar demasiados cargos en cada nuevo ciclo electoral lleva a una política clientelar, que es un elemento muy relevante para entender el descrédito de los partidos políticos. No es la única causa, pero sí es un elemento relevante, puesto que los partidos se han transformado en agencias de empleo y su norte se ha vuelto en ganar la siguiente elección para mantener esos empleos, lo que tiende a diluir el proyecto país que ellos buscan.

En Brasil, por ejemplo, puede apuntarse como gran culpable de la crisis de la corrupción la atomización de los partidos políticos. Desde que volvió la democracia a Brasil, nunca un Presidente ha tenido mayoría en el Congreso, pero la oposición está atomizada en demasiados partidos. Así, la única manera de aprobar leyes es comprando los votos. Ese es el origen de una bola de nieve que finalmente desemboca en corrupción generalizada.

Por una parte, se ha conversado sobre medidas para tratar de que los partidos tengan una mayor legitimidad y hay que tener un buen diagnóstico sobre cuál es el origen de esa falta de legitimidad con la ciudadanía. Por otro lado, se busca que ellos sean realmente representativos. Me parece que estos sistemas electorales que son de *winner takes all*, con elementos de proporcionalidad añadidos, son una buena fórmula para pensar cómo deshacerse de los grupúsculos pequeños. Una de las grandes bondades del parlamentarismo es que las

negociaciones o pactos son posteriores a las elecciones. En Chile, el sistema actual permite que los pactos sean preelectorales, lo que les da mucha vida a partidos muy pequeños.

XIII. RODRIGO UBILLA

Javiera, Javier y Eugenio plantean preguntas respecto de reducir el tamaño de la Cámara de Diputados, en cuanto a reducir el tamaño de los distritos o el *ratio* de parlamentarios a ciudadanos.

Primer tema relevante: nosotros queremos fortalecer la relación de los diputados con sus electores. Los distritos generados a partir de la última modificación son extremadamente grandes y se elige, además, un número muy alto de diputados. Creemos que si se mantiene el sistema proporcional, se debe achicar el tamaño de los distritos, disminuyendo también el número de parlamentarios a elegir, a fin de mejorar esta representatividad a nivel local.

Segundo, como planteamos anteriormente, la otra opción es un sistema mayoritario en el que también se aborde la relación entre el diputado y su elector. Con ambas alternativas vamos a estar resolviendo un problema que se agravó a partir de la última reforma electoral.

Javiera planteaba utilizar criterios objetivos acerca de la definición del tamaño de la Cámara de Diputados. Contesto enfatizando que eso fue exactamente lo que no se utilizó al incrementar el número de diputados de 120 a 155 en la última reforma electoral, como tampoco se ocupó un criterio objetivo respecto de la distribución de esos escaños. Aquí existe una diferencia con el Senado, donde sí existe un criterio que tiene que ver con la representación de las diferentes regiones. Sobre este punto, nos sumamos a lo que decía el

Presidente Lagos, en cuanto a la necesidad de representar la realidad de nuestro complejo país por su extensión y el número de realidades territoriales distintas.

Para hacernos cargo de la pregunta de Claudio (Alvarado) sobre cuál es nuestro objetivo, nosotros aspiramos a que se formen mayorías en el Congreso, ya que eso ayuda a dar gobernabilidad al sistema político. Por eso estamos proponiendo modificaciones al sistema electoral. Nosotros estamos por la idea de mantener el sistema presidencial, por lo que buscamos aquellos cambios en el sistema electoral que permitan lograr mayorías que le den estabilidad al gobierno presidencial. Eso sin perjuicio de que, en materias propiamente electorales, estamos dispuestos a buscar puntos de encuentro, ya sea en un sistema mayoritario uninominal o un sistema proporcional con correcciones.

XIV. NATALIA GONZÁLEZ

Solo agregar que, frente a lo que decía Javier de las cámaras simétricas, tanto en su funcionalidad como en su sistema electoral, efectivamente nosotros ahí también estamos disponibles para discutir distintas alternativas. De hecho, en una de las propuestas que se contemplan está justamente hacer una distinción en materia electoral respecto de la Cámara de Diputados y del Senado. También estamos abiertos a revisar las funciones que cumple cada una de estas cámaras, por lo que me parece un punto muy atendible.

Se agradece a Eugenio todos los datos respecto de la doctrina y la experiencia para seguir revisando. Yo concuerdo con Manuel en que nosotros tenemos una cuestión previa en términos del funcionamiento de nuestro aparato estatal respecto de la alta rotación de cargos técnicos. Sin

perjuicio de que la Alta Dirección Pública se hace cargo en parte de esto, efectivamente esa es una cuestión que no la habíamos tratado en las reuniones previas y me parece un punto que no debiéramos soslayar en esta discusión.

Sobre la pregunta de Claudio (Alvarado), creo que básicamente hoy el gran problema que vemos es de gobernabilidad, de estabilidad y, por ello, un problema de eficacia de la acción política, que redunda en la confianza y credibilidad de la ciudadanía hacia esta. Por ello, te diría que quizá de los objetivos o los ejes que a nosotros más nos mueven es el de la gobernabilidad, la estabilidad y la eficacia de la acción del gobierno.

XV. FELIPE LYON

Obviamente que el *redistritaje* va de la mano —idealmente— con un cambio al sistema electoral. Todo apunta un poco a lo mismo: incentivos a la búsqueda de coaliciones y de articulación política. Pero no tengo una propuesta de cómo exactamente tendría que hacerse este *redistritaje*, comuna por comuna. Simplemente creemos que se debiese avanzar hacia allá, cambie o no el sistema electoral. Al final, por decirlo de una manera muy pedestre, nos parece que pudiésemos apuntar a tener como objetivo que las personas puedan nombrar a los diputados de su distrito, cosa que hoy día no creo que puedan hacer. Casi todos pueden nombrar a su alcalde, pero pocos pueden nombrar a sus seis u ocho diputados.

Respecto de los partidos, ese también es un tema bien técnico y que da para largo. Nosotros creemos en el fortalecimiento de los partidos políticos en el ámbito de su acción. En el fondo, ellos dejan de cumplir el objetivo para el cual

fueron concebidos cuando son simplemente una acumulación de liderazgos que no funcionan como articuladores o conductores de la política. Con ello solo incentivan más a los movimientos de independientes o que pretenden operar por fuera del sistema político. En ese sentido, no tratamos de sugerir que debe desincentivarse la participación de las organizaciones civiles. El punto es reconocer cuál es el rol que le corresponde a cada uno en la toma de decisiones.

Para nosotros, en este punto hay involucradas cosas de principios. Creemos que la política o la participación pública no puede ser reducida simplemente al espacio electoral y también que es particularmente complejo cuando los partidos funcionan como un ente que coopta otros espacios de participación que no son propiamente electorales.

Compartimos que los partidos no pueden convertirse solo en centros de empleo o que simplemente buscan capturar espacios de poder, sea en el Estado o en otras organizaciones públicas. Por ello, deben tener su espacio de acción delimitado. Esto no significa despotenciar a los partidos, sino todo lo contrario: potenciarlos en aquello que debe ser potenciado. Y apuntar a que sean menos partidos o que, en caso de no ser posible, que estén aglutinados en coaliciones que puedan realmente formar mayorías a fin de dar estabilidad y conducción al país.

Para responder a la pregunta de Claudio (Alvarado) sobre cuál es el principal objetivo que buscamos, creemos que es intentar generar un sistema que otorgue gobernabilidad, que permita finalmente el desarrollo material y espiritual de todas las personas. Obviamente, eso conversa con ciertos sub-objetivos, dentro de los cuales es muy importante rehabilitar la política institucional, es decir, que se vuelva a ver como un espacio relevante y cercano a las personas. No lo digo en un sentido abstracto, sino muy

concreto: que militar o participar de un partido o votar por una persona de un partido no sea visto como un obstáculo, o como algo que no va a contribuir a solucionar los problemas, sino como algo que sí puede cooperar con ello.

Para responder a Ignacio, mi introducción de los sistemas como accesorios, se refería a que los sistemas son adecuables y tienen que responder a un fin, no son fines en sí mismos. Hay distintos sistemas que pueden cumplir un mismo fin y es importante partir desde ahí para que este diálogo tenga algún sentido. De lo contrario, cada uno de nosotros podría solo limitarse a explicar el sistema que le parece ideal, sin que exista un reconocimiento del valor intrínseco de cada propuesta y cómo ellas podrían contribuir a mejorar la propia.

SEGUNDA SESIÓN DE TRABAJO

31 de mayo de 2021

PRIMERA PARTE: PRESENTACIONES

Centros de estudios:
Horizontal
Fundación Democracia y Desarrollo

I. HORIZONTAL

Presentadores:
José Francisco García
José Manuel Astorga

José Francisco García

En nuestra presentación vamos a centrarnos en cuatro temas. Comenzaremos por examinar el régimen de gobierno, para luego abordar el Congreso Nacional y su sistema electoral. En seguida nos vamos a referir al estatuto de los partidos políticos, dejando para el final otros temas complementarios, que por su relevancia hemos querido incorporar en la discusión.

Régimen de gobierno

Comencemos por el diagnóstico. La revisión de la literatura sobre las críticas al modelo presidencial las hemos dividido en dos grades grupos: las generales y algunas específicas al modelo chileno y a nuestra práctica política al amparo de este.

Dentro de las críticas generales, tenemos las conocidas y ya largamente debatidas por los especialistas nacionales y extranjeros desde fines de los 80. Entre estas destacan: i) la idea de que la crisis del régimen presidencial es una crisis sistémica; ii) el problema de la doble legitimidad del Ejecutivo y el Congreso; iii) el problema de la incongruencia; iv) la incompatibilidad de roles de jefe del Estado y jefe de gobierno, que además es jefe de la coalición política; v) la personalización del poder y el riesgo autoritario, que ha sido especialmente asociado a Latinoamérica. Esta última crítica está presente en obras técnicas de politólogos o constitucionalistas, pero también en las de historiadores e intelectuales. Basta pensar en el libro *Redentores*, de Enrique Krauze, en el que hay un maravilloso retrato de los riesgos de esta personalización del poder y de la cuestión cultural del caudillismo en el continente, así como las razones de por qué tienden a aparecer con especial intensidad en nuestro continente (Krauze 2011).

Otras críticas generales se asocian a: vi) la falta de solidaridad y responsabilidad parlamentaria en la conducción del gobierno y los efectos que esto genera; y vii) los clásicos problemas de bloqueo, confrontación o juego de suma cero que tiene el presidencialismo.

Más interesantes resultan las críticas que denominamos especiales a nuestro modelo y la práctica política en Chile. La primera es la idea de que se trata de un hiperpresidencialismo. Esta crítica la encontramos tempranamente en el trabajo del Grupo de los 24, que hablan de "cesarismo presidencial".[1] Más adelante, constitucionalistas destacados como

1 Ver Memorándum "Las críticas del Grupo de los 24", del Grupo de Estudios Constitucionales, 3 de marzo de 1981. Disponible

Alejandro Silva Bascuñán (1984) o José Luis Cea (1988) —lo que podríamos calificar del *mainstream* del constitucionalismo chileno— utilizan el concepto de hiperpresidencialismo en dos sentidos diferentes. Por un lado, para resaltar su alejamiento del modelo presidencial clásico, representado por el norteamericano. Por lo demás, este tiene como centro del modelo al Congreso; el pivote del sistema de gobierno no es el Presidente sino el Congreso.

Por otro lado, esta crítica también nace al contrastar el texto constitucional vigente con la Constitución de 1925 y nuestra tradición constitucional. Por dar un solo ejemplo, sabemos que la iniciativa exclusiva del Presidente en materia legislativa es una innovación de la reforma constitucional de 1943, que luego se profundiza con la reforma de 1970. Pero si se comparan los textos de la Constitución de 1925 en su versión previa al golpe de Estado de 1973 con su equivalente de la carta vigente, puede fácilmente apreciarse cuán considerable es el aumento de esta institución. Basta ver el crecimiento del texto del estatuto de iniciativa exclusiva, que es superior en un 60% si es medido por número de palabras. En términos más sustantivos, la carta actual también innova, incorporando a la iniciativa exclusiva nuevas temáticas. De esta manera, no es completamente cierto que la iniciativa exclusiva se mantuvo en términos idénticos desde la Constitución de 1925 a la fecha, sino que se introdujeron modificaciones relevantes en la Constitución de 1980 que la abultaron.

Una segunda crítica que se ha intensificado en los últimos gobiernos es que las condiciones de bloqueo en el presidencialismo chileno están garantizadas de modo

---

en: http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/handle/123456789/7308.

permanente. De manera prácticamente asegurada tendremos presidentes en minoría o, incluso, en doble minoría. Esto se asocia con la crítica —a estas alturas clásica— de que la segunda vuelta no soluciona el presidencialismo minoritario, porque pasa a ser en realidad un "espejismo". Por ejemplo, el Presidente Piñera obtiene un 36% de votos en la primera vuelta, pero gana con 55% en segunda vuelta. Sin embargo, asume y al poco andar ya está con un porcentaje de aprobación en las encuestas similar a lo que obtuvo en primera vuelta. Esta crítica del espejismo que produce la segunda vuelta es interesante, porque ha vuelto a surgir en una forma novedosa de la mano de la tesis reciente de vincular la elección parlamentaria a la segunda vuelta presidencial y, con ello, darle una oportunidad al Presidente de obtener un Congreso favorable. Pero una reflexión más profunda de esta propuesta demuestra que tiene el potencial de transformarse en un nuevo espejismo al tratar de alterar la realidad social que, al poco andar del nuevo gobierno y el Congreso, volverá a cobrar fuerza si la opinión ciudadana es contraria al Presidente. Por cierto, esta es una propuesta promovida por presidencialistas conservadores, como se lee por ejemplo en los textos recientes de Arturo Fontaine (2021), Sebastián Soto (2020), Claudio Alvarado (2021) y creo que también está en la presentación pasada de Libertad y Desarrollo.

Una tercera crítica específica es "la forma más tóxica de división de poderes", como la llamó Bruce Ackerman (2007, 40), la que consiste en la combinación del sistema presidencialista (o más específicamente, la elección directa del Presidente) con un sistema electoral parlamentario proporcional.

Un último elemento a considerar es la práctica política desarrollada por los presidentes en la conformación de sus

gabinetes de ministros sobre la base de la exclusiva confianza. Creemos que ello ha impedido una deliberación robusta al interior de este y una efectiva representación política de los liderazgos políticos relevantes de la coalición que sostiene el gobierno. En otros esquemas presidenciales del continente, esto ha tratado de ser morigerado con figuras como el consejo de ministros peruano o el jefe de gabinete argentino. Pero acá hemos estado silentes. Lo mismo puede decirse de la aplicación del artículo 33 inciso tercero de la Constitución: ningún Presidente lo ha aplicado a fin de flexibilizar el modelo presidencial y que opere como una mutación constitucional de nuestro régimen y práctica política.[2]

Hecha esta revisión rápida de la literatura y antes de ir a las propuestas, creemos fundamental asociar este diagnóstico crítico a los objetivos buscados con una reforma en esta materia. Entre estos objetivos, nos parece fundamental:

1. Fortalecer la gobernabilidad y la función ejecutiva, que no es equivalente a fortalecer la oficina del Presidente. Este parece ser un criterio ampliamente compartido en este grupo.
2. Fortalecer un modelo de cooperación Presidente-Congreso, aumentando la responsabilidad y la solidaridad del segundo y, muy especialmente, de la Cámara de Diputados en la función ejecutiva.
3. Despersonalizar el poder. Los sistemas presidenciales tienden a potenciar este elemento, aunque esta crítica

2 El artículo 33, inciso tercero, de la Constitución vigente establece: "El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más ministros la coordinación de la labor que corresponde a los secretarios de Estado y las relaciones del gobierno con el Congreso Nacional". (N. de los E.)

también se extiende a los modelos semipresidenciales, que para algunos no logran hacerse completamente cargo de la despersonalización del poder.

4. Incorporar mecanismos oportunos de responsabilidad política y superación de crisis de régimen.
5. Aumentar la deliberación y representatividad del gobierno en el gabinete o, más bien, potenciar la institución del gabinete, para que sea una institución fuerte en nuestro nuevo régimen político. Esto tiende a fortalecer a los partidos políticos de la coalición. Por lo demás, es muy difícil fortalecer a los partidos políticos limitándose a reformar su estatuto, ser exigentes con su democracia interna, rendición de cuentas y transparencia. Todo eso está muy bien: es crítico e imperativo. Pero si los partidos no tienen poder real en el gobierno y un mayor poder en la conformación de las listas parlamentarias, no bastará reforzar el estatuto constitucional de los partidos para darles mayor peso y una oportunidad de relegitimarse por la vía de impactar en el gobierno y ser responsivos ante las demandas ciudadanas.
6. Un último objetivo pragmático es de deferencia con la tradición presidencialista. Los politólogos de este grupo deben estar al día con la literatura más reciente en torno a fórmulas semiparlamentaristas, sobre la base de un bicameralismo fuerte, con una cámara de confianza política y otra de contrapeso y nombramiento de altas autoridades (Khaitan 2021). Este modelo debe leerse en conjunto con las tesis de constitucionalismo débil, presente en países de la *Commonwealth* (Gardbaum 2013). Sin embargo —y extiendo esto también a las propuestas que aquí aboguen por un parlamentarismo—, nos parece difícil que en nuestro país podamos llegar a modelos

como estos y sacar totalmente del modelo la figura presidencial.

Sobre la base del diagnóstico crítico formulado y los seis objetivos de reforma propuestos, queremos presentar un bosquejo de modelo semipresidencial. Es importante tener claro que hemos llegado a esta propuesta sobre la base de vincular el diagnóstico crítico formulado con los objetivos de reforma propuestos. Así, dependiendo del énfasis que pongamos en estos objetivos de reforma, cada uno de nosotros llegará a diferentes soluciones. Por lo demás, no se trata de copiar soluciones de manual; no vamos a importar el semipresidencialismo francés u otra variante. Dentro de los modelos semipresidenciales hay variantes, matices, tonalidades diferentes. Incluso podemos llegar a fórmulas híbridas, como seguramente lo hará la Convención Constitucional, en un rango que va entre formas de parlamentarización del modelo (pensemos en la propuesta de presidencialismo parlamentarizado, que perfectamente puede contestar muchos de los objetivos que hemos planteado), como también desarrollar de manera sofisticada el inaplicado artículo 33 inciso tercero de la Constitución vigente. Así, esta propuesta exploratoria no es dogmática; más bien nos interesa poner sobre la mesa los objetivos de reforma que, en su mayoría, parecieran ser compartidos por varios en este grupo. En esta materia no debemos tener miedo al pragmatismo y a los modelos híbridos.

En este sentido —para profundizar un poco más en nuestra propuesta o bosquejo exploratorio—, el semipresidencialismo en términos puramente conceptuales descansa sobre la base de cuatro ideas o principios básicos:

Primero, un Ejecutivo dual, donde el gobierno recae en el primer ministro con la confianza de la Cámara de Diputados.

Segundo, un Presidente electo por sufragio popular, pero que no tiene potestades de gobierno, que puede durar cuatro o cinco años, como ocurre en este último caso en el modelo francés.

Tercero, la Cámara de Diputados puede censurar al gobierno, primer ministro y gabinete, idealmente como un todo, evitando la censura a ministros específicos. Se trata, asimismo, de una censura constructiva.

En cuarto y último lugar, el Presidente puede disolver la Cámara de Diputados durante su mandato, por ejemplo, una vez al año.

Enseguida, la implementación específica de este modelo en los diferentes países admite grados o matices, y en algunas de sus variantes está en la frontera con algunas formas de presidencialismo parlamentarizado, como por ejemplo el modelo que proponen Nicolás Eyzaguirre, Pamela Figueroa y Tomás Jordán (2020).

Usualmente se distinguen dos grandes variantes de semipresidencialismo: presidencial-premier (*premier-presidential*) o presidencial parlamentario (*president-parliamentary*). La principal diferencia —aunque hay otras asociadas al mayor o menor protagonismo del Presidente— dice relación con si el primer ministro responde solo ante la cámara política (primera variante) o ante esta y adicionalmente ante el Presidente (segunda variante). O sea, hay matices también al interior de los modelos de semipresidencialismo y, por supuesto, todos estos matices tienden a desarrollar prácticas políticas específicas que son diferentes en cada país. La literatura especializada sobre semipresidencialismo ha tratado de mostrar la supremacía del modelo presidencial-premier por sobre el presidencial-parlamentario (Elgie 2011). Por lo demás, presidentes o primeros ministros con estructuras constitucionales de atribuciones similares pueden tener,

como consecuencia de la práctica política, pesos relativos muy diferentes y sin importar la letra o mandato de la Constitución. De ahí lo dinámico del sistema, que se comporta presidencial o parlamentario dependiendo del peso relativo que tiene el Presidente o el primer ministro, incluyendo su peso relativo al interior de su coalición.

¿Cómo podría ser un modelo híbrido, "a la chilena"? Dependerá de los componentes que introduzcamos.

Primero, en su base es un Ejecutivo dual con un Presidente como jefe de Estado y un primer ministro como jefe de gobierno. Sin embargo, la clave está en las microdefiniciones. ¿El Presidente propondrá al primer ministro ante la cámara política o será la cámara de manera autónoma la que discuta la nominación, sin que el Presidente tenga nada que decir? En cualquier caso, el primer ministro ejerce sus funciones mientras tenga la confianza de la Cámara de Diputados.

Segundo, la conformación del gobierno. ¿Será el Presidente quien designará a los ministros del gabinete, solo a algunos ministros (Cancillería y Defensa), o serán designados por el primer ministro a su entera discrecionalidad? ¿Existirán controles cruzados de firmas para los decretos de designación del gabinete entre el Presidente y el primer ministro? Otra microdefinición: ¿La investidura del primer ministro y la designación del gabinete va a ser realizada en dos actos? Esto se ha discutido mucho en la literatura especializada, en cuanto a si se va a votar primero por un primer ministro y, en un segundo acto, se propone a la Cámara de Diputados su gabinete, o si se vota como un todo al primer ministro y su gabinete, o si el primer ministro tiene entera discrecionalidad en la conformación del consejo de ministros. Este tipo de detalles son fundamentales.

Tercero, la censura constructiva. ¿Quiénes pueden impulsar la moción de censura contra el primer ministro?

¿Un décimo de los parlamentarios? ¿Un cuarto? ¿Cuál es el *quorum* de aprobación de esta? ¿Será por mayoría simple o absoluta? ¿Cuál es la relación de este *quorum* con el de investidura? Todo ello depende del incentivo institucional que buscamos promover. Hay otros requisitos formales como, por ejemplo, que el candidato alternativo haya aceptado encabezar el gobierno. Recordemos que, en general, la censura constructiva es más bien el acto de aprobación del nuevo gobierno que el de salida del que cae. También los plazos en esta materia son relevantes, dado que se trata de una censura constructiva. ¿Cuál es el plazo de enfriamiento entre la presentación y la votación de la censura?

Tanto respecto del segundo como del tercer punto, se han propuesto fórmulas híbridas en nuestro país. Por ejemplo, la del entonces senador Andrés Allamand, que propone un modelo semipresidencial para Chile.[3] Esta propuesta es un avance interesante, aunque tiene un problema de diseño que podría generar un nuevo bloqueo (reemplazando el bloqueo que busca solucionar): el primer ministro debe ser ratificado tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Una segunda propuesta interesante fue presentada por un grupo diverso de senadores y tiene por objeto operacionalizar el actual artículo 33 inciso tercero de la Constitución, entregando al ministro de Interior y Seguridad Pública la coordinación del gabinete, como asimismo flexibilizar la incompatibilidad ministro-parlamentario.[4] La propuesta se presenta como una iniciativa de transición hacia el semipresidencialismo.

---

3 Ver moción del senador Andrés Allamand, 12 de abril de 2016, Boletín Nº 10.607-07.

4 Ver moción de los senadores Andrés Allamand, Felipe Harboe, Hernán Larraín y Carlos Montes, 30 de mayo de 2017, Boletín Nº12.237-01.

Cuarto, la disolución de las cámaras. También debe tomarse la decisión de si el Presidente puede disolverlas. Por supuesto, de esto surgen muchas preguntas de diseño institucional: ¿Cuántas veces?, ¿una vez al año?, ¿bajo total discrecionalidad o con ciertas condiciones habilitantes?

Finalmente, bajo el modelo semipresidencial el Presidente tiene, en general, atribuciones importantes que no son protocolares. No es el rey o reina de una monarquía parlamentaria. Pensamos que podría tener potestades en materia de relaciones exteriores, defensa nacional, velar por la integridad del territorio, la relación con los gobiernos regionales, facultad de indulto particular, iniciativa de reformas constitucionales, convocar a plebiscitos nacionales en las hipótesis que se estipulen, nombramiento de altas autoridades del Estado, disolución de la o las cámaras. Es un conjunto potencialmente relevante de atribuciones.

Por otro lado, el primer ministro tiene potestades de gobierno y administración, de orden público y seguridad pública, nombramiento de autoridades administrativas e iniciativa de ley. La iniciativa exclusiva en materia legislativa recaería en el primer ministro, al igual que el ejercicio de la potestad reglamentaria, la participación en las decisiones sobre estados de excepción, entre otros temas.

Cierro con una última reflexión: las microrreglas tienen consecuencias y los detalles de diseño sí importan. De ahí la trascendencia de las definiciones sobre cuán fuerte es el Presidente bajo un esquema como este, respecto no solamente del reparto de atribuciones sino, además, de su rol en la conformación del gabinete, del gobierno y la relación legal que va a tener con el primer ministro, entre otros.

José Manuel Astorga

Voy a agregar algunas ideas sobre el rol del Congreso Nacional, el sistema electoral y sobre partidos políticos, para complementar la presentación de José Francisco.

Primero, creemos que es necesario avanzar en una mejor distinción de roles en el Congreso. Nos parece que la Cámara de Diputados tiene que ser la cámara política y representativa por excelencia. Seguirá fiscalizando los actos del gobierno y será el foro natural de deliberación legislativa, compartiendo la iniciativa con el primer ministro. Como señaló José Francisco, ratificará al primer ministro y en ella se deberán presentar las mociones de censura. Por su parte, proponemos dar al Senado el rol de cámara de representación territorial, con un fuerte foco en concretar los esfuerzos de descentralización en que el país debe avanzar. Debiera mantener un rol revisor en materia legislativa y de reformas constitucionales, pero sin iniciativa legislativa. Asimismo, debería tener responsabilidades en las designaciones de altas autoridades y magistraturas, como embajadores, consejos de agencias regulatorias independientes o ministros de la Corte Suprema.

Como también comentó José Francisco, proponemos pasar a un sistema electoral de diputados de carácter mixto, incorporando un componente mayoritario que refuerce la gobernabilidad y disminuya la excesiva fragmentación actual. Para ello, sugerimos que la mitad de la Cámara de Diputados se elija sobre la base de distritos uninominales, y la otra mitad sobre la base de un sistema proporcional a definir (por ejemplo, listas nacionales de acuerdo a un sistema proporcional). En el caso del Senado, nos inclinamos por un sistema electoral proporcional en el que cada región o zona elija un número equivalente de senadores.

Además, proponemos:

1. Mantener el periodo del mandato presidencial (cuatro años), pero añadiendo la posibilidad de una única reelección.
2. La simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, a fin de fomentar la incidencia de los resultados de la primera en la segunda.
3. La renovación parcial del Senado.
4. El límite a la reelección de parlamentarios, además de reglas de inclusión, a través de cuotas de género y escaños reservados para pueblos indígenas.

No obstante todo lo anterior, nos gustaría advertir que las características del sistema electoral siempre se debieran establecer en relación con el sistema de gobierno que se defina y sus principales atributos. No antes ni en abstracto.

Por otra parte, el diagnóstico sobre el debilitamiento de los partidos políticos es transversal y la crisis de representación que esto supone es peligrosa para nuestra democracia. Así, creemos que, sin hacer declaraciones maximalistas, hay cláusulas constitucionales que podemos revisar, como el artículo 21 de la Constitución alemana[5] o el artículo 6 de

---

5 El artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn (nombre que recibe la Constitución alemana) dispone:

a. Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deben dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio.
b. Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el

la Constitución española.[6] Disposiciones como estas pueden realzar el rol fundamental que cumplen los partidos políticos de intermediar entre el Estado y la ciudadanía, de ser puentes entre colectivos de voluntades difíciles de unificar y la institucionalidad, velando porque esta efectivamente responda a las expectativas ciudadanas a través de programas y políticas públicas. Hoy día vemos que la ciudadanía no encuentra en los partidos políticos la posibilidad de ver interpretadas sus necesidades más concretas y,

---

régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales.

c. Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, quedarán excluidos de la financiación estatal. En caso de que se verifique su exclusión, también se suprimirán los beneficios fiscales y las asignaciones para estos partidos.

d. La Corte Constitucional Federal decidirá sobre la constitucionalidad, de conformidad con el apartado 2, y sobre la exclusión de la financiación estatal, de conformidad con el apartado 3.

e. La regulación se hará por leyes federales. (N. de los E.)

6 El artículo 6 de la Constitución española de 1978 dispone: los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos. (N. de los E.)

menos aún, cumplen un rol en lograr justificar ante esta las medidas que se adoptan para contribuir a su aceptabilidad y valoración.

La mentada crisis de representación exige ser audaces en materia de participación, para fortalecer y oxigenar nuestra democracia representativa. El proceso de elaboración de una nueva Constitución, que llevará adelante la Convención, debería ser un ejemplo en esto, en el sentido de que los mecanismos que implemente la Convención en su reglamento y la forma en que los aplique probablemente permeará las disposiciones que se incorporen en el texto que se proponga y luego en nuestro sistema de normas en general.

Creemos que en el nuevo texto se deberían incorporar mecanismos como la iniciativa popular de ley y otras iniciativas que permitan y promuevan la deliberación e incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente a nivel regional y local. Una preocupación importante, en este sentido, es la necesidad de establecer metodologías de selección que fomenten la diversidad entre quienes participan de estos mecanismos, para así evitar que sean capturados por determinados grupos, excluyendo a otros. La selección aleatoria de participantes, por ejemplo, es una buena herramienta. Lo central es que efectivamente se incorpore a la ciudadanía en la toma de decisiones, que es quizás el principal desafío del que tenemos que hacernos cargo, para que el proceso que se inicia contribuya a renovar el compromiso de las personas con los valores de la democracia y el estado de derecho, como vías idóneas para alcanzar los objetivos sociales que se plantean.

José Francisco García

Quisiera destacar un aspecto final en este cuarto macrotema sobre otras propuestas. Una de las cuestiones interesantes que se ha discutido de manera reciente en nuestro país es cómo fortalecer mecanismos de constitucionalidad de las leyes de carácter político y generar instituciones y buenas prácticas al interior del Congreso. En derecho comparado se asocia a los mecanismos del *pre enactment review* de las leyes: cómo tener mecanismos al interior del Congreso para garantizar un control de constitucionalidad de la ley de naturaleza política, como también el respeto a los derechos fundamentales (Kenny y Casey 2020). Por ejemplo, los proyectos de ley deben tener en su justificación técnica que se ha evaluado el potencial impacto infractor de derechos fundamentales y las razones por las cuales esto no ocurre o cuál es la atribución constitucional que me autoriza a promover una determinada iniciativa. Ello requiere de la creación de un comité parlamentario, de expertos o de carácter mixto, que emita dictámenes, tal vez no vinculantes, pero que igualmente vayan generando una jurisprudencia y criterios orientadores con el tiempo. Por lo demás, ello vuelve menos dramático el debate sobre la eliminación del control preventivo de constitucionalidad de las leyes por parte de una nueva corte constitucional o de revisión Judicial débil. Ese podría ser un buen equilibrio.

II. FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y DESARROLLO

Presentadores:
Ricardo Lagos
George Lambeth

Ricardo Lagos

Quisiera dividir la presentación en dos partes: primero, lo que son las consideraciones de contexto respecto de la debilidad del sistema político y, después, centrarnos en los objetivos compartidos, para a continuación llegar a los diagnósticos y, a partir de ahí, George va a plantear el problema de cómo enfrentar aquello.

Consideraciones de contexto

Me parece ineludible ponderar lo que ha ocurrido en este país desde el triunfo del plebiscito de 1988. El análisis de lo que han sido estos últimos 30 años resulta indispensable, porque es parte de la explicación de dónde estamos en términos del sistema de gobierno. ¿En qué sentido? Primero, en lo referido a los conflictos entre poderes Ejecutivo y Legislativo sobre los que se ha llegado prácticamente al límite en términos de la incapacidad del sistema político para resolverlos. Estos conflictos tienen que ver también con la herencia de lo que hubo antes de la vuelta a la democracia y, especialmente, cómo estos conflictos han hecho más engorrosa la identificación de las tensiones institucionales y las urgencias sociales actuales que el sistema está llamado a resolver.

Es aquí entonces donde me parece tan importante entender la necesidad que había de resolver conflictos sociales

estructurales, que partían con el mismo tema de las violaciones a los derechos humanos, para los cuales no hay normas en la Constitución. Sin embargo, para enfrentar esto fue indispensable distinguir dos situaciones: la sociedad chilena tenía que conocer la verdad de lo ocurrido y luego conocer cómo se enfrentaba la palabra justicia. Para la verdad puede haber comisiones presidenciales y, de hecho, estuvo la Comisión Rettig respecto de los detenidos desaparecidos y la Comisión Valech respecto de la prisión política y la tortura.

¿Cuál es el sistema de justicia? La respuesta fue que eso les correspondía a los tribunales y, por lo tanto, ambos informes iban a los tribunales para que ellos vieran lo que fuere procedente. Esto no está arreglado en ninguna parte; fue la forma de enfrentar el problema. Y quiero decir que, ningún país que yo sepa ha resuelto definitivamente el tema de la prisión política y tortura, porque eso es justamente abrir las heridas del pasado.

Lo siguiente tiene que ver con cuáles son las consideraciones de contexto que contribuyeron a la incapacidad del sistema de gobierno para resolver conflictos, lo que produjo disonancia entre las instituciones políticas, especialmente el Congreso, el gobierno y los partidos políticos, por un lado, y la sociedad civil por otro. ¿Por qué? Se nos olvida que respecto del Congreso partimos con 16 años de senadores designados. Durante el año 1990 y el 2010 la Concertación de Partidos por la Democracia ganó todas las elecciones parlamentarias, pero, salvo un periodo muy breve en el primer gobierno de Bachelet, allá por el año 2008 o 2009, nunca tuvo mayoría en el Parlamento, producto de los senadores designados. En consecuencia, fue muy compleja la forma de poder administrar políticamente aquel contexto. Y la desafección por la política institucional y la crisis de confianza eran enormes.

Otro elemento de contexto relevante se refiere a que el diseño electoral del Congreso estaba definido sin un fundamento claro. Por ejemplo, ¿cómo se establecieron esos 60 distritos electorales para el binominal? Se establecieron después de ganado el plebiscito de 1988 por la Concertación. Por lo tanto, el gobierno de Pinochet en esa etapa transitoria definió cuáles iban a ser los distritos electorales, fijándolos en 60. Por cierto, aquí había una ausencia de toda lógica: Puente Alto y la inmensa población que vivía en ese distrito elige dos diputados, el mismo número de diputados que elige Aysén. Hay una relación de cinco veces a uno en esa forma de distribución de los distritos, los mismos que después se utilizaron para bajarlos de 60 a los nuevos 28 distritos. Pero hay que hacer el estudio ahora, para esta Convención Constituyente, sobre qué suponen esos 28 distritos. Los mismos 28 que se utilizaron para elegir a los constituyentes. ¿Cuál es la diferencia entre los que representan a Puente Alto en ese distrito y los que representan a Aysén?

Estas consideraciones, entre muchas otras, no están presentes en el debate, pero igualmente son parte esencial del problema que estamos discutiendo. Yo entiendo que un constituyente no va a estar definiendo distritos electorales, pues eso tiene que hacerse a través de una ley especial. ¿Pero cómo vamos a funcionar para afrontar estos temas?

Además de la forma en cómo se diseñaron los distritos y todos los cuestionamientos asociados a ello, se suman también dos cuestiones importantes que complejizan aún más el cuadro de contexto: por un lado, el tema del extenso ámbito de aplicación de las leyes orgánicas constitucionales y la excesiva rigidez que conlleva su alto *quorum* de reforma y su control obligatorio por parte del Tribunal Constitucional y, por otro lado, el *quorum* de 2/3 para reformar algunos

capítulos de la Constitución. En efecto, este *quorum* para la reforma de algunas normas constitucionales, en conjunto con nuestro sistema electoral, vuelve aún más difícil la modificación de la Constitución.

Por lo tanto, tenemos 20 años en los que se ha mantenido un conjunto de normas que vienen de la dictadura, lo que no es necesariamente un antecedente que se explicita en el debate al momento de analizar los problemas del sistema de gobierno. Eso me parece gravísimo. ¿Cómo vamos a ser capaces de avanzar en reformas al sistema de gobierno sin atender a estas consideraciones de contexto? Sí, es cierto que tenemos polarización, crisis política social, pandemia. Todo eso lo conocemos, pero tenemos acá también esta crítica a las instituciones de la democracia representativa que me parece que es inadecuada por lo discutido.

Objetivos compartidos

Sin duda, tenemos objetivos compartidos en estas presentaciones. Aquí entonces me parece muy útil el esfuerzo que se ha hecho de parte del Centro de Estudios Públicos en términos de qué tenemos en materia de representación, de gobernabilidad y de participación. ¿Por qué? El sistema de gobierno debe ser capaz de implementar un proyecto político ganador en las elecciones periódicas de conformidad a la Constitución, y este sistema de gobierno refleja la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos. Y este tema es fundamental analizarlo en la forma como lo ha hecho recientemente José Francisco en su presentación.

Pero aquí creo central recordar cuál es uno de los principales problemas de la Constitución que heredamos: el problema de la representatividad de esta Constitución. Esta

idea está dicha en forma muy clara por el principal autor de la Constitución, Jaime Guzmán, quien reconoció que su objetivo era hacer una Constitución que sea tan pétrea, que cuando gobiernen los que piensan distinto a ellos no puedan llevar adelante sus ideas, porque esa Constitución se los prohíbe (Guzmán 1979). Lo experimenté muchas veces como Presidente, porque el Estado era subsidiario y la participación estaba constreñida. En consecuencia, tenemos parte importante del sistema diseñado en dictadura que resiste buena parte del tiempo hasta hoy.

Voy entonces a referirme a cómo entonces revisamos la relación entre participación ciudadana e instituciones políticas. Aquí me parecen fundamentales las nuevas tecnologías y la revolución digital. No se trata de someter todo a plebiscito ni mucho menos, pero hay que generar las instancias de participación bajo las nuevas tecnologías, junto con establecer los resguardos adecuados para ello.

Respecto de la gobernabilidad, creo que hemos llegado a un límite que jamás imaginamos, porque la forma en que hoy se está tensionando el estado de derecho por parte de algunos parlamentarios de Chile es algo que parece inaudito. ¿Cuál es entonces el foro donde se resuelve este tipo de problemas? Se ha mencionado el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de que este también está en una situación difícil. Por lo tanto, creo que tenemos un problema muy profundo en términos institucionales. Si a eso agregamos el tema del sistema electoral, que es un sistema que no refuerza la mantención de coaliciones y genera la dispersión de fuerzas políticas, entonces la situación es aún más compleja. ¿Por qué? En parte porque tenemos un sistema electoral absolutamente inadecuado, según lo ya discutido, y ese problema no está planteado nítidamente en la discusión pública.

Enseguida, tenemos un sistema de partidos políticos en conjunto con el sistema electoral, que permite la existencia de 16 partidos políticos en acción, por lo que hay que buscar mecanismos para ser más estrictos respecto de los requisitos de Constitución y vigencia de los partidos. Tiene que haber menos partidos políticos, pero más fuertes y poderosos. No resulta recomendable que con una votación de un 3% se mantengan partidos funcionando, como tampoco resulta prudente la elección de parlamentarios que obtienen el 2% o 3% de votos en sus distritos.

Unas últimas observaciones sobre la representación y participación. Existe una excesiva asimetría entre Congreso y Ejecutivo en lo que respecta al control del proceso Legislativo y sus capacidades técnicas. Y aquí es fundamental poder recalibrar aquello. También creo que es posible mencionar, al menos superficialmente, otros temas. ¿Es posible que un parlamentario pueda ser ministro de Estado? Eso lo verá George en su exposición. Pero sí me parece que hay que abordar un sistema electoral que tiene claras insuficiencias hoy para dar legitimidad estable a las instituciones democráticas. El sistema actual reposa en el rol de los partidos políticos como mediadores entre la sociedad civil y el Estado, pero creo que también hay que buscar otros mecanismos para que otros actores de la sociedad civil puedan actuar con legitimidad.

Una sola observación. ¿Se han dado cuenta del rol que ha tenido en esta pandemia el Colegio Médico? ¿Y cómo no es una institucionalidad adecuada para que instituciones en crisis como esta puedan también presentarse? En consecuencia, a la francesa: no se agota todo en la Asamblea Nacional. ¿Puede haber otro cuerpo que también dé cuenta de las instituciones de la sociedad civil? Es ciertamente una pregunta para responder, pero creo que aquí

tenemos ahora un déficit de legitimidad de los partidos políticos y una baja filiación. Déficit de transparencia y débil control ciudadano en los partidos políticos. Y es aquí entonces donde yo creo que debemos entrar directo al grano.

George Lambeth
Propuestas

El propósito de esta parte es presentar propuestas más bien generales para discutirlas. Estamos convencidos de que no hay un recetario en términos institucionales, tal como lo han insistido varios de ustedes. De lo que se trata es de revisar la interacción entre la realidad histórica institucional de cada país y la nuestra, por cierto, junto a las alternativas o recomendaciones sobre la mejor forma de hacer frente a los problemas inmediatos.

En primer lugar, y siguiendo la estructura de análisis seguida por los demás, nos referiremos a la gobernabilidad.

En lo que respecta a cómo esta dimensión se vincula con la relación Gobierno-Congreso, proponemos un presidencialismo matizado por un fortalecimiento del Congreso en materia legislativa y capacidades técnicas. Pensamos que pasar a un sistema parlamentario en sus distintas modalidades es una cuestión institucional y políticamente compleja, sin perjuicio de que es una materia abierta a la discusión. Pero entendemos que muchos de los problemas que estamos observando, como a los que se hacía mención anteriormente, tienen mucho que ver con la debilidad o la asimetría en que se encuentra el Congreso, especialmente en lo que se refiere a la tramitación legislativa. De ahí que propongamos buscar mejores mecanismos de control cruzado y de contrapesos reales entre gobierno y Congreso.

Mencionemos algunos ejemplos:

1. Revisar y ampliar las facultades del Congreso en cuanto al nombramiento y la ratificación de autoridades de organismos autónomos y de la administración central. Sin perjuicio de que hoy el nombramiento de muchas de las autoridades requiere de la aprobación del Congreso, la relación que pervive después entre las autoridades de la administración central u organismos autónomos respecto del Congreso es más bien débil.
2. Establecer mecanismos adicionales de rendición de cuentas de las autoridades de la administración pública. Hoy, en general, lo tradicional es que las autoridades de los órganos de la administración, de los reguladores e incluso de órganos autónomos constitucionales, vayan a exponer ciertas materias específicas ante las comisiones de la Cámara de Diputados o del Senado, pero no hay una relación específica en términos de responsabilidad ante el Congreso, debido a muchos de los problemas que se han discutido acá.
3. Evaluar la participación de parlamentarios en el gabinete del gobierno. Dejamos abierta la pregunta si ello debería significar o no que sean reemplazados. Es importante avanzar en la posibilidad de que parlamentarios sean parte del gobierno y que haya una relación mucho más fluida, lo que por lo demás significa institucionalizar lo que en los hechos ha sido una acción más bien contingente.
4. En términos de su interacción con el sistema electoral, proponemos revaluar el periodo presidencial y la elección del Congreso, de manera coordinada con objetivos compartidos, lo que supone revisar la extensión de los periodos, la separación o simultaneidad de las elecciones, etc.

5. Finalmente, en términos de la interacción de la dimensión de gobernabilidad con los partidos políticos, consideramos importante resaltar el hecho de que las reformas a las reglas de Constitución y permanencia que busquen controlar y regular el número de partidos lo hagan de un modo que permita conciliarlas con la búsqueda de un alto apoyo ciudadano a los partidos políticos. Es decir, las reglas para su Constitución y vigencia no pueden sacrificar el objetivo de contar con partidos políticos con alto apoyo ciudadano.

Ahora vamos a la dimensión de la representación. En lo referido a las relaciones Gobierno-Congreso:

1. La eliminación de las leyes orgánicas constitucionales (o su reducción a un mínimo de materias especialmente relevantes), bajo el argumento que de su eliminación podría traducirse en darle dinamismo y relevancia a la política normal y en que la elección de representantes puede producir cambios más palpables por la ciudadanía en la medida en que pueden influir proporcionalmente más en los cambios en materias relevantes. Su eliminación, por cierto, no implica suprimir cualquier *quorum* supramayoritario, especialmente para algunas materias muy acotadas, como, por ejemplo, la división política administrativa del país o algunas materias propias de la administración financiera del Estado, por nombrar algunas que bien pueden seguir manteniéndose bajo un esquema supramayoritario.
2. Incorporar herramientas de democracia directa como mecanismo de descompresión para ciertos conflictos políticos que generan parálisis. El caso uruguayo e islandés pueden ser alternativas a evaluar.

3. Fortalecer los mecanismos de control Legislativo de la administración del Estado. De lo que se trata es de hacer que el Congreso participe más activamente también del diseño, evaluación y reforma de órganos que componen la administración del Estado, especialmente sobre aquellos a los que se les reconocen mayores grados de independencia del Presidente de turno. La idea acá no es debilitar la independencia de estos órganos, pasando de un control (Presidente) a otro (Congreso), sino impedir que esa independencia aísle absolutamente al órgano respectivo del control democrático necesario. Esto nos vuelve también al tema de cómo conjugar o coordinar mejor el destino del gobierno de turno con el del Congreso.

Desde la perspectiva del sistema electoral, creemos que es importante repensar el rol de las dos cámaras, sobre la base de lo que vamos a entender por función parlamentaria. En efecto, además de las funciones de cámara de origen y cámara revisora, el sentido de las cámaras descansa también en el rol que les asignamos a los parlamentarios como representantes de intereses locales, regionales y nacionales, por lo que resulta necesario conciliar ese rol con la estructura que queremos que tenga el Congreso. Hoy la función parlamentaria es un concepto amplio y difuso, con bases constitucionales, legales y reglamentarias que hacen compleja su aplicación unívoca y uniforme, generando ciertas inconsistencias con los fines de leyes e instituciones políticas, especialmente con el sentido actual de la estructura del Congreso y con el sistema electoral. Por lo tanto, resulta urgente generar mayor claridad sobre su definición, si queremos alcanzar consistencia entre la estructura del Congreso, la función parlamentaria y el sistema electoral.

Y, por último, en cuanto a la participación, pensamos relevante revisar lo siguiente:

1. El límite o extensión territorial de los distritos. El Presidente Lagos recordó hace un momento cómo la división política y administrativa del país obedece a ciertas circunstancias histórico-políticas muy particulares y la Convención Constitucional debiese centrarse también en discutir la naturaleza, la racionalidad o la razonabilidad de esa división.
2. En términos de partidos políticos, consideramos relevante complementar el rol de los partidos con nuevas instituciones que logren compensar o colaborar en su función de representación a nivel de la sociedad civil. Estamos convencidos de que los partidos políticos son piezas centrales de la democracia representativa, pero entendemos también que en sociedades tan complejas y masivas como la nuestra, necesitamos dar cuenta de una realidad social de interacción con el poder que es mucho más compleja que la estructura tradicional de los partidos políticos.
3. También sobre el sistema de partidos políticos, incentivar y fortalecer el financiamiento público de los partidos, especialmente para que nivele los recursos disponibles entre los distintos partidos y así contribuir a fortalecer la competencia.
4. Evaluar el establecimiento de elecciones escalonadas entre el Congreso y el gobierno, con el afán de utilizar las herramientas electorales y de participación para evaluar el rendimiento del gobierno y del Congreso, así como también con el objetivo de generar sinergias entre ambas elecciones.
5. En lo referido al sistema electoral, el sufragio obligatorio es un imperativo. Debemos volver a establecer el voto

obligatorio con inscripción automática, en conjunto con reglas que establezcan incentivos para votar (por ejemplo, incentivos monetarios como multas por abstención o premios por participación, y también no monetarios, como restricciones a cargos públicos por abstención, entre otras alternativas) y el fortalecimiento de la educación cívica.

Ahora, dos cuestiones importantes. Primero, muchas de las propuestas que formulamos tienen —o debiesen tener— rango legal. Obviamente la idea es que la Constitución y los arreglos constitucionales permitan la implementación de muchas de estas cuestiones que estamos proponiendo. Lo segundo es insistir nuevamente en que no son en absoluto recetas específicas, sino invitaciones a discutir, considerando dos elementos adicionales que se relacionan con una prevención y algunas implicancias de las reformas que son necesarias de ponderar.

Tanto la literatura de economía política como la literatura empírica en ciencias sociales sugieren que hay un riesgo importante en el modo de implementar ciertas reformas que en la teoría o en términos comparativos parecieran ser muy pertinentes, sin dar cuenta de las condiciones de contexto subyacentes que fueron las que contribuyeron a alterar o distorsionar las instituciones que se busca reformar. En este sentido, hacemos propia la advertencia de autores como Acemoglu et al. (2008): una cosa es la implementación de reformas que, en teoría y en la experiencia comparada, pueden ser extremadamente pertinentes, pero, como muestra la experiencia, muchas reformas institucionales fracasaron, pues se implementaron en las mismas circunstancias de economía política que distorsionaron esas instituciones previamente. Por eso, si no enfrentamos las circunstancias de economía política o sociales que subyacen

al sistema de gobierno, independiente de las reformas que adoptemos, lisa y llanamente vamos a perpetuar parte de su funcionamiento defectuoso.

Finalmente, es importante tener al menos presente las implicancias que estas reformas o propuestas pueden tener en otras áreas no consideradas en este marco de análisis. Así, por ejemplo, es necesario preguntarse cómo se afecta la estructura de la administración del Estado y cómo puede verse influida por muchos de los cambios que se están proponiendo. Además, resulta relevante considerar el rol del Poder Judicial y de otros órganos autónomos como mediadores de conflicto entre el Congreso y el gobierno. Una pregunta interesante acá es si acaso tiene sentido establecer un tribunal superior que resuelva contiendas de competencia entre órganos que están entre el Congreso y el gobierno. Así, por ejemplo, ¿cuál va a ser el rol del Tribunal Constitucional? ¿Cuál va a ser el rol de la Corte Suprema en estas cuestiones?

Por último, la división político-administrativa del país también se verá comprometida con varias de las reformas que se han discutido. Además, hay que insistir en el rol de las municipalidades y los gobiernos locales para fortalecer esta horizontalidad o esta mayor identificación entre ciudadanía e instituciones políticas.

Ricardo Lagos

Para concluir, un punto anecdótico que me parece fundamental: la Dirección de Presupuesto. Esta no debe ser solo la dirección del Presidente y del Ejecutivo. Debería existir una dirección de presupuesto como la del Congreso de los Estados Unidos, la que es tan importante como contraparte del Ejecutivo. Eso facilita que a lo menos exista

unanimidad en los números con cualquier tipo de propuesta parlamentaria tanto del Parlamento como del Ejecutivo. Una oficina parlamentaria de presupuesto de esta envergadura es fundamental para poder tener un mayor equilibrio entre los dos poderes.

SEGUNDA PARTE: DISCUSIÓN

I. CLAUDIO FUENTES

Tengo una pregunta para Horizontal: ¿Cómo responderían a la crítica que se hace a sistemas semipresidenciales sobre las situaciones de bloqueo que se producirían en eventos de cohabitación o cogobierno? ¿Hay formas de resolverlo?

II. JAVIER SAJURIA

Simplemente quisiera hacer preguntas muy concretas respecto de lo que presentaron.

Si entendí bien de su presentación, para Horizontal el principal obstáculo que existiría para la implementación de un sistema parlamentario en Chile vendría a ser la cultura respecto de la figura del Presidente, en el sentido de que existiría una necesidad de que exista un Presidente electo y que, por lo tanto, ese Presidente debe cumplir ciertas funciones dentro del gobierno.

Si es así, hay modelos dentro del parlamentarismo que funcionan con un Presidente, en los que existe una figura presidencial electa directamente. La pregunta es si el problema tiene que ver con el rol simbólico o no. Porque también me parece que, dada su explicación sobre cómo opera

el sistema semipresidencial francés, que efectivamente opera como parlamentario en aquellos casos en que el Presidente no tiene mayoría, entonces no habría una objeción de fondo respecto del parlamentarismo como sistema de funcionamiento, sino más bien a este tema cultural o más de tradición chilena.

Sobre la presentación de la Fundación Democracia y Desarrollo, tengo un comentario sobre el sistema electoral y la regulación de partidos políticos. Mi impresión —y puede que esté completamente equivocado en mi diagnóstico— es que el problema principal no es necesariamente la dispersión o atomización de partidos políticos, sino más bien que tenemos un sistema que no es capaz de hacerse cargo de ella. El mundo se está moviendo, salvo algunas excepciones, hacia este tipo de representaciones que son más atomizadas. Por supuesto tienen que haber ciertos mecanismos que establezcan mínimos para poder exigir la participación, como alguna barrera de entrada a los partidos respecto de la representación en el Congreso. Pero para mí la crítica respecto a que hay parlamentarios electos con un porcentaje bajo de votación es más bien una característica del sistema y no un problema de los partidos políticos o de esos candidatos. Ahí me pregunto, ¿cómo hacemos ese balance entre una sociedad que al parecer se está atomizando y, por ende, la representación y la acción política se está atomizando, con un sistema que sea mayoritario o proporcional atenuado?

Tengo dudas respecto de esta propuesta de restringir la formación o reducir la cantidad de nuevos partidos políticos y generar otro tipo de instituciones. Primero, porque no me queda tan claro qué son esas otras instituciones y en qué se diferencian de un partido político desde el punto de vista conceptual. No me refiero solo desde un punto de

vista legal. Si nosotros entendemos los partidos políticos como agrupaciones que ordenan la acción política entre y durante elecciones, en el sentido de ser capaces de articular las demandas de forma vertical desde lo territorial hasta lo nacional —que es justamente lo que la literatura en ciencia política entiende como partidos políticos (Luna et al. 2021)—, y estas nuevas instituciones van a hacer exactamente lo mismo, entonces la pregunta más bien tiene que ver con qué es lo que entendemos jurídica o legalmente como partidos políticos.

Por lo tanto, esto nos llevaría a otro tipo de discusiones: ¿Cuáles son los beneficios de un partido político? Si nosotros ponemos una barrera a la formación de partidos políticos muy alta y, a la vez, esa barrera no otorga ciertos beneficios a la participación, ¿cuál es el incentivo para que la acción política se canalice a través de los partidos? Mi temor principal es que los partidos tal como existen dejen de funcionar por no existir suficientes incentivos para crearlos y valerse de ellos, sobre todo si les entregamos atribuciones a otro tipo de organizaciones que no cumplen con los requisitos.

III. CLAUDIO ALVARADO

En lo personal, hay muchas cosas de lo que decía el Presidente Lagos que me hacen mucho sentido: la crítica al sistema electoral o a la vulneración del estado de derecho. Comparto también la propuesta de José Francisco, en cuanto a fijar objetivos constitucionales compartidos, con independencia de las diferencias que tengamos a la hora de formular propuestas.

Tengo dos preguntas específicas sobre la presentación de Horizontal. En la línea de los objetivos compartidos,

una primera pregunta sería: ¿Cómo se hacen cargo —a la luz de uno de los objetivos del cambio constitucional en general, que es canalizar la crisis que explotó en octubre de 2019— de la idea que hemos sugerido algunos según la cual sería paradójico que una crisis tan profundamente antiélites terminara traspasando más poder a las cúpulas partidarias para elegir al jefe de gobierno? Si en esta propuesta no hay un problema, al menos hay que preguntarse si ella le haría sentido a la población y si dialoga bien con el espíritu de la revuelta. En el fondo, la propuesta de semipresidencialismo supone sustraer de la ciudadanía la elección del jefe de gobierno. Y también supone preguntarse en qué lugar quedaría el Presidente.

En segundo lugar, me sumo a la pregunta de Claudio Fuentes: dentro de este elenco de posibles fórmulas específicas de semipresidencialismo, ¿cuál sería su propuesta específica para evitar el bloqueo y evitar que traslademos el conflicto del Ejecutivo con el Congreso al interior del gobierno entre el jefe de gobierno y el Presidente?

IV. NATALIA GONZÁLEZ

Me parece que tenemos bastantes objetivos compartidos. Me sumo a las preguntas que ya se han hecho a Horizontal y solo quisiera agregar algunas preguntas sobre la presentación del Presidente Lagos y de George.

Ustedes hablaban de mecanismos de democracia directa para descomprimir las tensiones políticas. Para entender bien esta idea me gustaría escuchar algunos ejemplos de qué es lo que están pensando en concreto con esta propuesta de democracia directa, respecto de qué temas y cómo se ejercería.

También quisiera pedirles que profundizaran con un poco más de detalle en la ampliación de las facultades del Congreso para los nombramientos de autoridades, en términos de si están pensando mantener *quorums* altos en el Congreso para el nombramiento de las autoridades. Es muy distinto cuando esos *quorums* son de mayoría simple que cuando están sujetos a *quorums* supramayoritarios. El cambio que esto podría tener en la autonomía de ciertos organismos puede llegar a ser muy relevante y afectarlos profundamente.

Por último, cómo se harían cargo de la crítica —que, por cierto, no comparto— de que los mecanismos que hoy día tiene el Parlamento para designar autoridades son fórmulas antiguas, que reflejan eventualmente sistemas electorales que ya han sido dejados de lado. En realidad, a mí me parece que esas fórmulas no responden a eso, sino más bien justamente a cuidar en buena parte las autonomías de las instituciones y a tener una representación más amplia. Incluso a pesar de ello, ¿cómo se harían cargo de eso y, sobre todo, de la idea de quienes proponen, por ejemplo, que haya organismos técnicos detrás de la designación de esas autoridades?

V. IGNACIO WALKER

Tengo dos o tres comentarios-preguntas. Cuando tratamos la opción entre presidencialismo y parlamentarismo, a propósito del sistema de gobierno, generalmente la atención está focalizada en la relación Ejecutivo-Legislativo. Esto tal vez es así porque vemos en ella muchos problemas, bloqueo y dificultades de gobernabilidad. Es natural entonces que cuando hablemos de sistema de gobierno, tratemos de hacernos cargo de este problema, que por lo demás existe tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios.

Pero mi invitación y mi pregunta es en otro sentido: ¿Qué pasa si, además de eso y de otros temas relacionados, tratamos de preguntarnos cuál es el sistema de gobierno más funcional a la democracia? Es decir, ¿hasta qué punto tenemos que concentrar nuestra discusión en aquello que es el gran problema que tenemos que enfrentar hoy en día, que son las amenazas a la democracia?

Una de esas amenazas es la propensión, especialmente en América Latina, a la aparición de líderes caudillistas y mesiánicos (Krauze 2011); para qué decir en la experiencia más reciente de Estados Unidos bajo la administración de Donald Trump. En cambio, el sistema parlamentario por definición es más institucional y tiene menos peligros de caudillismo. Entonces dejo planteada esta primera inquietud acerca de cómo abordar el sistema de gobierno desde el punto de vista de la democracia, partiendo de la base de que esta puede convivir con sistemas presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales. Pero me pregunto si ahí no hay un tema.

En segundo lugar, creo que hay que ser muy realista en esta discusión y no sé si es muy aventurado pensar qué es lo que viene en la Convención en materia de sistema de gobierno, pero creo que hay una idea que puede ser objeto de un acuerdo: la del primer ministro. Los politólogos le pondrán el nombre que quieran —parlamentarismo, semiparlamentarismo o semipresidencialismo—, pero creo que se está imponiendo la idea de un primer ministro como un jefe de gobierno junto con un Presidente como jefe de Estado, lo que podría darse tanto en un semipresidencialismo como en un parlamentarismo. Creo que sería interesante que en nuestro trabajo nos concentremos un poco más en el primer ministro como jefe de gobierno.

¿Cómo se hace la distribución de atribuciones entre jefe de Estado y jefe de gobierno? Trataría de darle más

contenido en adelante a la figura del primer ministro, manteniendo siempre la coherencia de lo que es el gobierno. Creo que ese primer ministro tiene que ser bastante dueño de su gabinete. De lo contrario, si hacemos participar mucho al Parlamento respecto del gabinete y los ministros, podríamos volver a las fatídicas censuras de ministros. En la mal llamada república parlamentaria chilena, las censuras no eran hechas en contra del jefe de gobierno (que además era el mismo que el jefe de Estado), sino en contra de ministros en particular. Esto no puede ser considerado un parlamentarismo, porque en este uno censura al gobierno del primer ministro.

En tercer lugar, y con el propósito de simplemente aventurar una hipótesis, creo que deberíamos prestarle atención a aquella clásica idea de Manuel Antonio Garretón (1983), quien sostiene que si hay algo que ha caracterizado a los partidos políticos a través de nuestra historia constitucional y democrática es que han sido la "columna vertebral" del sistema político. Pero eso está por los suelos hoy día.

Los partidos no solo están dejando de ser la columna vertebral del sistema político, sino que, peor aún, son instituciones que han dejado de tener legitimidad y prestigio dentro del sistema. Genaro Arriagada (1997) hace casi 25 años escribió sobre el *big bang* de los partidos. ¿Qué es entonces lo que está sustituyendo a los partidos? Los independientes, que son la gran "no" institución que está emergiendo. Sin embargo, es evidente que los independientes no pueden sustituir a los partidos políticos desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática. Esto resulta problemático: se puede escribir una Constitución con independientes, pero no se puede gobernar con ellos y sin los partidos políticos. La democracia representativa se basa en instituciones y, muy en primer lugar, en partidos políticos.

Tenemos entonces que preguntarnos qué está ocurriendo con este *big bang* de los partidos que han dejado de ser la columna vertebral del sistema.

Termino con dos afirmaciones. En primer lugar, me parece muy bien que en la exposición de Horizontal exista un énfasis en separar las funciones del gobierno y la administración. Habrá que ver cómo incorporar esto en la Constitución y que, en esta división, las funciones de gobierno no afecten la permanencia, continuidad y profesionalismo de la administración del Estado, a nivel central, regional y municipal.

VI. LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO

Ignacio se me adelantó respecto de la importancia de separar gobierno y administración. Aunque no soy experto en la literatura sobre presidencialismo latinoamericano, creería que uno de sus vacíos es centrarse mucho en la relación Congreso-Ejecutivo y otro tanto en el supuesto dominio del Ejecutivo sobre los tribunales, pero muy poco en la organización interna del Ejecutivo. Así al menos parece sugerirlo Carlos Huneeus (2018, 356) al evaluar el presidencialismo chileno. ¿Por qué lo menciono? Justamente por la importancia de este antecedente en la región, dado el carácter clientelar que tienen nuestras democracias.

Por tedioso que pueda ser este tema, uno de los grandes problemas que actualmente enfrenta nuestra política son las dinámicas clientelares y prebendarias (*patronage*) que han ido profundizándose no solo en las dinámicas internas de los partidos políticos, sino muy particularmente en la administración pública. Esta realidad está lejos de ser una novedad. Como explica Enrique Rajevic (2018, 409), desde la promulgación del Estatuto Administrativo, en 1989, se

dictaron leyes transitorias o glosas en leyes de presupuesto para aplazar la entrada en vigor de algunas de sus disposiciones centrales para el desarrollo de un sistema de empleo público-profesional y de carrera.

Este fenómeno ha ido volviéndose cada vez más complejo, tal vez como consecuencia de la profundización democrática de la última década. A diferencia de los primeros 20 años desde el retorno a la democracia, hoy día nuestra democracia es cada vez más competitiva y no es posible prever quién será el próximo Presidente. Esto ciertamente tiene un impacto en las dinámicas clientelares dentro de la administración: como se puede observar en las cifras de empleo público, ante cada cambio de gobierno se producen masivas contrataciones y despidos de empleos a honorarios y contratas.[7]

Por eso es tan importante el punto que ha planteado en su presentación Horizontal y lo dicho por Ignacio. Estructurar una administración pública en torno a dinámicas clientelares la politiza gravemente y compromete seriamente sus capacidades estatales. Eso me lleva a pensar en la reflexión que hacía el Presidente Lagos en torno al Colegio Médico. No se trata de menospreciar el rol fundamental que tienen la sociedad civil y las entidades gremiales en la política, pero ¿cuánto del protagonismo que tiene esta y muchas otras instituciones similares no se explica, al menos en parte, sino por la desconfianza en las instituciones públicas, al ser vistas como politizadas y carentes de capacidades estatales?

---

7 Ver Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central 2011-2020, preparado por la Dirección de Presupuestos. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15676.html

Por ello es fundamental que consideremos estos temas al discutir la organización del Ejecutivo y, en esta línea, le pediría a Horizontal si pudiera profundizar en qué están pensando sobre la separación de gobierno y administración.

VII. JOSÉ FRANCISCO GARCÍA

Lo primero, la crítica al cogobierno o cohabitación siempre surge como uno de los fantasmas del semipresidencialismo. Pero existen respuestas institucionales para mitigar o minimizar su ocurrencia. Los franceses acortaron el mandato del Presidente de siete a cinco años, para acercar la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias. Pero esta no es una simultaneidad perfecta, dado que la elección parlamentaria procede un mes después de la presidencial. Con esta segunda herramienta se busca fortalecer al Presidente y la posibilidad de que obtenga un Parlamento favorable.

Segundo, y relacionado con lo dicho por Ignacio, la correcta delimitación de las atribuciones entre Presidente y primer ministro. Cuando hay confusión, ambigüedad o duplicidad, puede generarse un problema grave. La literatura especializada en semipresidencialismo busca demostrar por qué es más probable que ello se produzca en el modelo presidencial-parlamentario que en el de premier-presidencial (Elgie 2011).

Tercero, el principal mecanismo es la disolución de la cámara. Así, en casos de crisis —como la que tuvimos en Chile hace poco, el estallido social— el mecanismo de superación es la censura o la disolución de la cámara y, con ello, un llamado a recomponer la relación entre la realidad política expresada institucionalmente y la realidad social

en términos del termómetro ciudadano. En eso los parlamentarismos y semipresidencialismos son más flexibles, porque no tratan de inventar fórmulas para que el Presidente sobreviva a todo evento. En un semipresidencialismo la primera chance siempre la tiene el presidente, en el sentido de que el sistema se comporte como un Presidencialismo. Lo que ocurre es que se permite que, si el Presidente pierde la mayoría o no la obtiene en un primer momento, el sistema pasa a una fase parlamentarista, donde el Presidente sigue teniendo sus potestades relevantes. Habrá ciertas áreas de conflicto y ahí deben operar estos mecanismos de resolución.

Otra idea en esta materia, conectada con lo que decían Ignacio y Eugenio, dice relación con perfilar con claridad los estatutos del gobierno y de la administración pública, a fin de separarlos o distinguirlos. Un problema del presidencialismo —como plantea Bruce Ackerman (2007), en una tesis que me parece correcta— es que tiende a generar mayor clientelismo político en la administración pública que en el parlamentarismo.

De acuerdo con lo que expusimos en nuestra propuesta y por todo lo que hemos discutido en esta sesión, debiera quedar muy claro que creemos que nos vamos a orientar hacia un modelo político híbrido. No podemos copiar o importar modelos de manual. Estoy de acuerdo con Ignacio: en la base del modelo híbrido seguramente estará la figura de un primer ministro, quizás en una fórmula de desarrollo similar al actual artículo 33 inciso tercero de la Constitución. Tenemos que estar abiertos a modelos híbridos.

Sobre la pregunta de Javier, no tenemos un problema con el modelo parlamentario como opción para Chile. A mí me gusta mucho. Pero sí creo que, para ser realistas, tenemos una limitación objetiva con nuestra cultura política

y, en ese sentido, sí me parece importante atenderla. Los presidentes son relevantes en nuestra cultura, por lo que me parece muy difícil sacar completamente su figura, incluso como jefe de Estado. Es una tradición fuerte y con una legitimidad weberiana arraigada, por lo que sería muy complejo desprenderse de esta figura en nuestra cultura política. En cambio, el semipresidencialismo o alguna fórmula híbrida es un camino hacia una potencial transición al parlamentarismo en el futuro, pero aquí hay una cuestión pedagógica y de cultura política, en el sentido de un cierto gradualismo que tenemos que transitar. Pero no hay un veto *a priori* al parlamentarismo.

Respecto del argumento de Claudio Alvarado, sobre esta suerte de "expropiación" del derecho a elegir al jefe de gobierno que tendría el pueblo de Chile —para usar mis palabras— y que ha sido recientemente acuñado por Arturo Fontaine (2021), quisiera ofrecer tres reflexiones. Primero, en lo puramente anecdótico, me parece hasta gracioso (y audaz) sugerir que en Europa han vivido 100 o 200 años "expropiados" en su derecho a elegir al jefe de gobierno. Más aún, en Estados Unidos, la cuna del presidencialismo, existe una elección indirecta del Presidente. Incluso, en diversas elecciones se han producido diferencias entre quien obtiene la mayoría del voto popular y el candidato que finalmente resulta electo como consecuencia de obtener los votos suficientes en el Colegio Electoral.[8]

---

8 La elección del Presidente y el vicepresidente de los Estados Unidos es una elección indirecta en la que los ciudadanos de los Estados Unidos no votan directamente para la elección de esos cargos, sino para los miembros del llamado Colegio Electoral. Estos electores emiten entonces votos directos, conocidos como votos electorales, para el Presidente y para el vicepresidente. El

Pero más allá de lo anecdótico, si vamos al fondo del sistema presidencial y su práctica constitucional y política en nuestro país, existe una lógica muy contraintuitiva, casi monárquica, de entregar a esta "superpersona" todo el peso del gobierno y el protagonismo del sistema político, que es capaz de llevarlo adelante por sí y ante sí. No parece ser un ideal republicano el "gobierno de una sola persona", esto es, lo que la literatura llama el personalismo Ejecutivo (*executive personalism*). Efectivamente pareciera haber una incompatibilidad para lograr la distinción entre la implementación, de manera virtuosa y efectiva de la separación de funciones con pesos y contrapesos, y el "gobierno de una sola persona" (Ganghof 2021). Ello contradice la especialización del trabajo, pero especialmente el trabajo colaborativo, de cooperación y bajo esquemas de reparto de poder (*power-sharing*) que están en la base de los sistemas más flexibles. No veo nada de horizontalidad en esta crítica, en la que sin embargo sí se presupone mucho verticalismo.

No estamos acostumbrados a la cooperación y esto será un desafío importante de pedagogía política a la hora de implementar modelos que supongan una mayor parlamentarización del sistema. Ello va a ser necesario para pasar de este superpresidente —ningún ser humano es capaz de ejercer este cúmulo de poderes— a formas más colegiadas.

Pensémoslo de otra manera. Se puede replantear esta tesis —como yo la describo— de una suerte de "fraude" de entregarle a una élite parlamentaria la elección del jefe de gobierno, expropiándosela al pueblo. Sin embargo, no se piensa en el gran fraude de nuestro sistema presidencial

---

candidato que recibe la mayoría absoluta de los votos electorales (al menos 270 de 538) es entonces elegido para cada uno de esos cargos. (N. de los E.)

que no es explicitado ante el pueblo, ya que hay también un cierto fraude en un Presidente que está bloqueado de manera permanente y no es capaz de sacar adelante su programa de gobierno.

Un último comentario, en torno al orden público. Si por un lado en la nueva Constitución avanzamos hacia una Constitución social y económica similar al modelo de Estado social alemán o español, más minimalista y neutra que el actual (que permita amplias opciones legislativas y no un programa constitucional definido) y, por el otro, tenemos una regla de mayoría fuerte que permita a quien gobierne sacar adelante sus políticas económicas y sociales, el orden público económico dejará de ser tan divisivo como hoy día. Si nadie quiere tratar de imponer su Constitución social y económica favorita en la Constitución y tenemos ciertos principios constitucionales económicos compartidos que permitan simultáneamente, por ejemplo, una iniciativa privada económica fuerte y amplia, iniciativa pública económica flexible, áreas específicas de colaboración público-privada, el orden público económico dejará de ser un problema. Los españoles también incluyen en su Constitución la idea de áreas reservadas a la iniciativa pública y que, por lo demás, pueden ser objeto de concesión privada. Me parece que hay arreglos institucionales sensatos en las constituciones europeas para mirar, en que simultáneamente opera la regla de mayoría fuerte, con el reconocimiento de amplias opciones legislativas en lo económico y social. Así, un gobierno de corte socialista puede hacer crecer el Estado empresario con tranquilidad, tener políticas laborales o sindicales más intensas y que no haya una oposición desde la Constitución. Lo mismo respecto de un gobierno de derecha que quiera implementar políticas liberales.

Robustecer la regla de mayoría me parece que va a ayudar mucho a que los gobiernos puedan ofrecerles a los ciudadanos proyectos económicos y sociales que realmente pesen, en el sentido de que quien gane el gobierno pueda implementar su programa de gobierno mientras mantenga esa mayoría.

VIII. JOSÉ MANUEL ASTORGA

A la primera pregunta, nosotros somos partidarios del gradualismo *burkeano*, reconociendo que la tradición constitucional chilena tiene un valor. Creemos que lo razonable es avanzar con prudencia, haciéndonos cargo del problema de gobernabilidad, pero en forma gradual, no refundacional.

Lo segundo es un punto que no pudimos abordar en la presentación, que es el de la evaluación de las normas a propósito de la pregunta de Eugenio. Creemos que esto es central y el Presidente Lagos algo dijo sobre el rol de la Dipres.

Pongo un ejemplo doméstico, porque creo que es importante aterrizar un poco la discusión. Hoy en día, un director de establecimiento educacional tiene que cumplir alrededor de 3.500 obligaciones legales, reglamentarias y administrativas, producto de años de sucesivas reformas legales y actos administrativos que van incorporando más y más carga burocrática. Muchas de estas normas se justifican, pero muchas otras contienen obligaciones duplicadas o que son poco realistas respecto de las posibilidades de cumplimiento de la mayoría de las escuelas de nuestro país.

Un caso concreto: la ley que crea el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación cumplió 10 años de vigencia y todavía no se ha producido ningún cierre de escuelas de desempeño insuficiente, ni menos aún se

observa una mejora en la calidad de la educación entregada. Lo primero, entre muchas otras variables, porque en el camino nos dimos cuenta de que la decisión centralizada de trasladar estudiantes entre establecimientos no era tan simple, especialmente cuando existen muchos lugares en que no existe matrícula disponible. Lo segundo, probablemente por problemas de diseño, coordinación y evaluación en el sistema de apoyos y orientaciones que la norma previó para que los establecimientos mejoraran la calidad de la educación entregada. ¿Qué tienen en común estas deficiencias? No considerar la realidad de las escuelas y restar espacio para la autonomía de las comunidades educativas.

Conociendo estas situaciones y muchas otras, creemos que es central acompañar nuestro sistema de producción de normas legales y reglamentarias de un adecuado sistema de evaluación del desempeño y efectividad de estas. Siguiendo la lógica neozelandesa, cuando identificamos una norma o política pública que no funciona, debería existir un sistema de alertas y de asesoría técnica que le entregue al Congreso los insumos necesarios para hacerse cargo de impulsar su reforma o derogación.

IX. RICARDO LAGOS

Lo primero a lo que quisiera referirme es al tema de la cohabitación entre jefe de gobierno y Presidente. Aunque esto va a depender fundamentalmente de las decisiones que se tomen en la Convención Constitucional, me parece complejo desde el punto de vista de nuestra tradición. Al jefe de gobierno lo va a designar el Parlamento, y al jefe de Estado lo va a designar la ciudadanía, en circunstancias de que probablemente la ciudadanía va a cuestionar

con qué derecho el Parlamento va a arrogarse esta decisión. Dadas las características de nuestro país, me cuesta imaginar esta posibilidad.

Segundo, me cuesta también imaginar en Chile esto que en el sistema semipresidencial francés se resolvió, en donde todo el ámbito de las relaciones exteriores y de defensa permanecen en el jefe de Estado. ¿Quién va a la comida final cuando se junta la Unión Europea para resolver sus asuntos a nivel de jefes de gobierno? La solución europea fue muy práctica. En el caso francés, el señor Mitterrand dijo: "Tengo un problema, porque ¿cómo voy yo sin mi jefe de gobierno? Ustedes quieren discutir cosas que son propias del jefe de gobierno, pero yo soy el jefe de Estado". La solución europea fue muy fácil: decidieron poner un segundo puesto en la mesa y por primera vez había dos señores franceses sentados ahí.

¿Por qué cuento esta anécdota? Porque ahora, cuando hubo esta crisis, me gustó lo ocurrido en Portugal. Luego de que el primer ministro diera un discurso sobre cómo enfrentar la pandemia, el presidente del Parlamento le dio la palabra al presidente del partido opositor. Este se paró y le dijo: "Perdón, Presidente, pero usted se equivoca: frente al tema de la pandemia yo soy colaborador del gobierno".[9] ¿Eso ustedes lo consideran posible en Chile?

Esto produjo un impacto brutal, y es que frente a la pandemia no había gobierno ni oposición. Nosotros estaríamos a años luz de eso. Entonces estamos también a años

---

9 Ver "El discurso del líder de la oposición en Portugal impensable en España: 'Su suerte es nuestra suerte'", República, 7 de abril de 2020. Disponible en: https://www.republica.com/2020/04/07/el-discurso-del-lider-de-la-oposicion-en-portugal-impensable-en-espana-su-suerte-es-nuestra-suerte/

luz de conseguir que a la reunión internacional vayan los dos y no solo uno. ¿Va a aceptar la ciudadanía que el jefe de gobierno sea elegido por los parlamentarios? Ese ya es otro tema. Creo entonces que es muy importante entender los roles de jefe de gobierno, jefe de Estado y cuáles son los límites de uno y otro.

El otro tema que me parece importante es que hay que aplicar el sistema inglés: la administración pública es el órgano permanente del Estado, independientemente del gobierno de turno. Esto no se opone a que sea esa administración pública la que debe poner en práctica las políticas que defina el gobierno de turno. Por lo tanto, la administración pública no es hija pagadora de favores políticos. Yo nunca pregunté en mis cargos de ministro o de Presidente quiénes eran los permanentes que estaban ahí alrededor mío.

Lo otro que es muy importante, dice relación con las instituciones autónomas colaboradoras del Estado, sobre todo considerando los cuestionamientos a la autonomía del Banco Central. Creo que aquí lo que hay que hacer es comprender bien la realidad: el Banco Central es fundamental desde el punto de vista de la política fiscal. Si esta es expansiva, el Banco Central se va a poner nervioso, porque ellos son los que tienen por tarea que no haya inflación. Medimos el éxito o fracaso del Banco Central por el nivel de inflación. ¿Pero qué pasa cuando el Banco Central se pone tan estricto, temeroso de la inflación y la política fiscal tan restringida? ¿Y el Presidente no puede hacer nada de lo que quiere porque el Banco Central le dice que se está excediendo en el gasto?

Podemos decirle entonces al Banco Central que ahora va a responder no solamente de la inflación, sino que adicionalmente del nivel de empleo, o más importante aún, del nivel de crecimiento del país. Así, evaluaríamos al Banco

Central a partir de estos tres elementos: responsabilidad fiscal, situación de empleo, nivel de crecimiento económico.

Entiendo que los neozelandeses les ponen números a estas tres cosas y, según el Banco Central esté cerca o lejos de los números que le ponen anticipadamente, serían constantemente evaluados los directores de ese Banco Central.[10] Bueno, son formas distintas de abordar este problema. Pero creo que tenemos que ser serios en esto y no permitir que la autonomía dependa de lo que digan los diputados o senadores. En estas entidades autónomas, los parlamentarios podrán decidir a quién nombran, pero una vez que ese nombramiento fue hecho se acabó su poder para intervenir en su funcionamiento. Yo creo que este tema hay que explicarlo así de crudo. En suma, podemos discutir si le agregamos más responsabilidades al Banco Central respecto de las que actualmente tiene, pero me parece importante mantener su autonomía, tal y como sucede con otras entidades similares (como la Contraloría).

Respecto del jefe de gobierno y el tema de la actual cohabitación, creo que una cohabitación requiere un alto nivel de sofisticación política y no sé si Chile está preparado para eso. Yo pensaba también que tal vez el sistema mixto sería el mejor para Chile. Creo sin embargo ahora, y lo digo sinceramente, que es difícil pensar que la ciudadanía vaya a querer abdicar del rol de elegir al Presidente. También creo que es difícil que la ciudadanía entienda que va a haber un primer ministro que va a aplicar la política respecto de todo, salvo, si hacemos un sistema francés, defensa y seguridad.

Una última reflexión: algo indispensable para profundizar la democracia es que esta tenga mecanismos por los

---

10 Ver Sección nº 53.1 (a) de la Ley del Banco Central de Nueva Zelanda.

cuales pueda aprender a escuchar a la ciudadanía. Aquí me parecen muy importantes dos ejemplos: Uruguay y Finlandia. En Uruguay, si a la ciudadanía no le gusta una ley, puede pedir que se derogue. Si un porcentaje de la población está de acuerdo en que hay que derogar dicha ley, debe realizarse un plebiscito y, en caso de prevalecer, se deroga la ley. La condición para derogar la ley es el cumplimiento de porcentajes de participantes en la solicitud de referéndum y en la participación del referéndum mismo.[11]

El ejemplo de Finlandia: cuando se discute un proyecto de ley es posible que un determinado número de parlamentarios proponga que se someta a consideración de la ciudadanía. Se propone un plazo para que la ciudadanía entregue su opinión sobre este proyecto de ley en cuestión y la ciudadanía puede ingresar al sitio web del Parlamento de Finlandia para pronunciarse. Esto, por supuesto que no es vinculante, pero igualmente permite al Parlamento escuchar a la ciudadanía.

A la inversa: si a algún ciudadano se le ocurre una idea que puede ser debatida en el Parlamento, si hay un determinado número de parlamentarios que está a favor de patrocinar esa discusión, existe una obligación a discutir lo que la ciudadanía quiere que se discuta; no a resolver el tema, solo a discutirlo.[12]

Le pregunté una vez a un expresidente del Parlamento finlandés si habían aplicado esta norma alguna vez. Se rio y me dijo que sí. Yo le pregunté por qué se reía. Me respondió que alguien una vez pidió que se discutieran uniones

---

11 Ver artículo 79 de la Constitución de Uruguay. A nivel legal, ver la Ley Nº 16.017 de elecciones y la Ley Nº 17.244 de recurso de referéndum contra las leyes.

12 Ver la sección 53, capítulo 4, de la Constitución de Finlandia.

matrimoniales entre parejas del mismo sexo. Según su historia, todos hacían esa promesa en épocas electorales, pero cuando eran electos para gobernar no avanzaban en esto, porque no estaban seguros de que fuera popular. Pero en vista de que la ciudadanía lo había pedido, se abordó el tema y gracias a eso se tiene matrimonio igualitario en Finlandia.

Es decir, uno puede tener mecanismos de participación que permitan aprender a escuchar. Tal vez lo más importante para un sistema democrático es aprender a escuchar las molestias de la ciudadanía, a fin de evitar un 18 de octubre. Esto supone considerar qué mecanismos institucionales se van a establecer en la Constitución para poder escuchar los malestares, las iniciativas o las buenas ideas que la ciudadanía quiere que la democracia implemente.

X. GEORGE LAMBETH

Retomando lo que preguntó Natalia sobre fortalecer la participación del Congreso en el funcionamiento de la administración del Estado, esto es de especial relevancia cuando progresivamente se van reconociendo mayores grados de independencia a órganos que antes estaban bajo el control absoluto del Presidente.

Tal vez un ejemplo podría ayudar a entender mejor la idea: el proceso de modernización de lo que conocemos como superintendencias, organismos que han pasado a asemejarse a las agencias reguladoras norteamericanas e inglesas, es bien sintomático de lo que nos referimos. Por ejemplo, la antigua Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y la Superintendencia de Valores y Seguros se fusionaron y pasaron a formar la Comisión para el Mercado Financiero. En esta nueva agencia,

la injerencia del Congreso es mayor, porque pasó a participar del nombramiento de sus integrantes de manera mucho más protagónica de lo que podía hacerlo tradicionalmente con los superintendentes u otros organismos dependientes del Presidente.

Esta es solo una muestra. Pero existen muchas otras formas que permiten ejercer este rol. Por ejemplo, las agencias regulatorias o los servicios públicos podrían presentar sus planes anuales de funcionamiento al Congreso o establecer deberes de informar, de manera más periódica, la manera en cómo está funcionando el órgano, los objetivos conseguidos, los problemas a los que se enfrentan, etc. De este modo se podría generar una mayor fluidez con la información que manejan estos organismos respecto del Congreso como órgano de representación democrática. Esto no debilita necesariamente la independencia de estas instituciones, sino que matiza el potencial aislamiento del órgano a mecanismos de control necesarios.

Sobre esto vale la pena detenerse un momento. En el contexto institucional chileno, aumentar los niveles de independencia de órganos de la administración supone reconocer potestades legales cuyo ejercicio queda fuera del control del Presidente de turno. Lo anterior busca generar mayores grados de estabilidad de reglas o políticas que regulan una actividad y sobre las que se evidencian consensos importantes entre expertos en términos de su conveniencia o beneficios por sobre otras alternativas regulatorias. Un caso paradigmático es la política monetaria que ha seguido el Banco Central chileno en las últimas décadas.

Además, estos procesos de independencia institucional idealmente van acompañados del fortalecimiento de la capacidad técnica o *expertise* del órgano, justamente para mejorar el ejercicio de esas potestades, privilegiando la

idoneidad técnica de una decisión sobre consideraciones políticas leales al gobierno de turno. Ahora bien, una mayor independencia entra en tensión con la legitimación democrática, en la medida en que el control periódico que entregan las elecciones se hace más débil, pues un cambio de gobierno no implicará necesariamente un cambio en el funcionamiento de estos órganos. Por eso se hace necesario generar mecanismos de interacción entre estos órganos y el Congreso, para disminuir su aislamiento y posibilitar la evaluación del cumplimiento de sus objetivos institucionales (Pardow 2020). Y es en este sentido que planteamos la necesidad de incorporar nuevos mecanismos de control del Congreso, sin desvirtuar los fines buscados para una mayor independencia.

Respecto de la pregunta de Javier, por un lado efectivamente existe una tensión esencial entre las medidas que buscan fortalecer los partidos políticos y controlar su tendencia hacia la proliferación y, por otro, la espontaneidad en el surgimiento de movimientos sociales con ciertas identidades propias que buscan participar en política. Por cierto, nuestra propuesta de fortalecimiento de partidos políticos y de elevar ciertas exigencias no resuelve esta tensión, pero busca generar algunos elementos para hacerla más estable.

Es una tensión que, en algún sentido, es relativamente difícil de solucionar, porque ahí donde hay proliferación significativa y también espontaneidad de movimiento sociales, hay problemas de acción colectiva. Las formas de enfrentar problemas de acción colectiva y tratar de darles una dimensión nacional a intereses más bien particulares, siempre va a generar un conflicto en términos de cómo serán reconocidos esos movimientos, cuáles son las formas de financiamiento y de transparencia que puede exigírseles, sin que se transformen en barreras institucionales.

En el fondo, aquí hay un balance complejo que alcanzar entre, por una parte, reconocer e incentivar ese dinamismo de participación que muestra el surgimiento de movimientos sociales con pretensiones de políticas nacionales y, por otra parte, evitar que las medidas que buscan fortalecer los partidos políticos generen un *statu quo* que impida canalizar nuevas demandas y haga imposible o muy difícil su modificación futura.

TERCERA SESIÓN DE TRABAJO

7 de junio de 2021

PRIMERA PARTE: PRESENTACIONES

Centros de estudios:
Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)
Rumbo Colectivo

I. CIEPLAN

Presentadores:
Ignacio Walker
Manuel Marfán

Ignacio Walker

En esta presentación hay dos grandes palabras: democracia y multipartidismo. Junto a ellas está íntimamente relacionado el tema de la gobernabilidad y la cooperación. Voy a introducir brevemente estos temas, para luego darle la palabra a Manuel, quien se va a concentrar en gobernabilidad política y económica.

Siendo parte de América Latina y con lo que está ocurriendo en el mundo hoy día, creemos que en el centro de nuestro debate constitucional sobre el régimen político debemos colocar el tema de la democracia. Como evidencian las recientes elecciones presidenciales en Perú, Ecuador y México, la democracia electoral es bastante resiliente en América Latina. Pero igualmente estamos muy lejos de tener una democracia representativa, con estado de derecho, separación efectiva de los poderes, independencia del Poder Judicial, libertad de prensa e igualdad ante la ley.

Aún más lejos estamos de tener gobernabilidad democrática. Así, aunque hay democracia electoral, todavía estamos lejos de una democracia auténticamente representativa y aún más lejos de la gobernabilidad democrática.

Hace sólo 15 o 20 años era común calificar a América Latina como democrática e ingobernable. Es cierto que todavía estamos en la tercera ola democratizadora, pero persisten serios problemas de gobernabilidad. Hay que colocar entonces la democracia en el centro de las cosas, sobre todo porque ella está amenazada tanto en el mundo como en Chile, y su principal amenaza es la ola nacionalista-populista, sea de derecha o izquierda. El nacionalismo y el populismo siempre han sido a nuestro juicio las principales amenazas contra la democracia.

Mientras más robustas sean las instituciones democráticas, menos espacio habrá para la aparición de líderes populistas. Como nos recuerdan Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2015), las democracias en nuestros días generalmente no mueren de causas externas, como un golpe de Estado, sino por procesos de erosión institucional. Nosotros abogamos por una *democracia de instituciones* en contraposición a una *democracia de caudillos*, como las que han predominado en América Latina en el último siglo. Creemos en una democracia de instituciones que consideramos pertenece a la tradición de la democracia representativa, constitucional y deliberativa, en contraposición a una democracia de caudillos que pertenece más bien a la tradición de la democracia populista, plebiscitaria y delegativa, este último concepto en los términos de Guillermo O'Donnell (1994), según el cual los pueblos "delegan" en sus autoridades, las que muchas veces terminan gobernando por decreto presidencial.

Esta democracia representativa debe tener fórmulas de participación ciudadana, incluidas formas de democracia directa

o semidirecta. Pero esas formas tienen que ser un complemento y no un sustituto de la democracia representativa.

De lo dicho surgen cuatro elementos centrales: legitimidad, representación, participación y gobernabilidad. Pero creemos que hay que agregar a ellos la cooperación o colaboración. El Presidente Lagos lo hacía ver en la sesión anterior: a veces las estructuras de incentivos van más bien por el lado de la confrontación, la polarización, la fragmentación, que por el lado de la cooperación. Cualquiera sea el sistema de gobierno, presidencial o parlamentario, tiene que haber una estructura de incentivos para la cooperación.

La gobernabilidad democrática no solo es política, también es económica. Pero a eso hay que incorporar también el tema social. Así como la "cuestión social" de principios del siglo pasado marcó la reconfiguración del sistema de partidos en los años 30, así también la crisis o estallido social de 2019 tiene un importante componente social. En ambos episodios la sociedad aparece con fuerza. Por ello, nuestro enfoque no puede limitarse únicamente al Estado y al mercado, ni traducirse solo en gobernabilidad política y económica. Debemos considerar también la autonomía de los actores sociales y la participación ciudadana.

Este ejercicio ciertamente debe estar enfocado en la realidad de Chile. En nuestro ejercicio todos hemos tenido la tendencia a la elucubración teórica y comparativa, pero debemos ser capaces de aterrizar estos temas. Entonces, si la democracia era nuestro primer eje, que se concretizaba en gobernabilidad democrática y cooperación, para la realidad chilena el multipartidismo debiera ser el vértice desde el cual se configura todo este andamiaje institucional. El multipartidismo es como la cordillera de los Andes, está ahí desde la década de 1850.

Dentro de los distintos sistemas multipartidistas, evidentemente es muy distinto un multipartidismo moderado a uno polarizado. En este sentido, Chile fue un caso de estudio emblemático en los trabajos de Giovanni Sartori (1976) de las décadas de 1960 y 1970 como ejemplo de un multipartidismo polarizado. ¿Cómo hacer entonces para que, manteniendo la estructura y la matriz multipartidista, seamos capaces de avanzar hacia un sistema multipartidista moderado teniendo como base la democracia representativa, sobre todo considerando la reivindicación que hoy se hace de los independientes? Con ellos uno puede escribir una Constitución, pero difícilmente se puede gobernar con ellos y sin partidos.

El corolario del multipartidismo es la proporcionalidad. En una columna reciente, Loreto Cox (2021) hace una advertencia: resaltar la importancia de la gobernabilidad no puede hacernos perder de vista el rol fundamental que cumple la proporcionalidad. Esta está en el corazón de la legitimidad del sistema político chileno a lo largo de su historia. Puede decirse del sistema político chileno que fue muy tardíamente participativo, pero muy tempranamente representativo. De allí proviene la legitimidad del sistema.

Debemos entonces aspirar al multipartidismo, la proporcionalidad, la gobernabilidad democrática y a evitar la fragmentación y el multipartidismo exacerbado y polarizado. Por eso son de tal importancia los partidos políticos. Por eso nosotros somos escépticos con los independientes y los plebiscitos; tampoco creemos en una democracia plebiscitaria. Los plebiscitos en los sistemas modernos fueron un invento de dictadores y regímenes autoritarios durante el siglo XX y creemos que suelen conducir a la ingobernabilidad. El caso de California ya es lo suficientemente conocido: las *Propositions* han ido generando grandes descalabros,

especialmente en materia de gobernabilidad económica.[1] El ejemplo más notable de este hecho es el de California a partir de la aprobación de la llamada *Proposition 13* en 1978.

¿Con qué conversa mejor el multipartidismo? ¿Con el presidencialismo o el parlamentarismo? Este es un debate inacabado desde el punto de vista teórico y comparativo, pero de todos modos hay que tratar de hacer el esfuerzo de responder a esta pregunta, especialmente considerando que en América Latina se está empezando a acuñar el concepto de *presidencialismo de coalición*. Se dice que, aparentemente, no habría contradicción entre presidencialismo y multipartidismo. Sin embargo, es una asociación llena de tensiones. Algunos sostienen que el problema es el sistema electoral, no tanto el sistema de gobierno. Es tratada casi como una "variable independiente" (Nohlen 1999). Pero otros respondemos que el sistema electoral tiene que estar vinculado a los sistemas de gobierno. Lo cierto es que hay distintas formas de evitar la fragmentación: el fin de los pactos electorales, el umbral mínimo como en Alemania, los dos votos —para un candidato y otro para el partido—, corregir sistemas uninominales por proporcionalidad, etc.

Nuestra afirmación fuerte es que multipartidismo y proporcionalidad no son ni deben ser sinónimos de fragmentación. Sí al multipartidismo por ser parte de nuestra realidad política y a la proporcionalidad, porque la representación constituye la legitimidad del sistema. Pero que ambas cosas no signifiquen fragmentación. Para alcanzar

---

1 En el estado de California (Estados Unidos) un *ballot proposition* es un mecanismo de reforma a la Constitución o las leyes estaduales a través de un referéndum que puede ser gatillado por iniciativa popular o por la legislatura de dicho estado. (N. de los E.)

este objetivo debemos evitar el *one size fits all* ("un traje de talla única para todos") y estar abiertos a fórmulas subóptimas que a veces son más eficientes que las ideales.

Manuel Marfán

La gobernabilidad económica se refleja básicamente en la lógica de los equilibrios macroeconómicos: que las cuentas públicas estén bien ordenadas, que la balanza de pagos no se descuadre, que la inflación no suba, etc. Esto básicamente significa que el corto plazo está bajo control, aunque ello no asegura necesariamente el largo plazo, pero sí entrega condiciones para discutirlo. Por otra parte, la gobernabilidad política también tiene su propia lógica. Estas dos gobernabilidades y sus respectivas lógicas suelen ejemplificarse en las cabezas económica y política de cada gabinete. En el caso del Presidente Aylwin, esta dicotomía se presentaba en las personas de los ministros Foxley y Boeninger.

El problema es que estas dos lógicas no siempre son compatibles entre sí. Primero como actor gubernamental y luego como observador de la vida pública, podría darles muchos ejemplos que evidencian que cuando una de estas dos lógicas le pasa la aplanadora a la otra, la agraviada siempre termina por sí sola tomando revancha sin necesidad de que sea empujada. Esto va para los dos lados. Lo importante es que cuando cualquiera de estas dos lógicas entra en una crisis provocada por la hegemonía de la otra, esto termina por afectar a ambas gobernabilidades. Por eso debemos entender que el término gobernabilidad se juega en una cancha que está dada por la intersección de estas dos lógicas.

Por eso, una primera idea que queremos plantear es que, al diseñar el sistema de gobierno, deben conciliarse ambas lógicas, y que la organización política que establezca la futura Constitución tenga en cuenta esta constante tensión.

Como segunda idea, es importante considerar que cuando la economía está bajo control las discusiones de corto plazo son aburridas y tienden a centrarse en temas más estructurales y de mediano y largo plazo, que son los que realmente importan a la larga. Pero cuando hay una crisis, como ocurrió por ejemplo con la crisis asiática, todos esos temas de largo plazo desaparecen de la agenda y se vuelve prioridad recuperar el rumbo perdido.

Cuando hay una crisis política pasa exactamente lo mismo. Por ejemplo, cuando en el año 1998, en plena crisis asiática, durante el gobierno del Presidente Frei se rompió el diálogo con los partidos y los parlamentarios oficialistas, toda la energía restante que hubo en el gobierno se fue en tratar de recuperar ese diálogo y el control sobre las variables políticas. ¿Cuál es la lección? Es fundamental, para asegurar la gobernabilidad, establecer mecanismos que le permitan a uno mantener el corto plazo bajo control. Esto no es contradictorio con el largo plazo; todo lo contrario: mientras el corto plazo esté bajo control, los temas que dominan la agenda son los temas de largo plazo.

II. RUMBO COLECTIVO

Presentadores:
Claudio Fuentes
Javiera Martínez

Claudio Fuentes

En nuestra presentación vamos a hablar de los tres elementos que nos invitaron aquí a conversar: régimen de gobierno, partidos políticos y sistema electoral. Voy a hablar principalmente de régimen de gobierno, después Javiera hablará de partidos políticos y sistema electoral. Seguiremos la misma lógica que nos invitaron ustedes a hacer, de presentar un diagnóstico y después una propuesta asociada a ese diagnóstico.

Diagnóstico del régimen político

Primero, creo que hay bastante consenso respecto de asumir que las instituciones importan, es decir, que el modelo institucional adoptado en la futura Constitución va a tener un efecto en la futura gobernanza y desarrollo del país. Segundo, no hay régimen de gobierno puro. Por lo tanto, hay un paraguas tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo, que abarca bajo cada uno de ellos modelos con múltiples variantes. Tercero, como bien decía Ignacio, tenemos que involucrar un conjunto de instituciones que están dialogando entre sí. Cuarto y último, el régimen de gobierno efectivamente debe considerar qué impacto tienen en el desarrollo económico y el desarrollo humano, no obstante que en estos diálogos

que hemos tenido nos hemos centrado principalmente en la gobernanza o en la gobernabilidad.

El análisis del diseño institucional de un régimen de gobierno puede estudiarse bajo tres ópticas: las relaciones Ejecutivo-Legislativo, los puntos de veto que afectan al sistema de decisiones y otros aspectos legales que impactan en el sistema de gobierno (duración del mandato, sistema electoral, entre otros). Primero, en relación al balance de Poder Ejecutivo–Legislativo, debemos considerar cómo se articularán las funciones de producción de la norma (función legislativa), tanto del Ejecutivo como del Poder Legislativo, y además cómo se organizarán los poderes no legislativos, por ejemplo el nombramiento de autoridades, dictación de decretos, poderes para decretar estados de excepción. Esta es la dimensión que más tiempo ocupa en los estudios comparados y que se asocia con la cuestión del equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Pero también hay otra dimensión que pensamos importante en esta arquitectura institucional respecto de los actores políticos y su poder de veto, que fue introducido por George Tsebelis (2002) y Ellen Immergut (1990) a partir de los años 90. Ellos plantean que, independientemente de cuál sea el régimen político, la pregunta central que debe hacerse es hasta qué punto existen barreras que facilitan o imposibilitan cierta influencia de los distintos actores políticos, en el sentido de si tienen o no poderes de veto. Partiendo de esta premisa, hacen un diagnóstico sobre los sistemas políticos que tienen pocos o muchos puntos de veto, esto es, en aspectos donde dichos actores pueden ejercer un poder de veto. Creo que esa es una dimensión relevante, porque Chile siempre ha sido caracterizado como un país cuyo sistema político tiene muchísimos puntos de veto: un congreso bicameral, comisiones mixtas en el Congreso para resolver

diferencias entre las cámaras, poder presidencial de veto parcial o total, Tribunal Constitucional, etc.

La última dimensión dice relación con otros aspectos legales, y aquí nos referiremos a la duración del mandato de gobierno. Esto también podría tener un impacto en la gobernabilidad del sistema. Por ejemplo, períodos presidenciales breves (cuatro años) sin posibilidad de reelección inmediata y con una elección entremedio, como sucede en Chile con las elecciones municipales, impacta notablemente en el sistema político. En este caso se estimulan políticas de brevísimo plazo, pues las autoridades necesitan —en menos de dos años— mostrar resultados de política pública. Luego de la elección intermedia se inicia una vorágine que culmina en un año y medio con una elección presidencial, donde también se incentiva el cortoplacismo. Las autoridades ejecutivas y legislativas centran su acción en políticas que tengan alto impacto social inmediato y evitan reformas de largo plazo.

Hasta aquí hemos pasado revista a tres aspectos institucionales que deben tenerse en cuenta a la hora de pensar una reforma al régimen de gobierno. Quisiéramos, sin embargo, no dejar pasar una cuarta dimensión que tiene que ver con los resultados del sistema. Aquí existe un debate sobre el efecto que tienen los regímenes políticos en la gobernanza y el desarrollo económico. Los estudios empíricos muestran que, en términos de los índices de desarrollo económico y humano, el parlamentarismo tiende a mostrar resultados muy superiores al sistema presidencial. Este es un elemento importante, sobre todo en términos de mayor inversión, apertura comercial y niveles del PIB. Además, estos estudios muestran que en términos de gobernanza o estabilidad no existiría una superioridad de un sistema sobre otro (Gerring, Thacker y Moreno 2009).

En relación con el diagnóstico en el caso de Chile, debemos tener una mirada de mediano plazo. No podemos analizar el sistema presidencial a partir de octubre del año 2019, porque ello sería casi un sesgo por las condiciones de cambio constitucional que se han estado produciendo. Deben así considerarse las tres décadas para analizar debidamente el presidencialismo chileno. En esta línea, toda la evidencia muestra que en estas tres décadas ha habido un desequilibrio de poderes, tanto formales como informales, del Ejecutivo en detrimento del Legislativo (Fuentes 2021a; Toro 2007; Aninat 2006). También hay bastante evidencia respecto de los puntos de veto y cómo su alta cantidad tiende a retardar o moderar las definiciones, no permitiendo a las mayorías expresarse (Tsebelis 2018; Siabelis 2000). Ciertamente, no se trata de eliminar todos los puntos de veto, sino de moderarlos y analizar cómo se diseña esa arquitectura a partir de estos puntos.

Por otro lado, ha habido reformas contradictorias durante la vigencia de la Constitución de 1980. Por ejemplo, se intentó aumentar los poderes del Congreso sin mucho efecto, como evidencian clara y nítidamente el mecanismo de las interpelaciones parlamentarias introducidas en la reforma del año 2005 (Fuentes 2018). De igual manera, la reforma electoral de 2015 aumentó considerablemente los niveles de fragmentación política, lo que evidentemente no es bueno para la estabilidad del sistema. Aquí la cuestión es cómo abordar un equilibrio entre el multipartidismo existente y que no tenderá a eliminarse, y establecer normas que favorezcan el establecimiento de coaliciones de gobierno que fomenten la estabilidad.

Finalmente, desde el punto de vista de la participación y la legitimidad, existe claramente una brecha entre ciudadanos y el sistema de representación. Esto también se

puede abordar desde el punto de vista de un diseño institucional que incorpore la participación como parte del proceso político.

Propuestas

Primero, tenemos que observar el ciclo de reformas que hemos tenido y sus efectos en el tiempo. Segundo, debemos aspirar a buscar una mayor representatividad descriptiva y sustantiva, es decir, que por una parte exista una representación que refleje a la sociedad y que por otra parte permita un vínculo entre la ciudadanía y esos representantes. Tercero, incentivar la formación de coaliciones de mayoría posterior a la elección. Cuarto, evitar los *impasses* institucionales en situaciones o momentos de crisis, porque el diseño institucional tiene que estar pensado en cómo abordar las situaciones de crisis más que las de normalidad.

Otros objetivos del proceso constituyente son evitar que se produzca una excesiva fragmentación política producto del sistema multipartidista, reducir la personalización de la política, asegurar la integridad del proceso político sobre la base de la legitimidad de las instituciones y del Estado, y fomentar mecanismos de participación ciudadana incidente a todo nivel territorial y sectorial.

Nosotros postulamos un sistema de tipo parlamentario, en el que los electores eligen representantes en el Parlamento y con posterioridad a las elecciones se configura un gobierno a partir del establecimiento de un programa de gobierno concertado de la coalición gobernante. No vamos a citar aquí a todos aquellos que han planteado el argumento de por qué este diseño es más favorable en sistemas donde se requiere formar coaliciones mayoritarias

de gobierno, no obstante que eso es lo que la literatura y experiencia comparada han mostrado (Hiroi 2009; Gerring y Thacker 2004; Bernhard, Nordtrom y Reenock 2001; Eaton 2000; Linz 1990b). En el caso de sistemas presidenciales es muy probable que se produzcan gobiernos de minoría, lo que incentiva el conflicto entre poderes (Cheibub 2007; Valenzuela 1998).

La elección de un primer ministro y formación de gobierno se hará por mayoría absoluta, lo que a nuestro juicio incentivará el establecimiento de coaliciones. Para evitar "puntos muertos" que puedan dificultar la formación de coaliciones, el Parlamento tendría que tener una censura de gobierno constructiva, de modo que quienes promuevan la censura deberán ofrecer la formación de una coalición anterior a la destitución de la o el primer ministro.

Se requiere además, como condición básica, el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Parlamento y la profesionalización del aparato burocrático administrativo. Incluso en las propuestas que se han hecho anteriormente de introducir ministros parlamentarios, creo que es fundamental el fortalecimiento de las capacidades institucionales burocrático-administrativas, a fin de evitar que, al momento de asumir un ministro y con independencia de si es o no parlamentario, se produzca la lógica imperante de transformar el ministerio en una "bolsa de trabajo" para los partidos.

Adicionalmente, se propone un sistema unicameral, para evitar una cantidad excesiva de puntos de veto. Se requiere revisar el periodo electoral, ya que a nuestro juicio un modelo de cuatro años sin reelección y con una elección intermedia de carácter local se traduce en un gobierno muy breve, que en la práctica solo tiene un año y medio de gobierno, como lo hemos experimentado desde el año

2006 en adelante. Pensamos que un sistema de elecciones cada cinco años sería más razonable para un sistema político como el chileno. A ello se sumarían unas elecciones intermedias de carácter local (municipal e idealmente que incluya a gobernadores), para no abultar en un solo momento todo el ciclo electoral. Hoy efectivamente existe un total desorden en el calendario electoral. En las elecciones nacionales —en noviembre, cada cuatro años— se incluye la elección presidencial, la parlamentaria y la de consejeros regionales. Para las elecciones intermedias —también cada cuatro años— se incluyen elecciones de alcaldes, consejeros municipales y gobernadores.

Otro elemento central complementario a estas propuestas se refiere a la dimensión de participación. Esta dimensión debe considerarse como un complemento a las formas tradicionales de representación. La experiencia comparada sugiere que es necesario distinguir dos tipos de diseños de participación: los primeros son aquellos que son de arriba hacia abajo, en el que el mandamás —sea el alcalde, el primer ministro o quien sea— decide qué preguntar y cuándo preguntarlo. Y, segundo, la de los sistemas de abajo hacia arriba, que es la que permite una articulación ciudadana en momentos de crisis, al buscar activar y generar esta articulación para iniciar mecanismos como obligatoriedad de cuentas públicas, obligatoriedad de audiencias públicas, la presentación de minutas de posición previo al envío de proyectos de ley, o asambleas ciudadanas cuando no hay acuerdos sobre temas conflictivos (Altman 2019).

Dinamizar mecanismos de participación que son propositivos e incidentes para el debate político estimulan un mayor *civic engagement* o compromiso cívico, es decir, una ciudadanía involucrada en los procesos políticos. También proponemos incorporar la iniciativa popular de ley, para

permitir que la ciudadanía pueda proponer proyectos de ley para que sean discutidos por parte del Congreso. Todos estos son mecanismos que básicamente buscan que, bajo ciertas condiciones, la decisión se transfiera de la clase política a la ciudadanía. Se requiere discutir el modelamiento institucional particular de estos mecanismos que involucran, por ejemplo, limitarlos a ciertos temas, el periodo en que pueden gatillarse —porque no puede ser en el momento antes de la elección— y el *quorum* de aprobación. Lo mismo sucede con el establecimiento de la iniciativa de referéndum como requisito obligatorio para aprobar, por ejemplo, determinadas reformas constitucionales, o también respecto de la opción de establecer en la Constitución la posibilidad de cambio total del texto constitucional y que también implicaría generar un mecanismo de ratificación ciudadana.

Javiera Martínez
Diagnóstico del sistema electoral

Debemos comenzar por reconocer que es difícil determinar el efecto real que tuvo el cambio del sistema electoral en el año 2015, porque a la fecha se trata de un sistema que todavía está en proceso de implementación. Por ejemplo, todavía falta que la mitad del Senado se elija bajo las reglas y modalidades del nuevo sistema. Sin embargo, en términos generales consideramos que ha sido positivo el tránsito desde el sistema binominal al proporcional.

Respecto del argumento de que este nuevo sistema profundizó la fragmentación política, puede responderse que el sistema de partidos ya venía fragmentado desde antes de la modificación al sistema electoral. En la última elección,

antes de este cambio, había 12 partidos políticos, ahora tenemos 16. En ese sentido, creemos que renunciar al sistema proporcional no necesariamente garantizará una disminución del número de partidos. Por ello creemos que existen otras reglas e incentivos del sistema que deberían revisarse para disminuir el número de partidos o evitar la fragmentación del sistema.

Basados en la evidencia comparada, tampoco vemos razones por las cuales sería positivo disminuir el actual número de parlamentarios. Chile tiene una tasa de congresistas menor que el promedio mundial y que el promedio latinoamericano, si se lo compara con la población (Power 2012). De hecho, por el gran tamaño de los distritos, hoy día existe un *accountability* débil de los parlamentarios y parlamentarias. Pero esto no necesariamente significa disminuir el número de parlamentarios en cada uno de los distritos, sino quizá tener distritos más chicos que tengan más parlamentarios.

Propuestas

En el caso del sistema parlamentario, se debería explorar la eliminación de pactos preelectorales. Debiéramos también agregar un umbral nacional a nivel de partidos, no de candidatos. Este debería ser un umbral menor al 5%, aunque no tenemos una cifra exacta para proponer. Esto permitiría evitar la existencia de partidos pequeños ligados a caudillismos muy específicos, que no necesariamente aportan una mirada programática a la discusión nacional, por estar más bien ligados a personalismos.

Idealmente nos gustaría proponer listas cerradas, para potenciar un debate político más centrado en programas que en los candidatos individualmente considerados. Esta

propuesta tiene otros efectos positivos, como simplificar la papeleta, facilitar la fiscalización de gastos de campañas y reforzar la disciplina partidaria.

En términos de paridad y escaños reservados, estamos por incorporar al sistema electoral los mecanismos utilizados en la elección de los convencionales constituyentes. También proponemos volver al sistema de voto obligatorio, a fin de minimizar la inequidad política que hoy día existe.

Sin perjuicio de todo lo dicho anteriormente, esta es una propuesta que está abierta: estamos dispuestos a la posibilidad de que exista un sistema mixto, en el que haya distritos regionales con un distrito único nacional que fomente una discusión más programática, sujeto sin embargo a la maduración del sistema electoral introducido por la reforma de 2015. Solo así podremos evaluar adecuadamente sus efectos.

Diagnóstico de los partidos políticos

Tal vez lo más importante para nosotros se resume en que creemos que se perdió la dimensión programática de los partidos políticos. Esto redunda en un escaso compromiso con el programa de gobierno y, como efectivamente decía Claudio en su presentación, la dificultad en ponerse de acuerdo se traduce en un conflicto de gobernabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En términos de representación, existe bastante consenso de que efectivamente los partidos políticos hoy día están alejados de la sociedad. Hay varios estudios cualitativos y cuantitativos que evidencian un desarraigo entre el ciudadano corriente y los partidos políticos (Luna 2017; Luna y Rosenblatt 2016). Independientemente de que tengan más o menos militantes, las personas no se sienten convocadas ni

necesariamente representadas por partidos políticos. La mayor prueba de ello es la reciente elección de convencionales constituyentes, en la que los independientes lograron una representación considerable en la Convención Constitucional, a pesar de tener todo el sistema electoral en su contra.

En términos de participación, hay que mirar más allá de la militancia. Aunque efectivamente pudiera tener una tendencia a la baja, cambió el sistema de inscripción, entonces es difícil comparar o hacer evaluaciones. Sin embargo, lo importante es cómo avanzar en que el militante sienta que participa dentro de las estructuras partidistas. En ese sentido, hay evidencia que sugiere la existencia de círculos de élite dentro de los partidos políticos que efectivamente van capturando su conducción política (Cuevas 2015; González 2013; Delamaza 2013). Los mismos militantes se sienten excluidos o que no tienen los suficientes espacios para ir fortaleciendo la democracia interna de sus propios partidos.

Propuestas

En términos generales, se deben buscar incentivos para construir un sistema de partidos que propendan hacia lo programático. Esto puede lograrse a través de incentivos en términos de financiamiento o en permitir que los partidos políticos puedan generar sus propios centros de estudios o *think tanks*. En uno u otro caso esto iría sujeto a un estricto régimen que fomente la transparencia. Que las coaliciones de gobierno se formen después de las elecciones consideramos que también va a dar una mayor estabilidad al sistema político.

Como Claudio dijo en su presentación, creemos que hay que revisar los requisitos de ingreso de los partidos al

sistema político. Un umbral del 5% puede ser muy alto, por lo que proponemos que el porcentaje sea menor, a fin de evitar un desincentivo en la utilización de partidos políticos por sobre otras alternativas, como los proyectos independientes que abundan en la Convención Constitucional. Queremos que el sistema de partidos políticos sea atractivo para quienes quieran ingresar a la política y que sea más conveniente tener una organización que presentarse solo.

En cuanto a los requisitos para evitar su disolución, hoy día hay partidos que pasan de elección en elección juntando firmas y agotando mucho de su quehacer en entrar y salir del sistema. Creemos que podríamos tener un mayor periodo de gracia poselecciones o no sujetar la disolución de un partido necesariamente a una única elección. Esto posibilitaría no tener a los partidos en ese constante ir y venir de estar sobreviviendo y que puedan concentrarse más en su desarrollo programático.

Lo último es sobre la democracia interna de los partidos. Creemos que todavía se puede avanzar más en las exigencias hacia las directivas de estos y las restricciones de reelección dentro de los órganos de los partidos. También fortalecer las obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas hacia su militancia, así como que las elecciones sean organizadas por el Servel. También ligado a la transparencia y democracia interna dentro de los partidos, deben aumentarse las facultades fiscalizadoras del Servel.

SEGUNDA PARTE: DISCUSIÓN

1. CLAUDIO ALVARADO

Solo dos preguntas, una para cada centro. A los expositores de CIEPLAN quisiera preguntarles si podrían ahondar en qué están pensando en concreto cuando se refieren a esas fórmulas subóptimas que tendríamos que articular para dar respuesta al mejor régimen de gobierno posible, dadas las circunstancias de Chile. Intuyo que eso puede ser más de una alternativa, una más cercana al parlamentarismo y otra al presidencialismo.

En el caso de Rumbo Colectivo, quisiera hacerles una pregunta a propósito de una columna de Claudio Fuentes (2021b) que a mí me pareció muy buena, matizada y bien fundamentada. En ella, él se pregunta qué hacer con el Presidente; no con este en particular, sino con todos los presidentes. Hacia el final de esa columna, Claudio concluía que atenuar el presidencialismo pasa por reflexionar sobre un conjunto de instituciones democráticas que hoy están debilitadas y que esta reingeniería institucional no puede pensarse a la ligera. A la luz de esa reflexión, les quería preguntar entonces qué maneras de hacerse cargo de la debilidad de estas instituciones ustedes complementarían a partir de lo que han presentado, o en cuáles de los elementos planteados hoy ustedes creen que está presente esa

variable. Como ustedes mismos dicen, hay que equilibrar distintos artefactos institucionales, y hay que intentar que esto en su conjunto incentive acuerdos y gobiernos estables y no promueva una mayor inestabilidad.

II. JAVIER SAJURIA

Tengo solamente un par de preguntas específicas a Rumbo Colectivo sobre sus propuestas. La primera tiene que ver con los mecanismos de participación, que me parecen muy interesantes. Creo que va en la línea de lo que conversamos al principio sobre cómo la gobernabilidad tiene que ver con la legitimidad y la representación. Hay una paradoja o un problema en la participación: esta suele convocar a aquellas personas que usualmente están más involucradas políticamente y suele subrepresentar a aquellas que probablemente necesitan más estos mecanismos de participación.

Cada vez que veo mecanismos de participación, incluso las asambleas y cabildos que se han presentado alrededor de la Convención Constitucional, automáticamente empiezo a pensar en aquellas personas que no tienen tiempo, que tienen labores de cuidado, personas que tienen dos o tres trabajos, que son precisamente aquellas que más requerirían de la posibilidad de ocupar mecanismos de participación o de incidencia directa. Entonces, ¿cómo? Probablemente no sea fácil encontrar una solución, pero me preocupa que generar mecanismos así pueda llevar a que sean cooptados por aquellos que hoy día ya tienen una activa participación y, por lo tanto, se conviertan simplemente en una avenida más para ese grupo de personas. No estoy en contra, simplemente

me pregunto cómo diseñamos estos mecanismos de una forma en que efectivamente cumplan el propósito para el que están concebidos.

Una segunda pregunta más específica es sobre su propuesta de sistema electoral, que tiene dos elementos que me parecen interesantes. El primero es que cuando ustedes hablan de sistema mixto asumo que están hablando de uno proporcional y no mayoritario, en un sistema mixto como el escocés o alemán y no como el italiano o ruso. Lo otro es que ustedes hablan de eliminar pactos solo en caso de parlamentarismo. ¿No creen que hay beneficios de hacerlo también en un sistema presidencial o semipresidencial? Porque yo creo que uno de los problemas que tenemos hoy día es precisamente la existencia de pactos preelectorales. ¿Ustedes creen que es esto algo que debe eliminarse solo en el caso del parlamentarismo?

III. JOSÉ FRANCISCO GARCÍA

Me sumo a la pregunta de Claudio Alvarado respecto de las formulas subóptimas de CIEPLAN.

En cuanto a la presentación de Rumbo Colectivo, tengo dos preguntas que también son reflexiones más generales. En primer lugar, se propone un sistema parlamentario unicameral. Mi pregunta es acerca de cómo están pensando el balance del sistema político en su propuesta y en particular los frenos y contrapesos. Más allá de la relación Gobierno-Parlamento, parece que están centrados en la ciudadanía a través de todos estos mecanismos de participación bien intensos, o en un tribunal constitucional que se esboza genéricamente. Pero a falta de un esquema bicameral más fuerte, ese tribunal constitucional podría ser

muy importante en la práctica constitucional futura, a fin de compensar este Parlamento unicameral.

Mi segunda reflexión se conecta con la literatura más reciente, especialmente la asociada al denominado constitucionalismo del Commonwealth (Gardbaum 2013) y de las propuestas semiparlamentaristas (Khaitan 2021; Ganghof 2021), que se mueven en dos direcciones. Por un lado, hacia el modelo de control débil de constitucionalidad de la ley, para darle la última palabra al Parlamento y no a los jueces. Por otro lado, esto también ha sugerido la conveniencia de modelos bicamerales en regímenes parlamentarios. Entonces mi pregunta es: ¿Por qué descartar el bicameralismo en su propuesta? Entiendo el problema y la crítica del bicameralismo en un presidencialismo como el que tenemos en nuestro país. Y en este sentido se puede descartar el bicameralismo en un esquema presidencial o, al menos, atenuarlo o darle un foco regional como en el modelo del bicameralismo imperfecto. Pero me queda menos claro por qué descartar el bicameralismo en un esquema parlamentario o propiamente semiparlamentario, porque lo que la literatura muestra es que podría ser parte fundamental del modelo. Bastante literatura está mirando el caso de Australia, donde el balance del sistema se vuelve más robusto en un esquema bicameral (Khaitan 2021; Ackerman 2007).

Un último comentario general. No me preocupa tanto la idea de los partidos políticos y su fortalecimiento sobre la base del número de militantes. No sé cuáles son las tasas de militancia óptima desde una perspectiva comparada. Asumo que los politólogos del grupo nos podrán ayudar con indicadores, pero mi intuición es que maximizar el número de militantes no debiera ser un objetivo del sistema o de la reforma a los partidos, pensando en la nueva Constitución. Hay otros objetivos que van en la línea correcta, en

sintonía con lo propuesto por la Comisión Engel o con la propia propuesta de Rumbo Colectivo, por ejemplo en materia de financiamiento público para incentivar partidos más programáticos o en avanzar en materia de democracia interna.[2] En fin, el punto es que no me obsesionaría mucho con aumentar el número de militantes como un objetivo de reforma. Necesitamos partidos políticos responsivos a la sociedad civil, legitimados y que ojalá tengan buena confianza pública, más que la tasa de militantes respecto de la población total.

IV. NATALIA GONZÁLEZ

Tengo algunas inquietudes o dudas respecto de lo planteado en la presentación de Rumbo Colectivo con no permitir la formación de conglomerados, pactos o coaliciones. ¿Cuál es la justificación de esta propuesta? Considerando nuestro multipartidismo, y teniendo como propósito este ejercicio de encaminarnos hacia una mayor gobernabilidad, no tengo claro qué se busca con ello.

V. IGNACIO WALKER

Para responder la pregunta de Claudio Alvarado, creo que el ejercicio colectivo que estamos haciendo va en la línea

2 Ver el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, 24 de abril de 2015. Disponible en: http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf

de fórmulas subóptimas que posibiliten consensos de diagnóstico y propuestas en este grupo. Esto supone trabajar con una variedad de opciones más que un *one size fits all* ("un traje de talla única para todos") de carácter abstracto o teórico y con los intercambios o términos medios a los que puede llegarse entre las distintas combinaciones. Más que estar a favor o en contra de determinados aspectos de diseño del sistema electoral o de los partidos políticos, hay que ver cuáles son los términos medios que permitan subóptimos técnicos que se adecuen a la realidad de Chile. Por ejemplo, para mí en lo personal lo ideal es un sistema parlamentario, pero un subóptimo es un sistema semipresidencial. Esto facilita viabilizar una propuesta conjunta.

Otros ejemplos: para mí lo ideal es tener un sistema de listas cerradas en materia de sistemas de partido, apelando a la centralidad y disciplina de los partidos. En régimen electoral, un sistema uninominal corregido por proporcionalidad, como en Alemania o Nueva Zelandia, Corea del Sur o Japón. Son cuestiones que pueden ayudar a encontrar un terreno común siempre que sea coherente, evitando así que el modelo híbrido se convierta en algo dibujado por una comisión. Es muy importante que sea coherente la combinación resultante del sistema de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral.

A mí me gustaría una combinación de tres aspectos. Primero, una figura de primer ministro. Más que un rígido sistema presidencial, semipresidencial o parlamentario, exploremos la figura de un primer ministro como jefe de gobierno, junto con el Presidente como jefe de Estado. Eso abre una mayor flexibilidad del sistema, de las mayorías representadas en el Ejecutivo y el Legislativo. Segundo, multipartidismo moderado. Es decir, la existencia de una estructura de incentivos para que el multipartidismo tienda

a la moderación, a la cooperación y a la colaboración. Tercero, un sistema basado en la proporcionalidad, pero con correcciones. Son muy interesantes las correcciones que sugiere Rumbo Colectivo en su presentación: fin a los pactos, umbral para ser electos, la posibilidad de un sistema electoral más mixto.

Para terminar, sistema bicameral. Siempre voy a defender el sistema bicameral. Yo he estado en ambos lados, la Cámara de Diputados y el Senado. Aunque toma más tiempo, es una combinación notable: la Cámara de Diputados hace la obra más gruesa, y el Senado hace las terminaciones más finas, como cámara revisora, logrando una democracia verdaderamente deliberativa. Considerando las experiencias latinoamericanas como Perú o El Salvador, yo soy contrario a las asambleas y sistemas unicamerales. Ojalá Nayib Bukele tuviera un sistema bicameral en El Salvador que sirviera de contrapeso. Sin ir más lejos, James Madison concibió el sistema bicameral como una forma de materializar los frenos y contrapesos (Hamilton, Madison y Jay 2018, 378-384).

VI. MANUEL MARFÁN

A mí también me gusta el régimen parlamentario. Pero creo que hay una cuestión previa para transitar hacia allá. Esto tiene que ver con tener que profesionalizar la carrera pública en forma previa. Uno no puede tener un sistema en el que cada primer ministro y cada nuevo ministro renueve todo el equipo de la planta superior. Creo que este es un grave defecto que tiene nuestra burocracia estatal y que sería extraordinariamente difícil de cambiar. ¿Por qué esto es relevante? Porque creo que la aspiración parlamentaria no

es viable en esta oportunidad. No me imagino a esta Convención Constitucional proponiendo normas muy estrictas para profesionalizar la carrera funcionaria.

En cuanto al sistema electoral, el sistema binominal tenía implícito un subsidio a la primera minoría, la que tenía posibilidades de tener la misma representación que la mayoría cuando el voto estaba muy dividido. Esto es evidentemente malo. Pero, por otro lado, creo que el sistema proporcional puro es un subsidio fuerte a los partidos pequeños y a la proliferación de partidos.

Pero no es solo el régimen electoral, claramente uno necesitaría también disposiciones antidíscolos. En todos ellos el patrón es similar: son elegidos dentro de una coalición, se descuelgan después y forman un partido de a uno o con unos pocos más, y siguen manteniendo su cargo parlamentario. El caso brasileño de corrupción conocido como Lava Jato puede entregarnos lecciones de esto. La Constitución brasileña da demasiadas facilidades para la formación de partidos políticos, y por lo tanto desde el retorno a la democracia proliferaron en el Congreso representaciones regionales o subregionales, pero todo en forma muy atomizada. Lo importante es que ningún gobierno de ese país ha tenido mayoría legislativa desde el retorno a la democracia. Sin embargo, la oposición no negocia unida en bloque, sino en forma muy atomizada. Ello ha repercutido en que los votos se negocian de a uno, lo que ha desembocado en innumerables episodios de corrupción.

A mí me encantaría que se pudieran estudiar con más profundidad aquellos sistemas electorales con distritos uninominales. Obviamente en ellos se subsidia a la primera mayoría bajo una lógica de que el ganador se lo lleva todo, pero esto podría compensarse con algunos escaños parlamentarios de representación nacional, que sean elegidos

con un sistema proporcional, a fin de también darle una dosis de proporcionalidad al sistema.

Una última reflexión sobre el liderazgo de las coaliciones. En Chile desde que se retornó a la democracia, en todos los primeros gobiernos el Presidente de la República entendió siempre que era parte de sus funciones cuidar a su coalición. Yo estaba con el Presidente Frei Ruiz-Tagle cuando fueron las elecciones en que salió finalmente elegido Ricardo Lagos en la segunda vuelta, y se emocionó. No es fácil emocionar al Presidente Frei, porque no es parte de su carácter, pero lo vi sacar el pañuelo y enjugarse los ojos. Estaba emocionado porque le iba a traspasar el gobierno a alguien de su propia coalición. Pero en los últimos cuatro gobiernos, especialmente en los segundos gobiernos de Bachelet y Piñera, los presidentes no han cuidado a la propia coalición. Esto debe servirnos de lección: el descuido de la propia coalición llevó a que esos gobiernos le entregaran el mando a la oposición. Deben entonces incentivarse los mecanismos que faciliten que las coaliciones que puedan gobernar entiendan que el rol del jefe de Estado es también cuidar a su propia coalición como parte de la fórmula de gobernabilidad.

VII. JAVIERA MARTÍNEZ

Respecto de la participación de militantes dentro de partidos políticos, estamos de acuerdo en que la maximización de número de militantes no debería ser un objetivo del sistema de partidos políticos. De hecho, al evaluar la participación dentro de los partidos políticos, nuestro objetivo en la presentación era sugerir que lo primordial es fomentar la participación de los militantes dentro del partido y por ello debemos profundizar los mecanismos de democracia interna

dentro de ellos, para evitar estos círculos más elitarios, que cooptan la acción colectiva en su interior. Para nosotros no es un objetivo prioritario la maximización de militantes dentro de los partidos, sino garantizar que los existentes puedan participar de la manera más igualitaria posible.

Para responder a lo planteado por Javier en lo relativo a la participación, lo que planteas efectivamente es un riesgo. Para evitarlo, debe diseñarse esta participación de manera que no sea cooptada o capturada por grupos que tienen mayor capacidad de incidencia en detrimento de la ciudadanía más desarticulada. En ese sentido, hay que construir una cultura de participación. No nos imaginamos implementando estos mecanismos hoy día y que la participación sea masiva. Estos mecanismos se deberían ir implementando gradualmente, porque si uno los introdujera todos simultáneamente podría ser confuso para la ciudadanía.

En este sentido, la institucionalidad de la participación ciudadana del país también tiene que modernizarse. Todavía no hemos evaluado si debe o no existir una oficina o instituto de participación ni cómo institucionalizar estos mecanismos. Pero como mínimo, esta participación debe tener los recursos y mecanismos necesarios para ir proactivamente en busca de todos los grupos que generalmente quedan excluidos. Por ejemplo, hoy día es ampliamente aceptado que la participación digital produce una brecha gigante (Cortés et al. 2020; Mellado 2018). Si la Convención Constitucional quisiera tener participación digital, esto significaría apostar por conectar a los que no están conectados o darles posibilidad de conectarse. En última instancia, consiste en hacer proactivamente esa búsqueda de los grupos excluidos. Pero obviamente esto es un proceso gradual, que toma tiempo, por lo que no debe suponerse que habrá multitudes esperando ocupar todos estos mecanismos.

En cuanto a la evaluación popular de leyes, lo que proponemos es que la ciudadanía pueda gatillar un mecanismo que mandate al Congreso a revisar esa ley cuya evaluación se solicita, no que necesariamente esta se tenga que modificar. Efectivamente, se podría discutir respecto de qué tipo de leyes sería procedente este mecanismo, pero como regla general yo creería que para todas. Aunque también puede haber iniciativa popular de ley, muchas veces lo que realmente se necesita es una evaluación de las leyes más que la posibilidad de una totalmente nueva, por lo que esta podría ser una buena forma de canalizar ese tipo de demandas.

Finalmente, lo referido al porqué de nuestra propuesta de eliminación de los pactos. Bajo el esquema parlamentario nos imaginamos que los pactos y subpactos pierden relevancia. Uno de los propósitos de las elecciones en este sistema es servir para medir la correlación de fuerzas entre los distintos partidos políticos y no necesariamente para subsidiar un partido en perjuicio de otro, como en parte sucede ahora. Creemos —aunque sea discutible— que esto también podría tener un efecto positivo para evitar la fragmentación política existente. Por ejemplo, si hoy día un partido pequeño que participa dentro de un pacto tuvo una negociación preelectoral exitosa, puede quedar arriba en la cabeza de la lista y tener una buena representación parlamentaria, no obstante su tamaño. Pensamos que esto entrega más incentivos a fragmentarse. Pero aclaramos que todavía estamos pensando en cómo funcionarían los subpactos dentro de una lógica parlamentaria. Como han señalado muchos durante nuestras discusiones, también creemos que en el sistema presidencial sería igualmente positiva su eliminación.

VIII. CLAUDIO FUENTES

Yo voy a responder tres preguntas. Primero, la de Claudio Alvarado respecto de la atenuación del presidencialismo. Para ello, voy a recurrir a algunos argumentos que no fueron parte de la presentación y también me gustaría agregar dos antecedentes. En un proyecto de la Universidad Diego Portales, en el año 2018 realizamos una encuesta a todo el universo del Congreso con el propósito de investigar cuáles eran sus planteamientos acerca de posibles cambios al régimen de gobierno (Fuentes 2021a). Lo que apreciamos fue una fuerte división, en el sentido de que no existe un consenso en las élites políticas sobre este tema. También hicimos una encuesta a académicos y académicas, que arrojó una tendencia algo favorable al parlamentarismo por sobre otras opciones (Fuentes 2021a). Sin embargo, claramente en las élites políticas del año 2018 había cierta ambigüedad sobre hacia dónde avanzar. Al analizar las percepciones de los convencionales recientemente electos en el tema del régimen de gobierno, para lo cual utilizamos los datos de Votamos Tod@s, vemos que se observa cierta ambigüedad en estas materias (Fuentes y Márquez 2021). Por lo tanto, es factible concluir que por lo menos hasta el momento no ha cristalizado una posición definitiva sobre el tipo de régimen de gobierno preferido por los convencionales.

El problema que planteo en la columna que menciona Claudio es que, ante la ambigüedad existente, el peor escenario posible es atenuar los poderes del Presidente sin llegar a una solución que fortalezca a otros poderes del Estado. Es un escenario que Gabriel Negretto (2016) plantea en sus trabajos. Básicamente, lo que sugiere es que en América Latina se han promovido reformas contradictorias, en las que por ejemplo se han fortalecido ciertas atribuciones

del Congreso y simultáneamente se han incrementado los poderes presidenciales de excepción.

A título personal, creo que ese sería el peor escenario posible, en el sentido de procurar parlamentarizar el presidencialismo. Esto último es distinto al escenario subóptimo sugerido por Ignacio, quien plantea cambiar de régimen y clarificar funciones. Creo que si se quiere cambiar de régimen esto no puede traducirse en "aguar" poderes del Presidente y no clarificar un diseño institucional con un adecuado balance de poderes que permita gobernabilidad.

A mí lo que más me preocupa en materia de régimen político es que no haya todavía claridad hacia dónde ir o qué diferentes énfasis hacer en el modelo institucional para dotar de gobernanza, participación y representación al sistema político en el futuro.

Segundo, respecto de lo que José Francisco plantea sobre los frenos y contrapesos. Efectivamente, creo que hay una discusión importante sobre el Tribunal Constitucional. Parece existir un consenso —que por lo demás es refrendado por varios estudios— de que el tribunal en su diseño actual no da para más (Garrote 2020; Lewis 2020).[3] Por ejemplo, las funciones que en la actualidad tiene el tribunal seguramente no van a subsistir. No sé si me equivoco, pero creo que coincidimos en que a lo más va a ser una justicia constitucional con un sistema de nombramientos muy distinto y que ejercerá un control represivo más que preventivo. Nosotros pusimos nuestra atención en ese elemento del régimen político, porque es un engranaje importante de los

---

3 Adicionalmente, ver el Informe Final del Grupo de Estudios de Reforma al Tribunal Constitucional, 29 de junio de 2019. Disponible en: https://www.cepchile.cl/documentos/Informe-Final-Grupo-Estudio-Reforma-al-TC.pdf

balances de poder. Por lo tanto, en estas discusiones hay que pensar simultáneamente qué tipo de justicia constitucional se va a tener, si es que a lo mejor se va a crear otro tribunal o se van a traspasar las competencias a la Corte Suprema. En este sentido, otro elemento que vimos en la encuesta a los convencionales es una división sobre el tema de la justicia constitucional (Fuentes y Márquez 2021).

Ahora, en cuanto a la uni o bicameralidad, pienso que debiéramos discutirlo, porque la bicameralidad sí podría ser una opción. Sin embargo, el modelo actual presenta problemas en tres niveles: respecto del proceso Legislativo, de la estructura de representación y de la división de funciones. Primero, sobre el proceso Legislativo, un sistema con dos cámaras y un sistema de comisión mixta genera un problema de excesivo debate de las normas antes de ser aprobadas. Debiéramos avanzar hacia un sistema con menores puntos de veto. Desde el punto de vista de la representación, el Senado tiene en teoría una representación nacional y la Cámara de Diputados una de tipo distrital. Sin embargo, sabemos que los y las senadoras representan a circunscripciones, por lo que también tienen un incentivo de representar territorios (en muchos casos a regiones), apartándose del espíritu de representar al conjunto del país. Finalmente, desde el punto de vista de sus atribuciones, otra distorsión dice relación con que se supone que la designación de autoridades es facultad del Senado, y la Cámara Baja cumple una función de control de dichas autoridades. Sin embargo, en la reforma del año 2005 se estableció que la Cámara Baja también cumpliría una función al proponer integrantes del Tribunal Constitucional. Aquello es simplemente una distorsión de la división de funciones que debiésemos tener entre las cámaras.

Respecto de las restantes preguntas, yo comparto lo planteado por Javiera. Solo agregaría que lo que Javier propone es una pregunta muy pertinente. Comparto con Javiera esta lógica gradualista, pero además agregaría la necesidad de diferenciar que hay dimensiones de participación que son incidentes y otras que deberían ser vinculantes. Por ejemplo, la iniciativa popular de ley es un mecanismo incidente, pues afecta la agenda, obliga a que el Congreso discuta un tema propuesto por la ciudadanía. En este sentido, tiene un efecto de *agenda setting*. Por su parte, un referéndum mandatorio para aprobar una reforma constitucional tiene un efecto vinculante, pues establece como requisito que sea la ciudadanía la que finalmente ratifique una reforma establecida por el poder constituido.

En la línea de lo que plantea Javier, creo que es fundamental abordar las condiciones para la participación ciudadana. No todos van a participar todo el tiempo; esa es una utopía que sabemos que es imposible cumplir en tiempos modernos. En consecuencia, hay que dosificar la participación ciudadana en conformidad con los niveles de participación local, regional y nacional, además de especificar los ámbitos en donde se va a implementar. En esto hay que hacer un fuerte énfasis: ¿Qué es lo que se va a consultar y qué no? ¿Cuándo se va a permitir en términos del cronograma electoral? ¿Quién es el actor que gatilla las instancias de participación? ¿Es la ciudadanía o el representante el que convoca a la participación? El modelo resultante de estas distintas variables tiene que diseñarse para posibilitar mecanismos efectivos de participación, pero también para no generar conflictos, que es lo que muchas veces sucede cuando estos mecanismos se gatillan de arriba hacia abajo con preguntas engañosas, en ocasiones más cercanas a tiempos electorales y que imposibilitan un diálogo sustantivo.

IX. LUCAS SIERRA

Una pregunta para Claudio Fuentes y Javiera. Quiero entender bien el sentido en que se refieren a los independientes. Si entendí bien, los independientes son nombrados a propósito de la participación. Sin embargo, la cuestión que tenemos entre manos es entenderlos en el contexto de la representación, es decir, la posibilidad de que existan listas de independientes que puedan correr al Congreso, en la política ordinaria, y no solo la Convención Constitucional, como pasó hace pocos días. Mi duda es si es conceptualmente adecuado hablar de "independientes" al hablar de participación ciudadana. ¿No sería mejor reservar el concepto para cuando se habla de representación?

Y tengo una pregunta sobre los pactos y subpactos electorales. Estos sirvieron para que, bajo el sistema binominal que dejó la dictadura, se mantuviera el tradicional multipartidismo chileno, esa cordillera de los Andes que han mencionado. Ahora, con un nuevo sistema electoral, ¿son innecesarios?

X. JAVIERA MARTÍNEZ

Nosotros creemos que efectivamente no existen incentivos para mantener la posibilidad de que independientes se presenten agrupados en listas parlamentarias. En términos de inclusión, hoy día los mayores cambios que se le deben hacer al sistema electoral dicen relación con la paridad, en el sentido de establecer mecanismos de corrección de salida por paridad. También deben mantenerse los escaños reservados para pueblos originarios. Lo anterior no impide reconocer la importancia —de ahí el énfasis que hicimos

en nuestra presentación— de que el mundo independiente tenga mecanismos de participación incidente dentro del sistema político.

Debemos hacer una prevención sobre este punto: limitar la posibilidad de que independientes compitan como una lista parlamentaria es distinto a que se les reconozca la posibilidad de competir dentro de las listas de los partidos políticos en las elecciones parlamentarias. En ese sentido, los partidos políticos deberían seguir teniendo la facultad de poder incorporar independientes en sus listas.

Sabemos que el sistema está en crisis y por ello los partidos políticos tienen que dar señales de apertura. Pero también consideramos que hay muchas soluciones mejores y más creativas que permitir las listas electorales de independientes, principalmente porque ellos no mejoran el ejercicio de la representación, que era a lo que atendía la pregunta de Lucas, ya que uno no necesariamente entiende qué están representando los independientes en términos de las ideas programáticas.

XI. LUCAS SIERRA

Pero, entonces, ¿los independientes equivaldrían a hablar de ciudadanía?

XII. JAVIERA MARTÍNEZ

No es igual, pero los independientes se entienden dentro de la ciudadanía en general.

XIII. CLAUDIO FUENTES

Evidentemente tenemos un gran "elefante en el clóset" y yo creo que deberíamos abrir la discusión sobre los independientes, entendiendo por tales a los no militantes. En Rumbo Colectivo hemos discutido sobre esto y, aunque hay una propuesta del Frente Amplio actualmente en el Congreso para permitir a los independientes formar listas electorales, nosotros creemos que se debe favorecer a los partidos políticos como espacio de representación con el fin de favorecer la gobernanza, el poder de establecer mecanismos de disciplina una vez que el candidato es electo y posibilitar así la construcción de mayorías.

Ahora bien, el punto es que no se puede esconder el elefante en dicho clóset. Los partidos están con una crisis de legitimidad muy importante, por lo que hay que pensar fórmulas que, por ejemplo, permitan la creación de partidos. Como Javiera planteaba, la creación de partidos es un problema hoy día en el sistema político chileno, porque efectivamente tenemos este sistema en el que se buscan firmas y luego se disuelven o fusionan los partidos. Sobre todo, en torno a la fusión de partidos se genera un espacio para clientelismos brutales, porque al final se juntan peras con manzanas. ¿Por qué? Porque quieren sobrevivir.

Entonces, hay que cambiar la lógica de cómo se crean y subsisten los partidos. Seguramente, la Lista del Pueblo podría iniciar una recolección de firmas y podría alcanzar el número requerido, pero después de la elección tendrían que disolverse si no alcanzan el umbral. ¿Es necesario que se disuelvan? A lo mejor no, pero sí buscar fórmulas intermedias para permitir expresiones partidarias a nivel local. ¿Por qué no abrirse a partidos locales que no tengan aspiraciones nacionales? Creo que tenemos que revisar la lógica

de creación, subsistencia y disolución de partidos para refrescar un poco los incentivos asociados a la creación de orgánicas que van a disputar el poder.

CUARTA SESIÓN DE TRABAJO

14 de junio de 2021

PRIMERA PARTE: PRESENTACIONES

Centros de estudios:
Instituto de Estudios de la Sociedad (IES)
Chile 21

I. IES

Presentador:
Claudio Alvarado

Claudio Alvarado

Comenzaremos con algunas aclaraciones previas para que se entienda desde dónde presentamos nuestras ideas, para luego enunciar nuestra hipótesis de trabajo de cara al resto de la presentación. Posteriormente, vamos a enfatizar sobre todo dos aspectos. Primero, el contexto o antecedentes de la actual crisis del régimen político, es decir, una suerte de diagnóstico. Segundo, las relaciones entre gobierno y Congreso. Finalmente, vamos a añadir algunas consideraciones adicionales sobre el sistema electoral y el Congreso, así como sobre partidos políticos y participación.

Aclaraciones previas

A modo de aclaración o explicitación, en el IES miramos con escepticismo la distinción entre juicios descriptivos y normativos, entre hecho y valor. Como sugería Leo Strauss,

nosotros creemos que es imposible estudiar los fenómenos sociales sin algún tipo de juicio de valor. En sus palabras, "los juicios de valor a los que se prohíbe entrar por la puerta principal de la ciencia política, la sociología o la economía, se introducen en esas disciplinas por la puerta trasera" (Strauss 2014). Por esto consideramos importante ser honestos intelectualmente y reconocer que tenemos una posición normativa implícita a este respecto.

Además, tenemos la firme convicción de que la discusión sobre el régimen político debe pensarse en el marco de una reflexión más amplia, considerando la crisis política chilena que explotó en octubre de 2019. En ese sentido, si bien puede haber muchas alternativas para nuestro régimen político que son legítimas y plausibles en abstracto, es indispensable considerar dentro de este análisis la variable de crisis política y legitimidad que estamos viviendo, y no solo centrarnos en el sistema de gobierno.

Por último, quisiera señalar que algunas de estas ideas las he desarrollado con mayor detalle en el cuarto capítulo de mi libro *Tensión constituyente* (Alvarado 2021).

Hipótesis de trabajo

Nuestra convicción —para nada novedosa— es que el régimen político chileno está en crisis. Una crisis que, no obstante haber explotado en octubre de 2019, se venía gestando con anterioridad. Esta puede ser resumida en un diagnóstico no del todo original y según el cual existe una profunda distancia, cuando no un quiebre, entre la política y la sociedad, entre el sistema político y las grandes mayorías ciudadanas. Desde aquí debe leerse y entenderse todo lo que voy a señalar a continuación.

Consideramos que esta distancia entre política y sociedad, atravesada por problemas de eficacia y legitimidad del sistema político, requiere más gobernabilidad, más representación y más participación. Si bien esto puede ser discutible, nos parece que debemos avanzar en estas tres líneas. Parte del desafío que enfrentamos al pensar el sistema de gobierno es justamente articular una visión de conjunto que nos permita abordar estos tres objetivos en paralelo.

Antecedentes / Contexto

¿Cuáles son el contexto y los antecedentes que a nuestro juicio ayudan a entender esta crisis en la cual estamos inmersos? Obviamente, un análisis histórico podría llevarnos muy lejos, hacia nuestro pasado, pero parece pertinente simplemente apuntar que respecto del régimen político estamos ante un problema de larga data. El expresidente del Tribunal Constitucional José Luis Cea sugería en una entrevista reciente que la debilidad del gobierno actual se enmarca en un problema mayor, ya que a su juicio el régimen político chileno nunca ha logrado consolidarse definitivamente.[1]

Existen antecedentes para sugerir que la afirmación de José Luis Cea no es exagerada en el caso del régimen político chileno. Por ejemplo, al retratar la historia intelectual de la Independencia chilena, el historiador Gabriel

---

1 Ver entrevista titulada *Constitucionalista José Luis Cea: "El régimen político en Chile nunca ha logrado consolidarse"*, publicada en *La Tercera*, 13 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.latercera.com/reportajes/noticia/constitucionalista-jose-luis-cea-el-regimen-politico-en-chile-nunca-ha-logrado-consolidarse/6RIIVZ2CABGGFG4VT5U3WC5YGA/

Cid (2019) ha sugerido que el dilema constitucional que permeó todo el periodo inmediatamente posterior a la Independencia era básicamente a qué poder del Estado asignar un mayor protagonismo. Muchos de los obstáculos que según Cid se buscaban superar con el efímero diseño institucional de 1823 todavía resuenan en nuestros problemas actuales. Entre otros, él menciona i) el despotismo del Poder Legislativo, característica todavía presente en nuestro parlamentarismo de facto; ii) un equilibrio excesivo de los poderes del Estado bajo una lógica de suma cero, que inevitablemente termina por anularlos y es similar al bloqueo actual del sistema político; y iii) un sistema que en esa época no permitía solucionar situaciones de desavenencia entre poderes del Estado, algo similar a la actual ausencia de válvulas de escape que permitan enfrentar las crisis políticas (Cid 2019).

El dilema constitucional retratado por Cid corresponde al año 1823. A pesar de todo el tiempo transcurrido, los problemas de nuestro sistema de gobierno siguen teniendo mucho que ver con esas mismas dificultades. Es importante tener este antecedente a la vista, porque si bien no buscamos sugerir que recurrir a la historia nos va a permitir encontrar soluciones para todos los problemas actuales, sí es bueno tener presente el camino recorrido. Ello permite iluminar los posibles cursos de acción que podríamos seguir hoy.

Con todo, si bien los problemas de nuestro régimen político son de larga data, al mismo tiempo debemos reconocer que hemos tenido momentos de estabilidad política y también periodos críticos que han logrado superarse, aunque sea momentáneamente. Por ejemplo, tuvimos periodos de estabilidad durante el segundo tercio del siglo XIX, el segundo tercio del siglo XX y los años posteriores al retorno de la democracia. Estos periodos suponen un antecedente

interesante a considerar: en general, todos estos periodos de estabilidad política vinieron de la mano de un régimen presidencial. De por sí esto no es motivo suficiente para sugerir que haya que mantenerlo, pero sí ayuda tener a la vista este antecedente en la discusión de nuestros días, considerando el contexto en el que nos encontramos inmersos.

Quizá hemos abrazado demasiado rápido la idea según la cual la solución a nuestros problemas pasaría necesariamente por superar el presidencialismo. Nosotros miramos particularmente con cierta distancia la idea de que el llamado hiperpresidencialismo sería el principal responsable de nuestra situación actual. Parece un diagnóstico demasiado rápido, en el que quizá ha influido un olvido respecto de las múltiples reformas constitucionales aprobadas desde 1989 en adelante. En efecto, a veces se sugiere que la Constitución vigente es prácticamente la misma que impuso la Junta Militar en el contexto de dictadura en el año 1980.

También ha influido una imagen errónea —o, al menos, exagerada— de las facultades presidenciales. A este respecto, Christopher Martínez (2020) ha explicado de manera sugerente que la idea de hiperpresidencialismo criollo ha sido muchas veces aceptada de modo acrítico, sin tomar en cuenta el contexto más amplio en que se despliegan las atribuciones formales del Ejecutivo. Obviamente, es indiscutible que el Presidente cuenta con poderes formales relevantes en Chile. Pero si analizamos el contexto político más amplio en que estos poderes se desenvuelven, la afirmación debe matizarse, en especial cuando lo comparamos con sus pares latinoamericanos.

Siguiendo con la referencia a Christopher Martínez (2020), pueden mencionarse varios países de América Latina —incluyendo algunos Estados federales— cuyos mandatarios presentan competencias más vigorosas en la esfera

legislativa: Colombia, Ecuador, Brasil, Perú. Si además se añade a este análisis el escenario más amplio en el que el jefe de gobierno ejerce sus potestades (su poder real), el Presidente chileno se ubica en la parte baja de la tabla regional y muy lejos de otros presidencialismos exacerbados.

Estos antecedentes no sorprenden demasiado si consideramos la importancia cotidiana que tiene el Congreso Nacional en nuestra vida pública. Esta se verifica no solo aprobando o rechazando leyes, sino también prestando su anuencia para poder designar altas autoridades, incidiendo a diario en el debate político. Adicionalmente, tanto el Poder Judicial como otros órganos autónomos afortunadamente gozan de atribuciones para fiscalizar y limitar el actuar del Ejecutivo.

Lo que quiero decir, entonces, es que el hiperpresidencialismo como lente de lectura de nuestra crisis nos parece insuficiente. Si vemos la perspectiva de larga duración, en esos mismos periodos en que hemos tenido estabilidad política de la mano del régimen presidencial, la verdad es que en Chile se observa un bajo grado de hegemonía presidencial respecto de los otros poderes del Estado.

Para avanzar desde este punto, la idea de hiperpresidencialismo no parece ser la más adecuada para describir nuestro régimen político y tampoco es el lente más pertinente para pensar nuestra crisis. Por lo demás, la formulación misma de un hiperpresidencialismo pareciera incurrir en una curiosa contradicción o —al menos— en una tensión. Por un lado, se arguye que nuestro sistema de gobierno implica una indeseable concentración de poder. En este sentido, Miriam Henríquez ha dicho por ejemplo que existe "un régimen de hegemonía presidencial desequilibrado con rasgos más o menos autoritarios" (Sierra 2017, 161). Pero, por otro lado, al denunciarse un hiperpresidencialismo

como diagnóstico, pareciera asumirse que este rasgo del sistema sería el principal responsable del bloqueo político y de la debilidad de los gobiernos que sistemáticamente fracasan al tratar de implementar sus programas. Si el sistema está entonces bloqueado (como efectivamente lo está) y el Presidente no goza de tantas atribuciones como parecieran sugerir estos autores, al menos ahí existiría una tensión o contradicción que sería necesario aclarar.

Para evitar este aparente callejón sin salida, debemos mirar el sistema político en su conjunto y no simplemente abrazar la idea de que el llamado hiperpresidencialismo sería el causante de nuestras dificultades. En ese sentido, quizá resulta más fructífero preguntarnos qué pasó desde el año 2005 en adelante, ya que en ese año ocurrió el último gran cambio constitucional. Fue justamente en ese año que tuvimos la última oportunidad de mirar el sistema político bajo una visión de conjunto. Esa fecha coincide también con el inicio de sucesivas movilizaciones político-sociales de carácter masivo, como la revolución pingüina de 2006 o el movimiento estudiantil del año 2011. En términos sociales, distintos diagnósticos sugieren que desde esos años empezamos a experimentar una tensión entre la estructura social y la estructura institucional: así, por ejemplo, mientras Carlos Peña (2020) habla de una nueva cuestión social, Pablo Ortúzar (2021) sugería que tenemos una clase media demasiado rica para el Estado, pero demasiado pobre para el mercado.

En términos institucionales, lo cierto es que en el cambio constitucional de 2005 se procuró introducir un nuevo orden político sin una mínima participación ciudadana. Ciertamente, los contrafactuales nunca son suficientes, pero cabe preguntarse qué hubiera ocurrido si ese año hubiéramos tenido un plebiscito ratificatorio, o qué hubiera

ocurrido si hubiéramos abordado a tiempo el reemplazo del binominal en vez de postergarlo. Todo ello no ocurrió y, además, quedaron muchos temas pendientes. Esta última oportunidad para repensar el sistema político en su conjunto dejó esas deudas que después, a nuestro juicio, no fueron abordadas del modo más fructífero o pertinente posible, ni teniendo en consideración la realidad chilena.

En particular, pienso en reformas como el voto voluntario. No es casual que para el plebiscito de salida del proceso constituyente se haya contemplado la obligatoriedad del voto. La dirigencia política pareciera advertir el error cometido con esta reforma. Sin embargo, en ese momento la clase política entonces celebró de manera casi unánime esa modificación.

Esa reforma trajo inconvenientes en materia de cultura cívica. También agudizó algunos problemas de participación electoral, en el sentido de la elitización socioeconómica del voto y de generar incentivos para que los candidatos les hablen a lo que podríamos llamar coloquialmente sus respectivas "barras bravas". Hoy tenemos en Chile una polarización de las élites que no se condice con la sociedad chilena. ¿Cuánto ha perjudicado la introducción del voto voluntario y que los candidatos les hablen principalmente a estas "barras bravas"? Nos parece que, en el contexto en el que estamos, esto es indispensable revisar.

Lo mismo ocurre con el nuevo sistema electoral. El binominal obviamente era un sistema arcaico, pensado para otra época. Pero el modo en que se llevó a cabo el cambio del sistema electoral y las consecuencias que trajo, a lo menos invitan a la reflexión. En este sentido, conviene sacar lecciones de la efervescencia que inundó a los actores políticos de ese entonces: la Presidenta Bachelet decía que con el cambio al sistema electoral se terminaba el miedo, que devolvíamos a

cada ciudadano el poder real de su voto, y Rodrigo Peñailillo dijo sentirse orgulloso, convencido de que con este cambio iba a ser posible una democracia clara.[2]

Tal vez en abstracto esta reforma electoral era obviamente una alternativa plausible, pero considerando el poco diálogo que esta tiene con el régimen de gobierno, no parece que haya sido una buena solución para la realidad política chilena. Ella debilitó aún más nuestra ya alicaída cultura cívica: es un sistema muy difícil de comprender para los ciudadanos y sus efectos no han sido precisamente los mejores en términos de ayudar a la calidad del Congreso. Tampoco dialoga bien con el régimen de gobierno imperante y favorece la fragmentación política, lo que repercute en el bloqueo del sistema. Todo esto nos parece que ha incidido en nuestra crisis, en la controversia entre Ejecutivo y Congreso.

Como ha dicho Rodrigo Correa (2020): "La adopción del sistema proporcional sumaba requisitos relativamente laxos para la formación de partidos políticos, aumentó significativamente la fragmentación de la Cámara y esa fragmentación parece aumentar su representatividad a juicio de algunos, pero esa mayor representatividad no se traduce en una mayoría, sino en múltiples minorías, y en vez de atraer aprobación de la opinión pública ha conseguido para la cámara los menores índices de aprobación popular de los que se tenga registro. No hay razones para pensar que mayor representatividad *en* el Congreso se traduzca en mayor representatividad *del* Congreso". Si agregamos el enorme tamaño de los distritos, que literalmente aleja geográficamente a la política de la ciudadanía, nos parece que es un tema que urge revisar, más aún ante los desafíos del proceso constituyente en curso.

---

2 Ver ambas declaraciones en *La Tercera*, 27 de abril de 2015.

No soy ingenuo ni pretendo reducir todo a un tema de diseño institucional. Es evidente que nuestros problemas también tienen que ver con decisiones personales y factores humanos. Tienen que ver, asimismo, con el comportamiento de los actores políticos. Existen muchos problemas de distinto tipo. Pero mirando en retrospectiva, nos parece que el entramado institucional imperante ha sido incapaz de procesar ciertos problemas sociales de primer orden. Por ejemplo, hace ya años la Comisión Bravo entregó sus propuestas para mejorar las pensiones y aún no tenemos una respuesta legislativa.[3] En ello ha jugado en contra el desequilibrio institucional actual, el creciente desajuste entre Ejecutivo y Congreso. Por tanto, necesitamos más gobernabilidad, más representatividad y más participación, pero buscando articular estos propósitos en el marco de la crisis que explotó en octubre de 2019. No en abstracto, sino desde una reflexión situada.

Relaciones Gobierno / Congreso

Parece urgente revisar la "sala de máquinas", porque es indudable que requiere ajustes. Sabemos que hay muchos y muy legítimos sistemas de gobierno, todos los cuales presentan fortalezas y debilidades. Sin embargo, la reflexión sobre cómo destrabar el conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso tiene que ser concreta, es decir, debe responder a las circunstancias singulares de Chile y, en particular, a aquellas que rodearon la crisis.

---

3 Ver Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015). Disponible en: http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Informe

Ante la pregunta sobre cuál es la mejor opción para Chile, debemos recordar una cuestión importante. Si hay algo que caracterizó a la dimensión pacífica del estallido social, fue su crítica transversal a todo tipo de élites, pero muy especialmente a las élites políticas. Abandonar entonces el régimen presidencial en favor de fórmulas parlamentarias o semipresidenciales no responde bien con lo que se ha demandado en esta crisis. Ellas suponen dotar de más poder a las cúpulas de los partidos políticos. Ello es así nos guste o no, por atractivas que puedan sonar como propuestas en abstracto.

La paradoja sería manifiesta: mientras la ciudadanía parece criticar a estas élites y la concentración del poder en pocas manos, esta misma dirigencia política podría adquirir más poder, no obstante que sus índices de aprobación y credibilidad han alcanzado mínimos históricos. La pregunta podría, entonces, ser formulada en términos de si es pertinente que dichas élites —criticadas hasta la saciedad por su ensimismamiento— sustraigan del voto popular y para sí mismas la elección del jefe de gobierno. ¿Cómo se podría justificar ante la opinión común —no ante la opinión ilustrada— que en este contexto la elección del jefe de gobierno ya no pertenezca a la ciudadanía? Otra pregunta análoga es si conviene que el jefe de Estado continúe siendo electo por sufragio universal, pero que ya no cuente con las atribuciones propias del Presidente como se entiende en nuestro país y a la luz de nuestra trayectoria histórica.

Basta notar el escepticismo que genera en la ciudadanía el reemplazo de una vacante parlamentaria por parte de las dirigencias de los partidos para advertir el problema señalado. Esto nos lleva a una conclusión importante: en abstracto, las diversas fórmulas son plausibles y muchas veces hasta pertinentes. Aunque no lo parezca —por lo dicho hasta ahora—, a mí el parlamentarismo en términos conceptuales me

parece un buen sistema. Pero en concreto, y considerando la crisis política que vive Chile, no conviene continuar erosionando la legitimidad de nuestras instituciones políticas, sino que fortalecerlas a la luz de su arraigo en la población.

Con una visión de conjunto, como tantos de ustedes han sugerido en las discusiones anteriores, lo que aquí debemos hacer es modificar el régimen presidencial, no abandonarlo. Debemos avanzar a lo que distintos autores han llamado un *presidencialismo de coalición*, que permita y favorezca las mayorías parlamentarias. Ello obviamente supone articular el régimen electoral con el sistema de gobierno para que puedan dialogar bien.

¿En qué se puede traducir esto en concreto? ¿Cuáles son algunas de las posibles modificaciones que podrían sugerirse considerando esa realidad? Son varias las alternativas:

1. Posponer la votación de los parlamentarios para después de la primera vuelta, siguiendo parcialmente el modelo imperante en Francia y, así, facilitar la generación de mayorías favorables al Congreso.
2. Designar parlamentarios en cargos de ministros, para facilitar la coordinación entre Ejecutivo y Congreso, ya que nada obliga a asumir que esta sea una propuesta de diseño exclusiva de los regímenes parlamentarios.
3. Evaluar la duración de los periodos presidenciales e incluso la posibilidad de su reelección.

En fin, hay muchas alternativas que permiten avanzar hacia un presidencialismo de coalición, un sistema en el cual hay margen para diversas modificaciones y cuyos límites son, básicamente, evitar la división del mando al interior del Ejecutivo (como ocurre en el sistema semipresidencial) y mantener un jefe de gobierno electo directamente por los

ciudadanos (como no ocurre en el sistema parlamentario). Al configurar estas alternativas, conviene tener presente la lección que entrega *El Federalista*: "Todo gobierno ejercido débilmente, cualquiera que sea su justificación teórica, será en la práctica un mal gobierno" (Hamilton, Madison y Jay 2018, 4125).

No pudimos abordar en detalle el sistema electoral del Congreso ni el sistema de partidos políticos, pero en el diagnóstico que he realizado muchas de estas ideas están implícitas y las podemos abordar en las preguntas. También creemos que hay que avanzar en mecanismos de participación.

Cierro parafraseando a Claudio Fuentes (2021b): nos parece que urge la visión de conjunto en el diseño del régimen político, porque la reingeniería institucional no puede pensarse a la ligera. Hay que ponderar entonces una serie de elementos institucionales: sistema de gobierno, equilibrio de poderes, duración de mandatos, etc. Consideradas en su conjunto, estas variables pueden incentivar acuerdos y gobiernos estables, o bien promover una mayor inestabilidad.

II. CHILE 21

Expositores:
Daniel Grimaldi
José Roa

Daniel Grimaldi

Nuestra presentación va a estar afortunadamente bien engarzada con la que ha hecho Claudio, porque tampoco

vamos a exponer un conjunto de alternativas específicas de diseño institucional para solucionar los problemas de los que adolece nuestro régimen político. En Chile 21 hay diferentes posiciones al respecto, que parten desde un presidencialismo parlamentarizado hasta un parlamentarismo, pasando también por un semipresidencialismo. Por ello, queremos más bien hacer una reflexión sobre el corazón del problema, que a nuestro juicio radica en la legitimidad política. Al referirnos al problema de la legitimidad de los regímenes políticos vamos más allá de la necesidad de cambiar la estructura de nuestro régimen representativo por alguno de los modelos típicos parlamentarios o semipresidenciales. Deseamos analizar los fundamentos mismos del régimen representativo, en cualquiera de sus formas, es decir, el "cemento" que pega las instituciones.

Podemos definir la legitimidad de un régimen, en términos generales, como el conjunto de valores, creencias y prácticas que sustentan la aceptación de las normas, además de generar obediencia y confianza de los ciudadanos en este. Cuando digo que este genera "obediencia", me estoy refiriendo al clásico concepto de dominación de Max Weber como "un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (mandato) del dominador (o dominadores) influye sobre los actos de los dominados, de tal modo que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato" (Weber 2002, 699). Si el mandato de las autoridades democráticamente electas no es eficaz para producir obediencia y confianza, el poder carece de legitimidad y el solo imperio de la ley es insuficiente para producirlo. Por lo tanto, cuando hablamos de legitimidad aludimos al corazón de los sistemas y a lo político en sí mismo.

Como señala Bernard Manin (2012), nuestros regímenes representativos son algo muy distinto a la democracia en la antigua Grecia, que era concebida como una democracia directa, en la cual las leyes eran discutidas y sancionadas en la *eclessía* (asamblea de ciudadanos), los cargos ejecutivos eran designados por sorteo y solo unos pocos de alta importancia eran electos indirectamente. Por el contrario, los regímenes representativos contemporáneos son híbridos; combinan una forma de gobierno aristocrático ejercida por los *aristoi* (los mejores representantes) con la forma democrática mediante la participación del *demos*, formado por la ciudadanía entera. Incluso exacerbando una de estas dimensiones, podría hablarse de aristocracias electivas que tienen una forma de participación popular fuerte mediante el voto universal, pero que mantienen una función gubernamental y de decisión elitizada (Manin 2012, 186). En cierta medida, es el régimen mixto que deseaba Aristóteles, pero en términos modernos (Manin 2012, 308).

La lectura de este autor nos invita a reflexionar sobre esta condición de las democracias contemporáneas, para desde allí sopesar sus mutaciones a lo largo de la historia. En primer lugar, debemos sincerar lo que concebimos como un gobierno democrático representativo, considerando que el nuestro es un sistema híbrido. Este tiene sus beneficios, sobre todo en eficacia. Pero también tiene una dimensión aristocrática que, cuando carece de control, puede devenir en oligárquico, es decir, el gobierno de unos pocos para sí mismos. En este sentido, es importante recordar a Alexis de Tocqueville (2019), quien señalaba que en la joven democracia americana existía un gran peligro en la formación de una "aristocracia industrial" y un alto funcionariado capaz de generar regresiones al antiguo régimen (Tocqueville

2019, 843). La verdad es que parte importante de esto se ha hecho realidad y cobra sentido en la crítica de los ciudadanos a los regímenes democráticos, cuando observan que las élites económicas y políticas manejan los asuntos de poder fuera de los intereses de la gente común. Así, para aproximarnos al análisis sobre el régimen político chileno, debemos tener presente tanto su dimensión democrática como la aristocrática y, desde allí, ponderar los problemas del poder y plantear soluciones.

¿En qué radica hoy la legitimidad de un régimen que contiene elementos aristocráticos? Siguiendo a autores como Sartori (2007), Manin (2012) y sobre todo Rosanvallon (2009), podemos considerar al menos dos elementos como fuentes de legitimidad de los regímenes representativos. Primero, el veredicto del pueblo, que dice relación con el consentimiento de los ciudadanos mediante una elección. Bajo esta primera forma de legitimidad, son democráticos los regímenes donde hay un consenso de la población, verificado mediante una elección, bajo reglas y procedimientos limpios. Segundo, la decisión de las mayorías, en el sentido en que debe existir una imposición de la voluntad de las mayorías como elemento importante de legitimidad. Bajo esta segunda forma de legitimidad, son legítimos los regímenes en los que no solamente hay una votación, sino en los que además impera efectivamente la decisión de la mayoría.

Sin embargo, estas dos fuentes clásicas de legitimidad son insuficientes para contener las exigencias que les imponen los electores a sus gobiernos y las transformaciones que experimenta la noción de ciudadano. Los regímenes representativos que únicamente descansan en estas dos fuentes de legitimidad presentan problemas que pueden llevar a una crisis. Podemos profundizar más adelante si esto significa

verdaderamente una crisis o solo una mutación más del régimen representativo, pero a todas luces los regímenes construidos sobre estas dos fuentes de legitimidad están en aprietos, independientemente de si se trata de regímenes presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales.

Por lo tanto, más allá de preguntarnos qué modelo de régimen político deberíamos adoptar, nuestra reflexión se orienta a vislumbrar cuáles deberían ser las nuevas fuentes de legitimidad sobre las cuales inspirar un régimen político adaptado al siglo XXI. Ellas no necesariamente deberían anular a las dos ya mencionadas, sino que complementarlas, a fin de hacer frente a los problemas del presente. Debemos ser conscientes de que la discusión política en general está guiada por principios y conceptos que vienen en su mayoría de los siglos XVIII, XIX y XX. Es por ello que, evidentemente, podemos avanzar hacia una nueva concepción de democracia, sobre la base de nuevas nociones o visiones de las fuentes de legitimidad. Como sugieren Claude Lefort (2004) y Marcel Gauchet (2007), la democracia es tremendamente dinámica: es esencialmente la posibilidad de cambio y crisis. Por ello, no debemos asustarnos por las crisis de gobierno cuando ellas son parte de lo que supone toda transformación social. Si en las democracias no hubiese crisis de cierto tipo, ello implicaría que son estáticas y que no permiten cambios ni avances. La estabilidad de la democracia como sistema conlleva un cambio constante, una paradoja que a los políticos les cuesta mucho asumir.

Pierre Rosanvallon (2009) nos presenta otras tres nuevas formas de legitimidad para suplir las deficiencias de estas fuentes de legitimidad clásicas. Este autor sugiere que a partir de los años 80 aparecen dinámicas que constituyen nuevas fuentes de legitimidad para la autoridad gubernamental: la imparcialidad, la reflexividad y la proximidad.

1. Imparcialidad: ella comprende que un gobierno sea para todos y no para un sector o clase. Desde el declive de los partidos de clase, gradualmente los gobiernos han ido aceptando esto. De hecho, en Chile los presidentes en algunas oportunidades han renunciado a sus partidos, para sugerir que ellos son los presidentes de todos los chilenos. ¿Pero cómo eso se refleja en una institucionalidad más allá del simple discurso? Hay una exigencia de imparcialidad en las autoridades que en otras épocas era mucho menos obvia y que hoy se refleja en una constante crítica hacia visiones sesgadas de los problemas públicos desde las trincheras partidarias.
2. Reflexividad: las decisiones deben ser precedidas de una deliberación pública, lo que es tremendamente importante en la democracia del siglo XXI. La relación de independencia clásica del gobernante respecto del gobernado para la toma de decisiones es hoy día puesta en duda por un "imperativo deliberativo" (Sintomer y Blondiaux 2004). Las decisiones ya no son tan legítimas como antes cuando los parlamentarios las adoptaban según su propia opinión o la del partido, sin consultar a sus bases. Hoy existe una exigencia mayor hacia los regímenes representativos para que transiten hacia regímenes deliberativos. Más allá de la deliberación interna que pueda haber dentro de las instituciones públicas —que, por cierto, igualmente vemos ahí grandes déficits— se requiere una deliberación pública de calidad, donde los ciudadanos discutan estos temas más allá de lo que señala la prensa y que tenga lugar en distintas organizaciones de la sociedad, como las escuelas, los barrios o las universidades, y no solo en la opinión pública que miden las encuestas.

3. Proximidad: supone la idea de un gobernante que esté presente en el territorio, cercano a los gobernados, no alguien lejano en las oficinas del poder como un rey en su trono. Esto, sin embargo, contiene también una trampa: la imagen de presencia que pueden generar los medios de comunicación, dando una falsa idea de proximidad. Los medios de comunicación de masas y las redes sociales dan notoriedad, pero la proximidad como fuente de legitimidad supone una presencia territorial concreta. Un ejemplo de esto en Chile puede observarse en el reciente protagonismo de los alcaldes como actores capaces de interpretar el sentir ciudadano, dada su cercanía con lo territorial o local.

Recapitulando, aquí tenemos entonces dos ideas que nos parecen muy importantes para enfrentar las discusiones sobre qué tipo de régimen debiéramos tener en la futura Constitución. Primero, hacernos cargo de las deficiencias que evidencian todos los modelos de regímenes representativos, al construirse sobre las dos fuentes de legitimidad clásicas que surgen en siglos pasados. Segundo, reflexionar seriamente sobre las tres nuevas fuentes de legitimidad que aparecen hacia finales del siglo XX y se consolidan durante el siglo XXI.

En el siguiente cuadro hemos intentado combinar las fuentes de legitimidad clásicas con las nuevas formas de legitimidad, para mostrar una manera en la cual operan en cada uno de los regímenes políticos: presidencial, parlamentario y semipresidencial.

Si leemos horizontalmente el cuadro, veremos que para cada tipo de régimen se sugiere una forma de funcionamiento de las fuentes de legitimidades clásica y de las nuevas fuentes anteriormente descritas.

Legitimidad clásica y nuevas legitimidades en los régimenes políticos

Régimen político/ Legitimidad	**Veredicto del pueblo**	**La decisión de las mayorías**	**Imparcialidad**	**Reflexividad**	**Proximidad**
Presidencial	La legitimidad del Presidente reside en el veredicto popular.	Se impone el programa de gobierno conocido y aprobado por la mayoría de los electores.	El Presidente es legítimo en cuanto gobierna para todos y no para un sector.	El programa y las políticas deben ser discutidos con los gobernados para que las decisiones sean legítimas	Las autoridades del Ejecutivo son cercanas a los territorios para ganar legitimidad.
Parlamentario	Los parlamentos son legítimos en cuanto representantes de la pluralidad de posiciones.	Se impone el programa de la mayoría parlamentaria y se negocia en función de la necesidad de acuerdos.	El Parlamento es legítimo en cuanto legisla pensando en el bien común y no parcial. Los partidos de clase se debilitan.	Las discusiones del Parlamento son parte de la deliberación pública, para que sean legitimados.	El parlamentario es menos independiente y más ligado al territorio para ganar legitimidad.
Semipresidencial	El jefe de Estado tiene la legitimidad del veredicto del pueblo para representar la unidad.	Se impone el programa de la mayoría parlamentaria y se negocia en función de los acuerdos con el jefe de Estado.	El jefe de Estado y el jefe de gobierno están por sobre los intereses sectoriales. Su legitimidad reposa en la estabilidad y coordinación.	La figura del jefe de Estado convoca a la deliberación pública.	La proximidad es diferenciada entre el jefe de Estado y gobierno, siendo el segundo más ligado a lo territorial.

El régimen presidencial funda sus legitimidades clásicas en la elección del jefe de Estado por el voto popular. Su programa de gobierno se supone conocido y aprobado por la mayoría, y su incumplimiento injustificado puede generar déficits de legitimidad. Las nuevas fuentes de legitimidad en el régimen presidencial implican que el jefe de Estado gobierna para todos los sectores y no únicamente para una clase o sector político determinado. Ello puede significar que el programa aprobado por la mayoría deba ser reinterpretado con flexibilidad e imparcialidad, a fin de interpretar el sentir de toda la nación e incluir de alguna manera a los sectores "perdedores" en la elección. La reflexividad se traduce en la exigencia de que las decisiones de políticas —las que a su vez constituyen adaptaciones del programa— deben ser discutidas más allá del Ejecutivo y el Parlamento, en una deliberación abierta y continua con la sociedad civil. Las decisiones que no sean sometidas a consulta y participación, aun a pesar de haber sido aprobadas por votación, pueden carecer de legitimidad ante los ojos de la ciudadanía, como también pueden serlo aquellas que sean consultadas de forma participativa, como mero procedimiento y bajo manipulación. La proximidad sugiere avanzar hacia un régimen presidencial en el que existen fuertes grados de desconcentración del poder presidencial en autoridades que sean administrativamente cercanas a los territorios y con fuerte conexión cultural local. La pérdida del vínculo local y territorial de las autoridades centralizadas podría producir déficits de legitimidad.

El régimen parlamentario basa sus fuentes de legitimidad clásica en la pluralidad social, la que se refleja en los escaños repartidos de la mayoría electa y cuyo programa es generado precisamente por esa mayoría parlamentaria que

va a formar gobierno. La exigencia de imparcialidad del régimen parlamentario se expresa en que las decisiones y proyectos de la cámara legislativa deben orientarse al bien general y no a los intereses específicos de los territorios representados. Por otra parte, los partidos de clase, o que sean percibidos como tales, deberían tender a debilitarse. La reflexividad implica que la deliberación parlamentaria debe complementarse con una de carácter público, en la que tengan cabida las distintas voces de la sociedad civil y no únicamente aquellas con representación parlamentaria. Este punto implica, asimismo, una exigencia mayor en la calidad de la deliberación parlamentaria. La proximidad del régimen parlamentario se puede expresar en la exigencia de llevar la discusión parlamentaria a los territorios, sin que ello debilite la imparcialidad. Significa también un fortalecimiento de un cierto tipo de representación descriptiva, en la que los parlamentarios son socialmente más parecidos al ciudadano promedio y menos parecidos a las élites (Pitkin 1967).

En el régimen semipresidencial las fuentes de legitimidad clásica están constituidas por la representación de la unidad nacional en la figura de un jefe de Estado, electo por el veredicto popular, y por un programa de gobierno que el jefe de gobierno debe implementar y que es fruto del acuerdo y compromiso entre las mayorías parlamentarias y el jefe de Estado. La imparcialidad se refleja en la exigencia de estabilidad que debe existir entre las relaciones del jefe de Estado y de gobierno por el bien de toda la nación. Ello implica que, en caso de existir diferencias políticas o cohabitación entre ambos, la ciudadanía puede castigar a quien se identifique como el culpable de la inestabilidad. La reflexividad exige que desde la cabeza del Estado se coordine y convoque a la deliberación pública, estableciendo

las garantías para que los ciudadanos expresen sus opiniones y participen en la definición de las políticas de Estado. La proximidad presupone una cercanía diferenciada hacia el ciudadano, en la que el jefe de Estado debe tener una proximidad con la nación como idea de unidad y el jefe de gobierno debe procurar desarrollar un rol territorial más concreto, cercano a los problemas particulares que exigen intervención del gobierno.

Un cuadro como este ciertamente puede tener déficits explicativos. Por ejemplo, puede haber regímenes híbridos que combinen elementos de más de uno de estos modelos puros y también pueden existir otras combinaciones donde estas fuentes nuevas de legitimidad igualmente funcionen. Sin embargo, el cuadro solo tiene el propósito de sugerir algunas alternativas de funcionamiento de los regímenes políticos ante las diferentes formas de legitimidad, resaltando que la democracia ha sido *descentrada* de las fuentes de legitimidad clásica y hoy se apoya en nuevas formas de legitimidad (Rosanvallon 2009). Estos cambios pueden, además, ser verificados en las transformaciones que están viviendo las democracias contemporáneas, sobre todo en los países con democracias consolidadas. El común denominador de estos cambios está en abrir espacios a una nueva mixtura del régimen representativo hacia formas de democracia directa, deliberativa y participativa, pero de manera más profunda y con capacidad de real influencia y control sobre los representantes.

Así, estas nuevas fuentes de legitimidad pueden traducirse en imperativos democráticos que estructuren las nuevas relaciones del poder con los ciudadanos, con independencia del régimen político que finalmente se adopte. Esto nos lleva a la segunda parte de la exposición, en la que José Roa va a abordar cómo salir de este paréntesis

histórico que estamos viviendo y profundizar en las fuentes legítimas de los regímenes representativos.

José Roa

Debemos preguntarnos si muchas de las carencias identificadas en nuestras discusiones se tratarían más bien de un problema común a todos los regímenes políticos más que a uno en particular y que no se resuelve solo cambiando de régimen. Nosotros creemos que la falta de legitimidad política asociada a los problemas de desconfianza, sensación de abuso y de maltrato ciudadano es más bien un problema común a todos los regímenes políticos. Por lo tanto, y con independencia de la elección del futuro régimen político, se requiere de instituciones y reglas precisas, particularmente en materia de participación, que equiparen las relaciones de poder entre ciudadanos, políticos tradicionales y grupos de interés. No se trata de reemplazar lo existente, sino más bien de complementarlo bajo un marco de igualdad relacional.

¿Qué tipo de soluciones institucionales se requieren? Por de pronto, las tradicionales de la democracia participativa que fomenten la deliberación pública, así como la promoción de mecanismos de democracia directa y de gobierno abierto. Muchas de estas soluciones han estado presentes en las propuestas de los demás centros de estudios. Sin embargo, quisiéramos hacer énfasis en que los mecanismos propuestos no son para reemplazar lo existente —las labores de los políticos profesionales y grupos de interés—, sino más bien como un complemento necesario para otorgar legitimidad al nuevo régimen político.

Es importante destacar que la implementación de estos mecanismos requiere que se desarrolle una práctica y

cultura de participación distinta a la que tenemos actualmente. Hoy estos mecanismos han sido objeto de evaluación y propuestas.

En el Informe Final del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil se propuso un marco constitucional para el derecho a la participación y para el desarrollo de mecanismos de democracia directa, tales como la iniciativa popular de ley, referéndum revocatorio de proyectos de ley, voto programático y referéndum revocatorio de mandato.[4] Asimismo, este informe propuso principios y estándares mínimos para la participación ciudadana, entre los que destacan:

1. El principio de la universalidad con los estándares de igualdad, reconocimiento y reciprocidad; y el principio de inclusión, con los estándares de no discriminación arbitraria y acciones afirmativas.
2. El principio de transparencia con los estándares de disponibilidad y accesibilidad.
3. El principio de responsabilidad con los estándares de asociación y libertad de expresión.
4. El principio de incidencia y los estándares de participación consultiva, participación colaborativa y participación dirigida por la ciudadanía.
5. El principio de oportunidad y pertinencia por los estándares de acceso a la información y continuidad; y el

---

4 Ver Informe Final del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017), en el que se presenta el estado de la participación ciudadana en Chile. Disponible en: https://dos.gob.cl/wp-content/uploads/2017/06/informe-final-1.pdf

principio de entorno favorable con los estándares de accesibilidad e inclusión.

En la misma línea, la OCDE (2005) propone ciertos estándares para la participación pública, tales como la definición clara de tareas, representación, accesibilidad a los recursos, estructuración de la elaboración de las decisiones, independencia, transparencia, influencia y costo-efectividad.

La misma OCDE (2017), en su informe sobre participación ciudadana en el proceso constituyente, destaca esta iniciativa en el marco de las iniciativas realizadas para la participación ciudadana, y la realza como un vector de un gobierno democrático y abierto en sus diferentes dimensiones: democracia representativa y elección de representantes; democracia directa y mecanismos de consulta directa como referéndums y plebiscitos; democracia participativa y mecanismos de consulta; y los movimientos sociales.

Como otros ya lo han dicho, debemos tener presente nuestro contexto histórico reciente, aunque se haya desdibujado por el covid-19 y las medidas de confinamiento. Particularmente, el estallido social que desembocó en la marcha del 25 de octubre de 2019 y en el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución del 15 de noviembre del mismo año. Al diseñar la nueva institucionalidad política deben tenerse presentes ambos acontecimientos, porque en esta tarea deberán responderse algunas preguntas que son críticas y ellos podrían ser esclarecedores. ¿De qué manera canalizar políticamente los conflictos políticos y sociales existentes? En ausencia de mecanismos que permitan lo anterior, ¿cómo resolver las crisis políticas que generan esos conflictos sociales y políticos, cuando no pudieron ser canalizados institucionalmente? Algunas respuestas están asociadas al diseño del régimen político,

pero otras se relacionan con lo que planteamos en materia de participación.

Finalmente, una reflexión adicional sobre los gobiernos con minorías legislativas: ¿Hay en ello una virtud o un pecado? Decimos esto porque pareciera que varias propuestas presentadas por los centros de estudios resuelven esta cuestión a favor del Presidente o a favor del Congreso, lo que responde implícitamente esta pregunta, pero igualmente sería bueno explicitarla.

Daniel Grimaldi

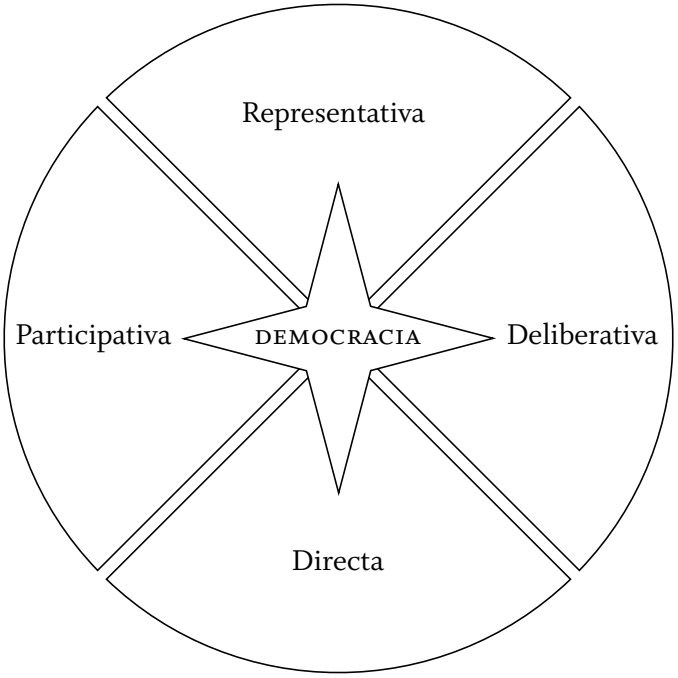
En conclusión, la invitación que les hacemos es a pensar la necesidad de reequilibrar el régimen representativo en cualquiera de sus configuraciones políticas con otras formas de democracia que involucren a los ciudadanos con un mayor protagonismo. La consolidación de los regímenes representativos —como herederos de las grandes revoluciones liberales— históricamente puede explicarse en sus orígenes como regímenes mixtos que combinan elementos de un régimen aristocrático con uno democrático. Chile hoy puede tener la oportunidad de dar un paso similar y pensar en un nuevo tipo de régimen mixto que combine diferentes formas de participación democrática y que controle mucho más la dimensión aristocrática presente en los regímenes representativos. Porque cualquiera sea la reacción a esta invitación, deberíamos al menos aceptar que la dirección de los asuntos públicos está muy alejada de los espacios ciudadanos.

Nuestra propuesta apunta a pensar y perfeccionar los mecanismos de participación, sin que ello redunde en transitar hacia una democracia participativa auxiliar o accesoria, como ha sido hasta ahora, con todos los problemas de

neocorporativismo, acarreo de participantes o de cooptación por grupos interesados que esta supone. Tampoco debe traducirse en avanzar hacia una democracia directa, las que funcionan más bien como dispositivos en favor de populistas que desean movilizar a las masas para destruir la institucionalidad. Finalmente, este perfeccionamiento tampoco debe traducirse en una democracia deliberativa que termine despolitizando la democracia con una falsa objetividad. Los sorteos pueden ser virtuosos, incluso a pesar del riesgo de despolitizar la confrontación de ideas propia de la democracia. A pesar de estos problemas, son una alternativa valiosa, ya que la deliberación pública puede materializarse también en el sorteo de pequeñas "asambleas espejo" de los ciudadanos que interactúen con las instituciones representativas electas, como es el caso de Irlanda, Francia, Bélgica y Canadá, entre otros países que ya están avanzando hacia estas nuevas formas híbridas de democracia.

La clave está en reequilibrar las distintas formas de democracia, evitando hacer de la participación ciudadana no electoral una mera forma auxiliar y no central del proceso político (como indica el esquema de más abajo).

Chile puede tener un nuevo tipo de régimen mixto, una nueva hibridación con mayor presencia del poder ciudadano y más control de los políticos.


Representativa
Participativa
DEMOCRACIA
Deliberativa
Directa

SEGUNDA PARTE: DISCUSIÓN

I. RICARDO LAGOS

La reforma del año 2005 es un punto de quiebre, ya que lo que se estaba haciendo era sacar todos los enclaves autoritarios que tenía la Constitución. Hay muchos ejemplos de esos enclaves, como un Consejo de Seguridad Nacional o el sistema de senadores designados, lo que en la práctica repercutió en que desde 1990 hasta el 2005 el gobierno nunca tuviera mayoría. Es muy difícil gobernar bajo ese esquema constitucional, especialmente porque en ese entonces no había discusión, puesto que la derecha sabía que tenía un derecho a veto. Entonces, es muy importante diferenciar los primeros 15 años con los que siguieron a dicha reforma. El funcionamiento del sistema político es absolutamente distinto antes y después del año 2005, y ese es un antecedente que deberíamos incorporar en nuestro análisis.

Creo que eso nos lleva a un segundo punto que comenté en nuestra presentación: las referencias que acá ha habido a los actuales distritos deben considerar que ellos son realmente los distritos que se diseñaron después del plebiscito de 1988, en la etapa final de la dictadura. Eso no ha cambiado hasta el día de hoy y, notablemente, nunca se ha debatido. Creo que en este tenemos un segundo tema que

supone responder muchas interrogantes, como por ejemplo el tamaño de los distritos que hoy día son inabarcables.

Un supuesto preliminar al planteamiento de fondo de la presentación de Chile 21 es reconocer que los últimos 30 años de nuestra historia no son un continuo homogéneo, sino un proceso incremental de perfeccionamiento. Solo después está el tema de cómo construir la legitimidad, sea en un régimen democrático representativo o híbrido. Creo que aquí el elemento fundamental es entender que la nueva Constitución debe subsistir en una era marcada por la revolución digital. Las viejas constituciones obviamente fueron el resultado de una revolución industrial. En cambio, cuando ahora se habla de las nuevas tecnologías, esto tiene consecuencias políticas muy concretas. Por ejemplo, en lo relativo a informarse a través de las redes. Les aseguro que todos los jóvenes que votaron en las elecciones de convencionales constituyentes nunca leyeron una editorial de *El Mercurio*, pero son muy activos en las redes sociales. A diferencia de los medios de comunicación tradicionales, las redes suponen la inmediatez: el líder no alcanza a terminar su discurso y ya está siendo increpado en las redes sociales. Menciono lo anterior porque creo que existe una necesidad de introducir mecanismos de vinculación directa mediante sistemas digitales, ya que esta nueva revolución está aquí para quedarse. No tiene nada que ver una Constitución que se escribió antes de la revolución digital, a otra que se piensa para que perdure en esta época.

La última reflexión que quisiera hacer es que, en paralelo a estos mecanismos de democracia directa o de participación ciudadana, habrá que pensar también en otro mecanismo de participación: el voto. Si este no es obligatorio, vamos a tener grandes dificultades de legitimidad democrática.

II. LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO

Quisiera comenzar con una reflexión general. Como bien decía el Presidente Lagos, la Convención Constitucional tiene un gran desafío, tal vez inédito a nivel comparado: dotar al país de una Constitución que sepa conciliar las demandas básicas de una democracia constitucional con la inmediatez de las redes sociales y las nuevas tecnologías de la comunicación. Un tema recurrente en nuestras conversaciones ha sido la importancia de propiciar estructuras constitucionales que encaucen la política en un determinado sentido. Por ejemplo, se ha mencionado la necesidad de fomentar la colaboración entre los diversos poderes del Estado, evitar el escalamiento de conflictos que puedan darse entre ellos o la necesidad de propiciar una mayor reflexividad de la clase política a las demandas ciudadanas.

Este objetivo debe ser leído a la luz del fenómeno mencionado por el Presidente Lagos, principalmente porque la literatura nos muestra que, en toda democracia constitucional, la actividad política tiene una doble articulación estructural (Kuo 2019). En primer lugar, las democracias constitucionales presuponen que la adopción de toda decisión política se encauce dentro de estructuras constitucionales con múltiples etapas individuales articuladas entre sí. Bajo esta concepción más procedimental de lo constitucional, el bicameralismo, la potestad dictaminante de la Contraloría o el control preventivo de constitucionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional constituyen ejemplos de estas fases decisionales. Entre ellas se sirven mutuamente para "enfriar" la deliberación política con el propósito de alcanzar articuladamente una mejor decisión o razón pública.

Por otra parte, la actividad política desarrollada dentro de marcos constitucionales también está articulada

estructuralmente en el sentido de que la legitimidad de esta actividad requiere de un constante diálogo entre los actores políticos que intervienen en esas etapas formalizadas y la ciudadanía que manifiesta libremente su opinión. Por desformalizada que esta opinión pueda ser, la clase política apela constantemente a ella, con el objetivo de legitimar políticamente sus decisiones, para lo cual existen distintas instancias de participación ciudadana que permitan recabar esta opinión bajo marcos de transparencia e igualdad de oportunidades. De ahí la importancia de lo sostenido por Daniel en torno a la necesidad de promover una mayor reflexividad en la toma de decisiones políticas y administrativas.

¿Por qué es tan importante enfatizar esto que parece tan teórico en una discusión sobre diseño constitucional? Porque esta doble articulación estructural de la política parte de un supuesto básico: que existe una brecha temporal y una diferenciación entre cada una de las etapas del proceso de toma de decisiones y también entre la incubación de opiniones en la ciudadanía, su recepción por la clase política y el diseño de las políticas públicas. El problema de nuestra época es que esta brecha temporal se ha vuelto inaceptable para la ciudadanía como consecuencia de la inmediatez comunicativa que permiten las redes sociales y las nuevas formas de comunicación.

Todos somos testigos —y, en cierta forma, también víctimas— de las demandas ciudadanas por una instantaneidad en las decisiones democráticas, a causa de esta aceleración social del tiempo. De ahí que el comentario del Presidente Lagos sea tan importante para nuestra discusión: las instituciones que diseñe la Convención Constitucional deben responder a los mínimos básicos que supone una democracia constitucional, pero simultáneamente responder a las

demandas por una mayor inmediatez en el proceso político. William Scheuerman (2004) lo pone en términos bastante elocuentes: el sistema de frenos y contrapesos fue muy eficaz en una época de caballos o carretas, y las mismas características que constituían los aportes centrales de estas instituciones constitucionales al proceso político pueden ser hoy día un lastre. Ciertamente, carezco de las categorías conceptuales para proponer una solución a este enorme desafío, pero creo al menos importante explicitarlo.

Paso a mis preguntas para los centros de estudios. Ellas van en la línea de pedirles si pudieran intentar precisar —aunque sea conceptualmente— cómo se aterrizarían algunas de las ideas de sus presentaciones en propuestas concretas de diseño institucional.

Respecto de la presentación de Daniel, me gustaría pedirle si pudiera profundizar en cómo incorporar institucionalmente el concepto de reflexividad en la arquitectura constitucional. Ustedes enuncian que esta concreción política podría darse en asambleas ciudadanas y sorteos, algo sobre lo que Hélène Landemore (2020) y otros académicos han hecho interesantes contribuciones. Pero también existen muchas otras maneras de promover una mayor reflexividad política. Solo por darles un ejemplo, en ciencia política hay interesantes contribuciones sobre el efecto positivo que tendría el clientelismo y prebendarismo en la reflexividad del sistema político, al prestar un importante servicio de asistencia a ciudadanos individuales (Bussell 2019). Sin ir más lejos, el caso chileno tal vez sea un buen ejemplo de esta realidad: la Democracia Cristiana y la Unión Demócrata Independiente, dos de los principales partidos políticos en el periodo de la transición, tenían marcadas estructuras clientelares que, de cierta forma, los hacían receptivos de las demandas locales. Y aunque

discrepo en una apreciación normativa en términos positivos del clientelismo, creo importante —y le agradecería a Daniel si pudiera hacerlo— profundizar en mecanismos alternativos de reflexividad que intenten conciliar una aparente paradoja de la gobernanza contemporánea: es cierto que pareciera existir una demanda por una mayor deliberación pública de las decisiones gubernamentales, pero esa misma ciudadanía exige con igual ímpetu inmediatez e instantaneidad en el obrar político, sin importar la complejidad del asunto demandado.

A Claudio le pediría si nos pudiera aclarar qué entiende por presidencialismo de coalición, ya que se trata de una categoría no del todo delimitada conceptualmente. Es cierto que existen estudios como el de Paul Chaisty, Nic Cheeseman y Timothy Power (2018), que buscan individualizar rasgos comunes en todos los casos de estudios que se consideran variantes del presidencialismo de coalición. Por ejemplo, en Brasil se recurre profusamente a esta categoría para explicar el régimen presidencial que ha imperado en ese país bajo la vigencia de la Constitución de 1988 (Abranches 1988). Sin embargo, esa misma literatura que intenta delimitar conceptualmente el presidencialismo de coalición, incluye el caso chileno como un ejemplo exitoso y duradero de esta variante presidencial.[5] De hecho, Mireya Dávila (2020) ha estudiado este tema y sugiere la existencia de un "presidencialismo a la chilena" para retratar la formación de coaliciones como forma de cooperación dentro de los gobiernos presidenciales desde el retorno a la democracia.

¿Cómo conciliar este antecedente con una propuesta de presidencialismo de coalición? ¿Se está sugiriendo

5 Ver Chaisty, Cheeseman y Power (2018), particularmente su capítulo noveno.

entonces promover una arquitectura constitucional que facilite replicar las dinámicas políticas que prevalecieron dentro de las coaliciones de gobierno durante los cuatro gobiernos de la Concertación?

Termino con un último comentario sobre lo que pareciera ser una carencia de algunos de los defensores del presidencialismo chileno. Claudio mencionaba que José Luis Cea o Gabriel Cid sugieren que el régimen político nunca llegó a consolidarse en nuestro país. Con independencia de si ello es efectivo o no, esta afirmación supone una visión profundamente estática del régimen político chileno. ¿Cómo explicar que, bajo el mismo articulado de la Constitución de 1833 hayan podido existir dinámicas políticas tan radicalmente diferentes entre el Ejecutivo y el Congreso? Es cierto que las reformas de 1870 podrían explicar algunas diferencias, pero ¿cómo explicar el advenimiento del mal llamado parlamentarismo que siguió a la guerra civil de 1891 y perduró hasta el golpe de 1924? La conclusión es evidente: las mismas reglas constitucionales soportan y se adaptan a dinámicas políticas muy diferentes. ¿Cómo puede ser esto posible? La respuesta no necesariamente va a encontrarse en el articulado constitucional, sino que podría estar en arreglos institucionales informales o en aspectos extrainstitucionales. En este sentido, Peter Siavelis (2006) ha hecho muchas contribuciones académicas para comprender el impacto que tienen estas instituciones informales en el funcionamiento del presidencialismo chileno. Uno también podría decir que las crisis políticas que hemos vivido bajo los segundos gobiernos de la Presidenta Bachelet y del Presidente Piñera responden, en parte, a rasgos de su personalidad: la incapacidad de ambos de confiar en los partidos políticos y empoderarlos dentro del gabinete ministerial puede leerse como un rechazo a seguir

las reglas de gobernabilidad que impone una democracia presidencial. Ese "estilo personal de gobernar", para usar la expresión de Daniel Cosío Villegas (1974), niega el inevitable cuidado que debe tener todo Presidente chileno en conciliar el frágil equilibrio que existe entre nuestro multipartidismo y el extenso poder que sobre su magistratura se ha investido constitucionalmente.

Para defender el presidencialismo chileno, tal vez sería bueno entonces explicitar muchas de estas consideraciones o disquisiciones que sobrepasan las formalidades de una Constitución escrita. De lo contrario, me parece difícil poder retratar el presidencialismo chileno en su mejor versión posible.

III. IGNACIO WALKER

Quiero concentrarme en el énfasis en el tema de la democracia que hicieron Daniel y José en su presentación y que nosotros también hicimos como CIEPLAN la semana pasada: centrarnos en la crisis de los gobiernos representativos más allá de si se trata de presidencialismo o de parlamentarismo. Daniel cita a Bernard Manin (2012), pero la dimensión oligárquica de la democracia representativa es un tema nuevo de puro viejo, ya que las teorías críticas de la democracia elitista aparecieron hace un siglo. Justamente Robert Michels (2017), Gaetano Mosca (2006) y Vilfredo Pareto (1980), a principios del siglo XX, apuntaron exactamente a esto mismo: las tendencias oligárquicas de la democracia representativa o la "ley de hierro de las oligarquías", como le llamaba Michels (2017). Entonces, debemos reconocer que esta tendencia a un cierto elitismo es bastante inherente a la democracia representativa.

En ese sentido, hay que aclarar ciertas cosas. Como muy bien decía Daniel, el modelo de la democracia directa o participativa viene de la antigua Atenas. Pero Atenas era una ciudad-estado muy pequeña, que tenía 20 mil o 30 mil ciudadanos, lo que es relevante, porque la democracia directa solo se da a ese nivel. Jean-Jacques Rousseau proviene de Ginebra, un pequeño poblado que influyó en su propia teoría de la democracia directa o participativa, así como en su crítica a la representación. En América Latina, Uruguay es lo más parecido que tenemos a las democracias directas o participativas, lo que se podría explicar por tratarse de una población menor, organizada en torno a pequeñas entidades desde el punto de vista geográfico y administrativo.

Es importante aclarar que es en ese ámbito que puede darse la democracia participativa o directa, no solo en un contexto histórico como el de Atenas, sino que hasta el día de hoy. En esta línea, yo creo que las formas de la democracia directa, semidirecta o participativa son viables a nivel del poder local. Chile tiene una gran oportunidad en este paso del Estado unitario centralizado a un Estado unitario descentralizado. En lo personal, yo ahí concentraría el espacio de la participación ciudadana y las formas directas o semidirectas: a nivel local, comunal o regional.

Siempre he defendido la democracia representativa como la mejor alternativa y no como una subóptima. Por eso comparto con Daniel y José el desafío de tratar de perfeccionar las características de la democracia representativa, particularmente porque, como ellos mismos dijeron, todas estas formas de participación o deliberación pública no son para reemplazar lo existente, sino para complementar las formas de la democracia representativa.

IV. JOSÉ MANUEL ASTORGA

Tengo varias preguntas para ambos centros de estudios. Las primeras son para Claudio y se refieren a su afirmación sobre la tradición constitucional chilena. ¿Podemos realmente decir que el presidencialismo sea uno de los elementos de la tradición constitucional chilena? De ser así, ¿por qué? Me parece que los elementos esenciales que caracterizan nuestro constitucionalismo son elementos más generales, como la forma republicana de Estado, el régimen democrático, el estado de derecho, la separación de poderes, el principio de competencia como primer supuesto de la juridicidad, así como el reconocimiento y garantía de derechos y libertades fundamentales. Lo pregunto porque planteaste que nuestra tradición constitucional vuelve poco aconsejable abandonar el presidencialismo como sistema de gobierno.

En esa misma línea, tengo una segunda pregunta complementaria. ¿Bastaría con que sea posible calificar al presidencialismo como parte integrante de nuestra tradición constitucional, para pensar que se trata de un arreglo institucional que debemos mantener? Incluso si lo entendemos como parte de la tradición y reconociendo a esta última como algo inconcluso y en proceso de construcción, ¿no debería igualmente ser revisado con una visión crítica? Sobre este punto, me sumo a lo que planteaban el Presidente Lagos y Eugenio en sus preguntas sobre el presidencialismo de coalición. ¿Será suficiente con un sistema de gobierno que permita formar un gobierno, pero que sin embargo no da respuestas o vías de salida para superar posibles crisis políticas?

Sobre la exposición de Chile 21, me llamó mucho la atención lo planteado por Daniel sobre la imparcialidad en el entendido de que esta podía ser sintetizada en la idea

"del gobierno para todos". Tomando la comparación hecha sobre las virtudes de los sistemas presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales, me gustaría preguntarles cuál de estos sistemas creen ustedes que tiende a fortalecer la imparcialidad. Pareciera que participación, proximidad y reflexividad son valores o bienes socialmente relevantes y susceptibles de ser priorizados en cualquier sistema. Pero tratándose de la imparcialidad, su consecución parece ser más difícil. ¿Creen ustedes que este es un valor propio o característico de los sistemas parlamentarios? ¿Cuáles serían los matices respecto de un sistema presidencial?

En cuanto a la presentación de José, Ignacio se me adelantó con la pregunta. Tengo solo un punto complementario: ¿Cómo ven ustedes lo que ocurrirá en la Convención en materia de participación? ¿Será esta un piso? No sé si describirla como "experimento" sea la palabra más adecuada, pero si la participación es el valor pivotante de la Convención, ¿lo será también de nuestro nuevo sistema de gobierno? Lo pregunto porque es muy probable que los principios y mecanismos relacionados con la participación ciudadana que se utilicen en la Convención se conviertan en la forma en que la ciudadanía empiece a percibir la legitimidad democrática. ¿Deben existir matices al trasladar estos valores y mecanismos concretos a la nueva institucionalidad que nos daremos en la futura Constitución?

V. NATALIA GONZÁLEZ

Sumándome a lo dicho por Ignacio, también soy de aquellas que creen que el centro de nuestro sistema político está en la democracia representativa, el que debe ser fortalecido. Por ello, siempre he pensado que los mecanismos

de participación ciudadana que se propongan en esta nueva Constitución debieran ser funcionales a la democracia representativa y no buscar reemplazarla. En esa línea, me gustaría pedirle a Claudio si pudiese profundizar un poco más en los mecanismos de participación ciudadana que le gustaría incorporar en la futura Constitución. ¿En cuáles está pensando y bajo qué supuestos operarían?

Y a Daniel y José, me gustaría preguntarles sobre la realización de consultas públicas que proponen. ¿Esas consultas públicas tendrían lugar a nivel local, regional o nacional? ¿Se consultarían asuntos de política pública? Tengo una pregunta similar respecto de la iniciativa de consulta sobre ley a la ciudadanía: ¿Tiene algunos requisitos de procedencia y limitaciones?, ¿se consultarían todas las leyes que han sido aprobadas en el Congreso?

VI. JAVIER SAJURIA

Tengo algunas preguntas sobre la presentación de Claudio. Aunque ya lo han preguntado, le pediría igualmente si pudiera explicar con mayor detalle lo que entiende por presidencialismo de coalición o, en su defecto, esbozar algunos de los arreglos institucionales que este supone. Por ejemplo, mover la elección del Congreso a la segunda vuelta tiene mucho sentido, considerando la lógica propuesta de generar coaliciones que permitan gobernar, en tanto esto le permite al votante saber quién va a ser el gobernante y así al votar puede saber si quiere hacerlo por la oposición a ese gobierno o no. Pero me gustaría escuchar las otras bajadas institucionales que supone su idea de presidencialismo de coalición.

En cuanto a la referencia que se hace a Christopher Martínez (2020), yo tengo mucho respeto por su trabajo, pero

es una voz minoritaria dentro de este debate y soy crítico de su visión sobre el hiperpresidencialismo. Ciertamente, el bloqueo y la poca capacidad de gobernar que tiene el Presidente cuando encabeza gobiernos débiles o sin mayoría parlamentaria pareciera ser un argumento en contra del hiperpresidencialismo. Pero la clave de los regímenes híperpresidenciales es una combinación de una cantidad importante de atribuciones formales legales, una hipertrofia de estos poderes formales y una muy baja flexibilidad del sistema para reaccionar en el evento de que esas atribuciones o poderes no puedan ser ejercidos. Eso es justamente lo que estamos viviendo hoy día: un hiperpresidencialismo de carácter jurídico, que en términos políticos no proporciona al sistema ningún mecanismo de resolución de crisis si no es infringiendo las normas, modificando la Constitución o desarrollando mecanismos alternativos de carácter informal. Entonces, hay que generar mecanismos menos traumáticos de resolución de crisis que los de nuestro régimen presidencial.

Sobre la exposición de Daniel y José, tengo dos preguntas. Primero, respecto de los distintos mecanismos de participación y de democracia deliberativa que va en la misma línea del comentario que le hice a la presentación de Rumbo Colectivo en la sesión pasada. Una de las cosas que sabemos empíricamente sobre todos estos mecanismos de participación es que suelen repetir los mismos sesgos de participación que se ven a nivel político: sesgos de clases, probablemente sesgos regionales en el caso chileno, sesgos de género, etc. (Persson 2013). ¿Cómo planean entonces diseñar mecanismos que permitan una mayor participación? El sorteo es, por cierto, una alternativa. Otro tema interesante es, por ejemplo, cómo fomentar y asegurar una mejor participación de mujeres en entornos y dinámicas

que son usualmente bien masculinas, teniendo en cuenta las labores de cuidado y/o consideraciones de clase, que es otro sesgo importante que tenemos en todos los mecanismos (Grasso y Smith 2021).

Les hago esta pregunta no porque crea que estos mecanismos de participación o democracia vayan a incrementar los sesgos. Ello probablemente no ocurra. La democracia participativa en Chile es tan sesgada que probablemente cualquier mecanismo de participación va a generar un poco más de representatividad que el Congreso o los mecanismos tradicionales. Sin perjuicio de ello, no sería conveniente ofrecer un modelo democrático con la idea de generar mayor legitimidad, pero que simplemente se limite a replicar los sesgos y exclusiones actualmente presentes en el proceso político.

Finalmente, creo que evadieron un poco las preguntas sobre régimen político, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Ello me parece bien en términos metodológicos, pero también sabemos que las instituciones generan cambios. Por ejemplo, la dinámica del Congreso cambió después de la reforma electoral y, más aún, la dinámica de las instituciones cambió después de la reforma constitucional del año 2005. No me extrañaría para nada si el funcionamiento de la Convención Constitucional resulta ser distinto solo por el hecho de tener paridad. La evidencia de procesos legislativos en el mundo donde hay mayor participación femenina es que las dinámicas de trabajo son distintas (Murray y Sénac 2018). Creo, entonces, importante no minimizar el rol que tienen las instituciones en modelar el comportamiento, aun a pesar de que este ejercicio efectivamente no se reduce únicamente a instituciones ni modelamiento de comportamiento. Es importante prestarles atención a estos aspectos institucionales, porque

incorporar mecanismos de democracia participativa al actual diseño institucional podría, por ejemplo, generar ciertas dinámicas o consecuencias no buscadas.

Una pregunta para ejemplificar este comentario: ¿Qué rol les corresponde a los partidos políticos en la participación política? En otros países, como Uruguay (que es de los casos más interesantes), los partidos políticos son el vehículo de participación y los independientes no existen, no porque no existan personas independientes, sino porque los partidos son capaces de absorber la demanda por participación política que existe en la ciudadanía. ¿Por qué entonces una democracia representativa no es capaz de hacerlo? ¿Por qué un mecanismo de democracia participativa no podría ser capaz de hacerlo a través de los partidos políticos?

VII. MANUEL MARFÁN

Desde hace algunos años que en economía decimos que más que preocuparnos tanto de que los agentes microeconómicos actúen racionalmente, tal vez a lo que hay que prestarle realmente atención es a que el sistema en su conjunto funcione correctamente, ya que las crisis contemporáneas son sistémicas. Por ello debemos procurar anticiparnos a los problemas de carácter sistémico que podrían producirse.

Si aterrizamos esta idea a la discusión que estamos teniendo ahora, creo que podemos sacar una importante lección: hay una cierta tendencia a que la democracia avance hacia una mayor granularidad de las decisiones políticas, con el propósito de asegurar que las preferencias individuales sean bien representadas dentro del sistema político. Sin embargo, creo importante que en esta tendencia se advierta

una necesidad de mantener la visión de conjunto para que el sistema político pueda funcionar bien. De lo contrario, podrían producirse crisis sistémicas de carácter político.

Para evitar esa posibilidad, debe existir alguna institución que se preocupe del funcionamiento del sistema en su conjunto. Sin embargo, creo que esta consideración ha estado ausente en las propuestas sobre participación y democracia que han presentado los centros de estudios en esta sesión.

VIII. JAVIERA MARTÍNEZ

Quería abordar dos temas. El primero es una reflexión sobre la supuesta diferencia entre democracia participativa y representativa. Creo que hay cierto consenso de que en ningún caso la democracia participativa busca reemplazar a la representativa. También me parece que existe consenso de que una mayor participación, o la introducción de mecanismos de democracia directa, necesita un "tiempo de gracia" para que sea incorporado en la cultura política de la ciudadanía. Incluso quienes somos más defensores de la introducción de estos mecanismos debemos reconocer por lo menos dos desafíos de los que tendríamos que hacernos cargo.

Un primer desafío está relacionado con lo que decía Javier, sobre cómo fomentar una cultura de participación a fin de que estos mecanismos no sean cooptados por ciertos grupos con mayor capacidad de organización e incidencia, sino que, por el contrario, contribuyan realmente a favorecer la representatividad y la diversidad.

Un segundo desafío es más político. La utilización de estos mecanismos no puede producir o contribuir a una

despolitización del proceso de toma de decisiones políticas. Esto es algo que no deseamos, por traducirse en una sobrevaloración de la independencia de los cuerpos intermedios y que supondría el otro extremo, el de una sociedad que tiende a despolitizar más sus espacios de deliberación.

IX. CLAUDIO ALVARADO

Sobre los comentarios del Presidente Lagos, considero importante simplemente insistir en los dos temas que él apunta. Es muy relevante que esta reflexión sea situada no solamente respecto de la crisis actual, sino también considerar en concreto el derrotero histórico del país. Desde el año 2005 en adelante han ocurrido cosas que han influido en nuestro contexto actual. Y también insistir, como él sugería, en la necesidad de un *redistritaje* que acerque la política a la ciudadanía.

Sobre lo que decía Eugenio, coincido en que muchos de los problemas actuales del presidencialismo tienen que ver con factores extrainstitucionales. Como les decía en mi presentación, no todo es institucional. A partir de eso, yo también suscribo la crítica que él sugiere en torno al modo particular de ejercer el poder de los últimos dos mandatarios. Ahora bien, ¿qué sería un presidencialismo de coalición? Tenemos que construirlo entre todos, yo no tengo en ningún caso todas las respuestas. Como les decía, me parece que hay margen para muchas modificaciones respecto del sistema actual con tan solo dos limitantes: evitar trasladar la división del mando al interior del Ejecutivo (como ocurre en el régimen semipresidencial) y mantener un jefe de gobierno electo directamente por los ciudadanos (a diferencia del régimen parlamentario).

Con todo, hay algunas alternativas sobre la mesa que nos parecen plausibles. Yo enuncié una en mi presentación, que es la que también rescataba Javier: en el caso de mantenerse el presidencialismo, podría trasladarse la elección parlamentaria al balotaje, a fin de favorecer las mayorías parlamentarias. Pero también se pueden pensar otras, como lo han sugerido para el caso chileno Sebastián Soto (2020) y Arturo Fontaine (2021). Por mencionar tan solo algunos ejemplos, se podría pensar en:

Compartir el poder de agenda legislativa con la coalición y, así, modificar las urgencias legislativas.

Tener un tránsito más fluido entre el Congreso y los ministerios, para lo cual podría facilitar que parlamentarios claves dentro de la coalición sean ministros.

Incorporar una iniciativa exclusiva parlamentaria que permita compartir la potestad legislativa del Presidente.

Algo que no es propio de la modificación del presidencialismo, pero que sí es clave para nuestra realidad, sería el fortalecimiento de los partidos políticos.

En cuanto a lo señalado por Ignacio, coincido plenamente respecto de la importancia de las instituciones mediadoras. Nosotros necesitamos fortalecer la mediación política y, si bien ello excede los límites de nuestra discusión, concuerdo con él sobre la importancia de subrayar esta carencia de nuestro régimen político.

El tiempo es muy escaso para responder adecuadamente a la pregunta de Natalia, pero en resumen, considero que debemos ir más allá de aquellas propuestas que hoy resuenan con más fuerza, como la iniciativa popular de ley y los plebiscitos revocatorios. No es que tengamos un problema a priori con la iniciativa popular de ley, pero hay que tener presentes sus limitaciones en tanto mecanismo de democracia directa. De hecho, se discute si esta iniciativa

popular tiene tal carácter, llegando algunos a negarlo (Pérez 2021). De igual forma, miramos con bastante escepticismo los plebiscitos revocatorios, ya que pueden convertirse en un factor de inestabilidad según cómo sean diseñados. Por ejemplo, en Perú más de cinco mil autoridades fueron impugnadas por esta vía entre 1997 y 2013 (Pérez 2021).

Deben buscarse otras alternativas, y muy especialmente con énfasis a nivel local, para disminuir la brecha entre política y ciudadanía. En este sentido, nos parece que sería clave la flexibilidad en los requisitos para organizar plebiscitos comunales vinculantes respecto de asuntos que impactan la vida cotidiana de esos grupos locales. Es en la esfera local donde se juega una parte importante de la legitimidad del sistema político.

Cierro contestando a lo que me preguntaban José Manuel y Javier: no creo que la tradición sea suficiente para justificar el presidencialismo. Me parece que sería tan erróneo asumir de manera acrítica la tradición como renunciar a ella *a priori*. Mi problema con el cambio de régimen tiene que ver más bien con cómo este conversa con la crisis política. El escepticismo que despierta en la ciudadanía el reemplazo de un parlamentario por las dirigencias partidarias sugiere que no sería bien recibido que estas mismas cúpulas partidarias elijan al jefe de gobierno en un contexto político como el actual, más allá de cuál sea la tradición existente en nuestro país. El problema no es tanto la tradición en sí, como el arraigo de la institución presidencial.

Ahora bien, es cierto que el presidencialismo no tiene una válvula de escape notoria para superar las crisis políticas y eso es un punto importante que se debe reconocer. Entonces, lo que hay que hacer es tratar de evitarlas en la mayor medida posible. Para ello es clave que los

gobiernos puedan llevar adelante sus programas, quizá tener también una elección parlamentaria a mitad de periodo. Pero ciertamente no vislumbro un equivalente a lo que sería una válvula de escape como la que en abstracto ofrece el régimen parlamentario.

X. DANIEL GRIMALDI

Creo que el eje de los comentarios y preguntas se centra en las dudas sobre la democracia representativa y en el lugar que esta tiene en un nuevo diseño institucional frente a las otras formas de democracia.

A favor de la democracia representativa debemos reconocer que es difícil escapar de ella. En todas las otras formas de democracia igualmente terminan de alguna manera existiendo representantes de los ciudadanos. En la democracia participativa los que voluntariamente acuden a las instancias de participación terminan emitiendo opiniones en nombre de los que no están, y si hay una asamblea por sorteo con cuotas estadísticamente representativas de la sociedad, los sorteados constituyen igualmente una suerte de representantes de su cuota estadística, aquellos que hablan en nombre de otros de su misma categoría social. De esta manera, esas diferentes formas de democracia suponen maneras de concebir la representación con otro acento.

En su trabajo sobre el concepto de representación, Hanna Pitkin (1967) sostiene que este no es unívoco, sino que ha evolucionado en el tiempo y se ha consolidado bajo ciertos parámetros impulsados por el poder de los partidos, de las élites o de los movimientos sociales. Bernard Manin adhiere también a esa tesis, quien aun a pesar de hacer una

gran defensa al valor del sorteo, sigue siendo un defensor de la democracia representativa.[6]

Pues bien, la concepción de la representación más consolidada se entiende como un fideicomiso. Uno de los problemas de las democracias representativas es que justamente hoy los representantes actúan de esta manera y, en muchos sistemas, incluido el nuestro, ese fideicomiso es prácticamente ciego. Hay entonces muy poca capacidad por parte del gobernado de contrarrestar y exponer su punto de vista o de controlar al fideicomisario, salvo al final del mandato o a través de la revocación del mandato en casos muy específicos.

Existen varias formas de democracia (directa, participativa, electoral, deliberativa) que pueden formar parte de un sistema político, y cuando estas se complementan bien se influyen virtuosamente las unas a las otras. Por esto nosotros consideramos necesario comprender la democracia en términos dinámicos y complementarios. Como dice Ignacio, puede ser que una de las formas más virtuosas de ejercerla sea en términos de escala: más directa en lo local, más representativa en lo nacional o federal. Por ejemplo, en Suiza la gente participa mucho más en los referéndums a nivel local y se preocupa mucho menos de lo que pasa arriba, porque hay burocracias que funcionan muy bien. Por lo tanto, debemos pensar la democracia en sus diferentes dimensiones con el fin de que ellas se complementen, sabiendo que aun así cada

---

6 Ver entrevista de Hélène Landemore a Bernard Manin y Nadia Urbinati, en *La Vie des Idées*, 7 de marzo de 2008, titulada "La démocratie représentative est-elle réellement démocratique?". Disponible en: https://laviedesidees.fr/La-democratie-representative-est-elle-reellement-democratique.html

dispositivo democrático va a terminar siendo representativo en alguna dimensión.

Complementando lo anterior, debemos también tener presente un principio sociológico clave: toda institución o espacio de participación es un proceso de selección social en sí mismo, por lo que es entonces imposible que convoque a todo el mundo. De diferentes maneras y con distintos énfasis, cada uno de ellos es un proceso de selección social, por lo que la clave está en el equilibrio. Algunos de ellos van a convocar a los más especialistas, otros a los más involucrados y otros al ciudadano común. Cuando la democracia participativa convoca sin mayores especificaciones, obviamente participarán quienes tienen mayor interés, capital cultural y redes. Por eso debe destacarse el mecanismo de selección por sorteo: aquí se representa verdaderamente el espíritu del ciudadano común y corriente, que hoy está completamente ausente de nuestro sistema representativo. Este es solo un ejemplo, pero debe avanzarse en complementar nuestro sistema democrático a través de diversos mecanismos que permitan lograr un nuevo equilibrio y, así, superar la noción de representación como un fideicomiso ciego.

Un último punto sobre reflexividad y espacio digital. Creo que aquí hay una gran trampa que debemos denunciar, porque los estudios sugieren que la participación en el espacio digital segrega a la población. Se generan guetos de gente que está de acuerdo y se unen para atacar a otros y no se favorece la deliberación ni el intercambio de puntos de vista, porque en este intercambio las personas solamente expresan una opinión sin estar abiertas a un posterior diálogo (Lev-On y Manin 2006).

XI. JOSÉ ROA

Nuestra reflexión busca hacer un énfasis sobre un aspecto común a todos los regímenes políticos: el déficit de legitimidad. La elección de régimen político no es indiferente. Sin embargo, subyacen en todos ellos el problema del déficit de legitimidad.

Como hemos dicho, los mecanismos que en general se proponen son complementarios a los mecanismos institucionales existentes con el propósito de dotar de una mayor legitimidad al sistema político. Son mecanismos *ad-hoc*, contingentes y con requisitos. Es decir, no son para todo ni para ser utilizados todo el tiempo.

Asimismo, debe avanzarse hacia una mejor práctica y cultura en la utilización de estos mecanismos que la que actualmente existe, que se haga cargo de la evaluación existente hoy en día, desarrollando prácticas que permitan a estos mecanismos complementar la decisión colectiva.

QUINTA SESIÓN DE TRABAJO

30 de julio de 2021

PRIMERA PARTE: PRESENTACIONES

Centros de estudios:
Espacio Público
Centro de Estudios Públicos (CEP)

I. ESPACIO PÚBLICO

Presentadores:
Javier Sajuria
Manuel Arís

Javier Sajuria

Aclaración preliminar

Nosotros vamos a dividir nuestra presentación en dos. En la primera parte vamos a enfocarnos en el sistema electoral, lo que va a ser abordado a partir de la propuesta que recientemente publicamos en Espacio Público (Ortiz et al. 2021). En la segunda parte vamos a referirnos al tema de los partidos políticos. Ahí, Manuel Arís nos va a contar cuáles son aquellos elementos que todavía creemos que faltan en el proceso de regulación de los partidos políticos.

En esta búsqueda de entender la relación entre la ciudadanía y la institucionalidad, nosotros sentíamos que al comienzo de este ejercicio colectivo existía un vacío en comprender que la legitimidad del sistema político está dada no solo por los problemas que hay entre los poderes del Estado, sino también por la relación que esos poderes tienen con la ciudadanía. Sentíamos que faltaba este vínculo en el análisis

que se ha hecho, por lo que empezamos a pensar en cómo las instituciones —y, en particular, los sistemas electorales y los sistemas de partidos políticos— podían ser un poco más receptivos y capaces de absorber y de intermediar. Por cierto, al hablar de absorber e intermediar nos estamos refiriendo a los conceptos de agregación vertical de demandas y de coordinación horizontal de autoridades, que es clave en la definición de partidos políticos (Luna et al. 2021).

Existen otras razones para habernos enfocado en el tema de los sistemas electorales. Dentro de la asamblea de Espacio Público no ha sido fácil encontrar una postura común sobre el diseño del nuevo sistema de gobierno. Si bien todos somos partidarios de movilizarnos hacia sistemas menos presidenciales, permanece como una pregunta abierta hasta dónde avanzar. Personalmente, soy partidario de un sistema parlamentarista o más parlamentarizado, pero hay quienes tienen otras preferencias, lo que hace difícil encontrar consensos.

Diagnóstico

Uno de los elementos clave que creemos que debe ser abordado en la discusión sobre régimen electoral y que parecía estar presente en muchas de las presentaciones hechas en este grupo de trabajo, así como en la discusión pública, es una supuesta tensión en nuestro sistema electoral. Los elementos en tensión serían la conexión territorial —que las personas conozcan a sus representantes y tengan un cierto vínculo con ellos— y la lógica proporcional del sistema, es decir, que las fuerzas políticas estén representadas legislativamente más o menos en la medida en que los votantes las han preferido en los procesos electorales.

Se critica mucho que la reforma al sistema electoral del año 2015, que aumentó la proporcionalidad del sistema de elección parlamentaria e incorporó distritos de mayor magnitud territorial, contendría un diseño defectuoso porque habría fragmentado el sistema político (Bünker 2018). Nosotros consideramos que el sistema binominal ya estaba fragmentado y probablemente lo que ocurría es que este forzaba a los electores a tomar decisiones que no necesariamente representaban fielmente sus preferencias. Esta es una hipótesis de trabajo que se puede testear empíricamente, pero la creemos acertada. ¿Qué significa esto? Con anterioridad a la reforma del año 2015, la ciudadanía ya mostraba signos de una fragmentación política mucho mayor que la que el sistema era capaz de reflejar. De esta manera, adoptar un sistema electoral proporcional simplemente facilitó que esa diversidad se expresara electoralmente en términos de diferencias políticas.

Creemos que este fue un cambio positivo, por lo que volver a un sistema mayoritario significaría un retroceso: la sociedad chilena en general se está movilizando a espacios mucho más diversos políticamente. La pregunta que debemos hacernos entonces no es tanto cómo limitar la representación de distintas facciones políticas, sino más bien cómo coordinar esas facciones en la formación de un gobierno y facilitar la gobernabilidad entre ellas.

En Chile también tenemos un problema de representación sustantiva y descriptiva. Cuando hablamos de representación sustantiva nos referimos a una de carácter ideológico, es decir, que las personas sean representadas por quienes tenga cierta afinidad ideológica, de modo que se representen las ideas, intereses y necesidades de los votantes. En esto la representación se relaciona con la proporcionalidad, en cuanto se refiere a la capacidad de

las distintas fuerzas políticas de llegar al poder en la proporción de los votos que obtienen en las elecciones. Con ello se asegura una cierta correlación entre las ideas de esos partidos y su representación en las asambleas legislativas en la proporción de los votos obtenidos. Pero también hay un elemento clave de representación descriptiva, que supone que quienes son electos como representantes y ejercen el poder, se parezcan a las personas que son gobernadas por las respectivas instituciones. En Chile esto claramente había sido un problema hasta antes de la Convención Constitucional. Gran parte de la élite política proviene de segmentos de la población muy homogéneos: estudiaron en ciertos colegios privados y universidades, están sobrerrepresentadas ciertas profesiones, son de Santiago y hasta el día de hoy son en su mayoría hombres (Sajuria 2019). El estudio del COES respecto de las élites es muy revelador en ese sentido: hacia el año 2020 cerca del 58% de las personas que ocupaban cargos de poder político en Chile había salido de colegios privados y más del 80% tenía a sus hijos en colegios privados, no obstante que la matrícula de estos últimos es de solo un 8,8% de los estudiantes del país (Atria y Rovira 2021). En los resultados de la elección de la Convención Constitucional encontramos que ahí la relación se invierte de manera importante, ya que hay una representación de personas que provienen de colegios municipales o particulares subvencionados mucho más alta, lo que se condice de mejor manera con la realidad educacional de la mayoría del país.

¿Por qué es importante la representación descriptiva? Porque en nuestra opinión gran parte de los problemas que en materia de representación tenemos en nuestro país tienen justamente que ver con esto: los representantes no se parecen a los representados, no viven una realidad

similar, no tienen los mismos problemas, no tienen que ocupar los mismos servicios públicos y, por lo tanto, tienen poca capacidad de comprender las necesidades del segmento al que representan.

Otro problema que se ha conversado latamente en nuestras discusiones es la lógica de la igualdad de voto. Por la forma de distribución de los distritos, tenemos actualmente en Chile casos de personas cuyo voto es uno entre 500 mil o 600 mil para la elección de un representante, mientras que en otros distritos el voto de una persona es proporcionalmente mucho más poderoso, como ocurre por ejemplo en Aysén o Magallanes. Eso en inglés se llama *malapportionment*. Hay mecanismos con los cuales podemos lograr una mejor distribución del voto, pero eso requiere necesariamente aumentar la cantidad de distritos; consecuencialmente podría traducirse también en un aumento del número de parlamentarios.

El último punto en el que nosotros tenemos una posición definida y que nos gustaría hacer presente es no creer que el detalle del sistema electoral tenga que ser regulado a nivel constitucional. Consideramos que el nivel de detalle que la Constitución chilena tiene en torno al sistema electoral es muy alto. Esto puede involucrar cosas positivas o negativas, pero consideramos revelador de la constitucionalización del sistema electoral que parte importante de las modificaciones al proceso electoral que tuvieron que promoverse a causa de la pandemia hayan requerido de reformas constitucionales. Esto obviamente genera problemas, porque la Constitución se vuelve entonces un espacio en constante construcción, lo que la vuelve mucho más compleja. Ciertamente, los principios constitucionales del sistema electoral debieran estar reflejados en el texto constitucional, pero la operación y el detalle de este debiera

quedar entregado a las leyes, a fin de permitir cierta flexibilidad en torno a los cambios, como por ejemplo en el diseño de los distritos.

Propuestas

En primer lugar, nosotros abogamos por un sistema bicameral incongruente. ¿A qué nos referimos con eso? En ciencia política hablamos de la congruencia en el bicameralismo cuando la lógica de representación en ambas cámaras es exactamente la misma, como ocurre en el caso chileno. Hoy día las regiones del país donde se eligen a los senadores y las senadoras, básicamente son un paraguas donde están contenidos los distritos de diputados y diputadas. Es decir, no hay una diferencia. Asimismo, la lógica de representación en cuanto a la magnitud de las circunscripciones senatoriales sigue más o menos la misma de los distritos de los diputados: a mayor población en la región, mayor cantidad de senadores y senadoras. Nosotros creemos que, por razones distintas, es muy importante desacoplar las lógicas de representación de cada cámara legislativa. Principalmente, porque tiene poco sentido mantener un sistema bicameral donde las lógicas de representación son las mismas, sobre todo considerando los riesgos asociados en términos de captura o de tráfico de influencias. En este escenario, el Senado se vuelve un espacio muy atractivo por la poca cantidad de gente que hay y el poder relativo que tienen quienes forman parte de este.

También —y aunque esto se escapa de la propuesta de régimen electoral— estamos de acuerdo en un bicameralismo asimétrico. ¿Qué significa esto? Que los poderes de las dos cámaras sean distintos, lo que supone que haya una

cámara con mayor legitimidad y que tiene un mayor poder de veto. Consideramos que esa tiene que ser la Cámara de Diputadas y Diputados, que debe tener mecanismos de insistencias, por señalar un ejemplo. Esto supone que los proyectos rechazados por el Senado no vayan a comisión mixta, sino que exista una posibilidad de insistencia en la cual la Cámara de Diputadas y Diputados pueda volver a votar en el proyecto y pasar por encima del Senado (lo que la literatura llama *overriding*).

Este diseño Legislativo está presente en Alemania en el Consejo Federal (*Bundesrat*), en el Reino Unido en la Cámara de los Lores (*House of Lords*) y también en otras legislaturas del mundo. No debemos quedarnos entonces con la idea de que el bicameralismo solo puede operar como en el sistema norteamericano o chileno, en el que las cámaras tienen un nivel de poder equivalente.

De lo dicho se desprende que tenemos que avanzar tanto hacia un sistema de representación distinto, como a un sistema de elección distinto. Les voy a explicar el sistema de representación de cada una de las cámaras que estamos proponiendo. En el caso de la Cámara de Diputadas y Diputados, creemos que tiene que haber un sistema mixto proporcional con paridad de género y escaños reservados. Cuando hablamos de sistema mixto proporcional, lo que estamos diciendo es que una parte de la cámara se elige por distritos uninominales y otra parte se elige de forma proporcional, con listas cerradas. Cuando decimos que el sistema es proporcional, sugerimos que el resultado final de las elecciones, traducido en la composición final de la cámara, va a reflejar en porcentajes de votos los resultados obtenidos por cada lista en la votación respectiva. Ello implicaría, eventualmente, aumentar el número de diputadas y diputados, hasta lograr ese nivel de representación

proporcional. Esto ocurre ya que el sistema busca que la correlación entre el porcentaje de votos obtenidos por un partido y su porcentaje de escaños sea la más alta posible, lo que permite flexibilidad en el tamaño de la cámara para alcanzar ese resultado.

En el caso del Senado, la situación es diferente. Gracias a la elección de gobernadores, simbólicamente las regiones hoy día constituyen unidades territoriales y políticas mucho más fuertes. No me cabe duda de que en el futuro ello se profundizará, como consecuencia de la descentralización. Por ello es importante que cada región, en tanto unidad, tenga representación igualitaria dentro del Congreso.

Por eso creemos que el bicameralismo debe mantenerse. La principal razón para oponernos al unicameralismo no dice relación con que consideremos que el Senado es esencial *per se*. En la lógica de la descentralización, es importante que las regiones tengan y mantengan ciertos niveles de poder importantes. Por lo tanto, un Senado donde las regiones incluso más extremas y chicas tengan una representación igualitaria es fundamental para mantener esos equilibrios. De lo contrario, el centralismo que impera en Chile nuevamente va a replicarse en un sistema unicameral.

Para la Cámara de Diputadas y Diputados proponemos en primer lugar 65 distritos uninominales. Para alcanzar este número, tomamos como referencia la comuna de Puente Alto, que según el censo de 2017 es la más grande. La dividimos en dos en términos de su población y, a partir de eso, fuimos dibujando distritos. En nuestra propuesta nos basamos en las unidades territoriales ya existentes, como comunas y provincias. Hicimos algunas salvedades: no puede haber menos de un distrito por región y, como hay regiones con menos de 200 mil habitantes y fracción,

nosotros determinamos que esa sería la unidad electoral. Esto supone que esas regiones tienen un único distrito. En algunos casos, los nuevos distritos coinciden con los anteriores; en los otros se hizo una reformulación buscando disminuir el *malapportionment*.

Adicionalmente, tratamos de no subdividir provincias para evitar incurrir en el llamado *gerrymandering*, es decir, jugar con los límites electorales para beneficiar o perjudicar a algún actor o sector político. Esto explica que hayamos intentado mantener las provincias. Entiendo que hay una historia detrás de la forma en que se organizan las regiones y provincias en Chile, y que no es un tema completamente objetivo, pero al menos es un punto de partida. Podemos volver a discutir esa distribución en el futuro, pero creemos que es un buen punto de partida a considerar en esta discusión constitucional. Obviamente están las excepciones de comunas, como Maipú y Puente Alto, que si bien son comunas con una población mucho mayor, igualmente preferimos no dividirlas. De esta manera, no hay comunas que tengan un distrito en una parte y otro distrito en la otra. Sin perjuicio de ello, para el caso de las comunas de Puente Alto y Maipú, igualmente tenemos una propuesta de dónde ellas podrían ser divididas para el diseño de nuevos distritos. En particular, proponemos hacer una división buscando que ambos distritos de la comuna tengan un número más o menos equivalente de votantes.

Esas 65 personas son electas por derecho propio y se eligen por un sistema de voto alternativo. Esto quiere decir que los votantes tienen que hacer una lista con sus preferencias de candidato o candidata, señalando cuál es su primera preferencia, después su segunda y así sucesivamente. A la hora de contar, si hay alguna candidatura con más del 50% de las primeras preferencias, entonces se declara

electa. Si eso no ocurre, se elimina la candidatura que tuvo la menor cantidad de primeras preferencias y se distribuyen esos votos según las segundas preferencias marcadas. Si alguna candidatura obtiene mayoría absoluta después de este proceso, sale electa. De lo contrario, se repite el proceso hasta que se logre. Este sistema evita las segundas vueltas y, sobre todo, permite que no salgan personas que tienen alto nivel de rechazo, una situación completamente posible en sistemas de mayoría simple.

Finalmente, las candidaturas uninominales tienen que estar asociadas a listas, mientras que el principio es que cada partido sea una sola lista.

En segundo lugar, la Cámara de Diputadas y Diputados también estaría compuesta de 100 escaños repartidos en tres listas macrorregionales:

1. Una primera macrorregión del norte estaría compuesta por las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Coquimbo, en la que se elegirían 30 representantes.
2. Una segunda macrorregión del centro estaría comprendida por las regiones de Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins, en la que se elegirían 40 representantes.
3. Una tercera macrorregión del sur que estaría compuesta por las regiones del Maule, Ñuble, Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes, en la que se elegirían 30 representantes.

Estas personas serían electas por un sistema de listas cerradas, que en realidad se llaman *listas abiertas bloqueadas*, ya que son bloqueadas para la ciudadanía, pero abiertas para efectos de la asignación de escaños. Bajo este sistema, los partidos políticos proponen un orden en esas

listas, las personas votan por la lista y a partir de ese orden se distribuyen los cupos.

Proponemos fijar en un 3% el umbral para poder tener representación en la Cámara. Si bien hay otras propuestas que hablan de un 5%, consideramos que ese porcentaje todavía es muy alto en el sistema chileno, por lo que un 3% pareciera más razonable.

Además, nuestra propuesta considera los *overhang seats* o escaños compensatorios. Ellos operan cuando, por ejemplo, a una lista parlamentaria le va muy bien en los distritos uninominales, pero no en el voto por la lista cerrada. La única forma en que uno puede compensar el hecho de que otras listas no obtengan la representación adecuada es aumentando el número de personas electas en el Congreso. Nuestra propuesta entonces considera inicialmente 186 escaños parlamentarios, los que podrían ser más. Para ponerles un ejemplo extremo: la Cámara Baja alemana está diseñada con 598 escaños, pero por aplicación de los escaños compensatorios actualmente tiene 709 parlamentarias y parlamentarios.1 No creemos que en nuestra propuesta se vaya a llegar a ese nivel de *overhang seats*, ya que el caso alemán es de 16 distritos correspondientes a los estados, mientras que nosotros proponemos solo tres macrorregiones.

Entre otras propuestas relacionadas, consideramos conveniente que las coaliciones electorales se realicen después y no antes de la elección. Asimismo, hay una cuota de género en la conformación de listas que es muy similar a la utilizada para la elección de los integrantes de la Convención Constitucional. Finalmente, consideramos 21

---

1 Ver composición actual del Bundestag alemán en https://www.bundestag.de/en/parliament/plenary/distributionofseats.

escaños reservados para pueblos originarios, en un sistema electoral muy similar al seguido para la Convención. Aumentamos un poco el número para que fuera proporcional a los 165 originales y también incorporamos un escaño para los afrodescendientes, quienes fueron excluidos del proceso constituyente.

Como les decía, en el Senado proponemos una lógica de igualdad territorial, con listas cerradas y desbloqueadas similar al sistema actual, en el que cada región va a contar con tres escaños. Incluimos una corrección por paridad de género a nivel nacional, porque obviamente por circunscripción se hace mucho más difícil. Y la idea es asegurar que haya 24 hombres y 24 mujeres al final del día, o sea que proponemos reducir el Senado de 50 —que es el número final después de la reforma de 2017— a 48 asientos.

Manuel Arís

Para formular nuestras propuestas sobre funcionamiento de partidos políticos, en Espacio Público hemos hecho un trabajo principalmente al alero de lo avanzado por la Comisión Engel. Por lo tanto, se trata de propuestas que no estuvieron comprendidas en los cambios promovidos al sistema de partidos políticos el año 2016 y que se materializaron en las leyes de financiamiento de la política y de democracia interna de los partidos políticos.

Tal vez sea conveniente abordar directamente las propuestas, porque el diagnóstico pareciera ser compartido. Todos lo han dicho con distinto énfasis y nosotros quizás tenemos un mayor nivel de detalle en las propuestas, las que tienen como eje articulador el fortalecimiento institucional de los partidos. En ese sentido, coincidimos con

muchos de los diagnósticos y propuestas que se han hecho en este grupo de trabajo.

A mí me parece que hay una frase que dijo Ignacio en su presentación que grafica muy bien la tensión que existe: "Cuidado con los independientes y los plebiscitos". En esa frase se grafica muy bien la tensión entre la necesidad de fortalecer a los partidos políticos, sin que esto signifique una especie de defensa corporativa de los mismos. En otras palabras, esta tensión debe definir barreras de entrada que sean razonables y, simultáneamente, establecer mecanismos para fomentar que los partidos políticos expresen la diversidad de intereses que hay en nuestro país. Otra cosa que queremos resaltar de las propuestas anteriores es aquella de Rumbo Colectivo respecto de la desaparición gradual o programada de los partidos políticos. También queremos evitar la subsistencia de los partidos políticos a los resultados de una elección en particular, como ocurre hoy día, a fin de privilegiar una combinación de fórmulas que faciliten cierta estabilidad en la aparición y desaparición de los partidos políticos.

Respecto del fortalecimiento institucional, hay tres propuestas que quedaron pendientes en el trabajo realizado por la Comisión Engel:

1. La primera dice relación con el entorno de rendición de cuentas de los partidos políticos y la necesidad de entregar mayores atribuciones a entidades encargadas de fiscalizar su funcionamiento, a fin de que puedan realmente cumplir la labor que les ha sido encomendada. Aquí destacan principalmente el Servel, el Tricel y el Consejo para la Transparencia. Por ejemplo, en el caso del Consejo para la Transparencia es evidente que, de no entregársele mayores atribuciones, este continuará con

dificultades para ejercer su labor fiscalizadora respecto de las obligaciones de transparencia activa y pasiva que pesan sobre los partidos políticos. Tratándose del Servel, puede darse como ejemplo el de las elecciones internas de los partidos. Actualmente se le asigna al Servel la potestad de aprobar los reglamentos internos de elecciones y de fiscalizarlas en calidad de ministro de fe, pero ello solo puede ser realizado a solicitud de las directivas de las colectividades —es decir, de los ganadores de las elecciones internas— y no como norma general o a solicitud de los perdedores.

En esta misma línea, se podría avanzar en el perfeccionamiento de los mecanismos de resolución de controversias al interior de los partidos, con el objetivo de que ellos cumplan con condiciones básicas de debido proceso. Hoy día las decisiones dentro de los partidos no pueden ser apelables a órganos externos, como el Tricel o el Servel. Las normas de democracia interna de los partidos son fundamentales para garantizar los derechos de sus militantes y el uso correcto de los fondos públicos de los que disponen en la actualidad, pero también son fundamentales para enfrentar la crisis de legitimidad por la que atraviesan.

2. La segunda se refiere a avanzar en el financiamiento público de los partidos políticos. Aunque tal vez esto pueda no ser cuantificable empíricamente, hemos podido observar ciertas transformaciones dentro de los partidos políticos gracias al financiamiento público. Suele ejemplificarse esto en el caso de Renovación Nacional. La aparición de Mario Desbordes dentro de los cuadros directivos del partido puede explicarse justamente a través de este financiamiento público, el que habría permitido la irrupción de militantes ajenos a las redes que

controlaban el partido a través del poder económico. Por lo tanto, avanzar en el financiamiento público de los partidos políticos permite continuar fortaleciendo su carácter programático y su democracia interna.

3. Finalmente, debe existir un tratamiento electoral preferencial para los partidos políticos en relación con listas de independientes, en el caso de que fructifiquen diversas mociones que se han propuesto en el último tiempo de replicar las reglas electorales que rigieron para la elección de los convencionales constituyentes.

II. CEP

Presentador:
Luis Eugenio García-Huidobro

Luis Eugenio García-Huidobro

Nuestra presentación se estructura en cinco partes. Comenzaremos presentando una serie de consideraciones preliminares que guían nuestro análisis y orientan nuestras propuestas. La segunda, tercera y cuarta parte tratan los tres elementos del régimen político que, como grupo, hemos propuesto abordar: relaciones Ejecutivo-Congreso, sistema electoral y partidos políticos. En cada una de ellas comenzamos presentando un breve diagnóstico y a continuación entregamos algunas propuestas de cambio. Sobre este último punto, nuestras propuestas comienzan planteando objetivos de reforma que van acompañados de medidas concretas de cambio. En la última parte entregaremos otras dos propuestas que podrían ser útil discutir en este grupo.

Consideraciones preliminares

Nos gustaría comenzar explicitando seis consideraciones que guían nuestro análisis y orientan las propuestas que presentaremos más adelante:

1. A la fecha, pareciera existir una escasa atención por el régimen político en la discusión constitucional. Esto podría decirse primeramente de la mayoría de los convencionales, cuyas propuestas adolecen de una excesiva generalidad, como ha enfatizado José Francisco García (2021). A diferencia de ciertos temas que entrecruzan toda la narrativa constitucional de este proceso, como los derechos sociales, el medioambiente o el derecho de acceso al agua, este pareciera no ser un tema central para ellos. Lo mismo podría decirse de la ciudadanía: diversas encuestas sugieren que este sería un tema que despierta escaso interés en ella.[2]

   ¿Por qué esto es un problema? Primero, porque la ciudadanía tiene altas y muy variadas expectativas en el trabajo de la Convención Constitucional, lo que supone que esta deberá abordar y ofrecer respuestas a una multiplicidad de aspectos de la vida política y social de nuestro país. Pero al mismo tiempo, la Convención está sujeta a muchas limitaciones: plazos

2 A modo de ejemplo, ver *Encuesta Plaza Pública Cadem Estudio Nº 384* (mayo 2021). Disponible en: https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2021/05/Track-PP-384-Mayo-S3-VF.pdf. Ver también *Encuesta Espacio Público – Ipsos: "Chilenas y chilenos hoy 2020"* (mayo 2021). Disponible en: https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/encuesta-espacio-publico-ipsos-chilenas-y-chilenos-hoy-2020/.

acotados, altos *quorums* para la aprobación de normas, restricciones presupuestarias, muchos convencionales sin experiencia política, etc. Todo ello dificultará que ella pueda abordar tantos y tan variados temas. En términos prospectivos, la experiencia comparada sugiere que probablemente la variable de ajuste ante una situación como la descrita sea el nivel de generalidad con que se van a tratar los temas que no sean centrales para los constituyentes (Ginsburg 2010; Dixon 2015). Si se transita hacia un régimen distinto —como un semipresidencialismo o un semiparlamentarismo— esto podría suponer que, eventualmente, nuestro sistema de gobierno quedaría diseñado con un nivel de generalidad indeseable.

Considerando esta realidad, la hipótesis de trabajo que planteamos en nuestras propuestas es no transitar hacia un sistema de gobierno distinto, sino reformar el régimen presidencial a partir de un diagnóstico bastante transversal: la necesidad de desconcentrar el poder presidencial vertical y horizontalmente.

2. Existen muchas reformas políticas recientes que todavía no han "madurado". En la última década efectivamente se cambiaron muchos elementos centrales del régimen político que todavía no se han asentado culturalmente ni han sido plenamente asimilados por la clase política. Por ejemplo, en materia de sistema electoral pueden mencionarse la inscripción automática y el voto voluntario (Ley Nº 20.568/2012), la reforma que introduce un sistema electoral proporcional (Ley Nº 20.840/2015), las nuevas reglas de transparencia electoral y financiamiento de campañas (Ley Nº 20.900/2016) y la introducción de límites a la reelección (Ley Nº 20.283/2020). En materia de partidos

políticos destacan la llamada ley "antidíscolos" (Ley Nº 20.542/2011) y la modificación a la Ley Orgánica de Partidos Políticos (Ley Nº 20.915/2016).

Como sugería Javiera en la presentación de Rumbo Colectivo, estas nuevas reformas no deben juzgarse apresuradamente, ya que solo puede hablarse propiamente de un nuevo sistema electoral y un nuevo sistema de partidos políticos cuando las reglas introducidas se han arraigado en una cultura política y los actores han adquirido habilidades razonables para manejarlas en beneficio de su propio interés (Taagepera 2002). Como este proceso de asimilación podría tomar varios años, las evaluaciones terminantes sobre los resultados de estas reformas deben ser miradas con, a lo menos, suspicacia.

3. Como bien señalaba Javier, el diseño de un sistema de gobierno supone delimitar lo que corresponde al dominio constitucional de lo puramente legal. Hay muchos temas que no son propiamente constitucionales y es conveniente que así lo sea por las más variadas razones. Rosalind Dixon y Tom Ginsburg (2011) han documentado que las asambleas constituyentes en una multiplicidad de asuntos "deciden no decidir" y entregan la regulación de estos a las legislaturas. Esto podría ocurrir respecto de materias cuya regulación responde a cambios demográficos o culturales, o respecto de las cuales no se dispone de suficiente información como para ofrecer una adecuada reglamentación constitucional. De esta manera, nuestro análisis y nuestras propuestas deben distinguir ambos dominios y limitarse a lo estrictamente constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, en muchas de estas materias igualmente puede "orientarse" el trabajo que los

legisladores deberán realizar en el futuro. Esto puede realizarse al establecer constitucionalmente principios o reglas especiales que guíen o delimiten este trabajo Legislativo. Solo un ejemplo para ilustrar esta limitación de delegaciones constitucionales al legislador: la Constitución de 1925 le entregaba la regulación del sistema electoral al Congreso, pero le exigía que se adoptara un sistema electoral proporcional (artículo 25).

4. Toda discusión sobre el sistema de gobierno debe considerar una multiplicidad de aspectos extrainstitucionales y evitar centrarse únicamente en los arreglos institucionales establecidos en el derecho positivo. Eso supone no solo reconocer la existencia de diversas instituciones informales como las que ha documentado Peter Siavelis (2006) respecto de la democracia constitucional chilena, sino también considerar en nuestro examen los incentivos a los que responden los actores políticos en una determinada cultura institucional y el contexto político subyacente.
5. Si bien hemos dicho que esta debe ser una discusión centrada en la realidad chilena, consideramos igualmente importante considerar tres tendencias globales que podrían ser ilustrativas para ponderar ciertas ideas que están presentes en el debate público:
    5.1 No pareciera ser efectivo que el presidencialismo –o, al menos, las presidencias electas– vaya en retirada (Chaisty, Cheeseman y Power 2018). El incremento en el número de democracias constitucionales en las últimas décadas ha tenido un importante efecto en este sentido: si antes el parlamentarismo era la regla general y el presidencialismo la excepción, ahora las presidencias electas parecieran ser dominantes

(Samuels y Shugart 2010, 4). David Samuels y Matthew Shugart (2010) han documentado que si en 1980 cerca de la mitad de las democracias constitucionales se organizaban en torno a formas parlamentarias, hoy día cerca de 2/3 de ellas tienen un Presidente electo que cuenta con amplias atribuciones en el diseño de políticas públicas.

5.2 Creemos importante también considerar la creciente "presidencialización de la política", particularmente en la relación Ejecutivo-Congreso y en la organización interna del primero (Poguntke y Webb 2005; Elgie y Passarelli 2020). Esta tendencia puede observarse no solo en presidencialismos que antiguamente podían considerarse como moderados, como el norteamericano (Shane 2009), sino muy especialmente en regímenes parlamentarios, como se ha documentado respecto de las variantes del modelo parlamentario de Westminster (Gauja 2015; Courtney 1984). También hay quienes sugieren que esta tendencia se observa en regímenes semipresidenciales (Zaznaev 2008). Si bien en cada país esta tendencia se manifiesta de diversas maneras y con distintas intensidades, podríamos hablar de un rasgo común: concentrar cada vez más poder en quienes dirigen los ejecutivos.

5.3 La tercera y última tendencia a considerar es que, a nivel comparado, las democracias constitucionales también parecen evidenciar una proliferación en el número de partidos políticos. Paul Chaisty, Nicholas Cheeseman y Timothy Power (2018, 2) señalan que el promedio de

partidos políticos en democracias competitivas hacia 1974 era de 2,94, en 1995 de 3,53 y en 2005 de 3,83.

Esto no necesariamente es negativo. Puede explicarse como una consecuencia de que las democracias se han vuelto más receptivas a la pluralidad y diversidad de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, esta realidad tiene un efecto importante para nuestra discusión: un mayor número de partidos competitivos supone una atomización de las preferencias políticas y un fraccionamiento de las legislaturas.

¿Qué podemos conjeturar a partir de estas tendencias? Los gobiernos de minoría son una realidad cada vez más común, con independencia del tipo de régimen político. Mientras que en 1970 más de la mitad de las democracias constitucionales presentaban ejecutivos con mayorías legislativas, hacia el año 2000 esa realidad disminuye a poco más de 1/3 (Chaisty, Cheeseman y Power 2018, 5). Esto debe servir de alerta para quienes proponen fórmulas parlamentarias: como evidencian regímenes parlamentarios como el israelí, italiano o belga, es cada vez más común que puedan durar años los *caretakers governments*, esto es, el gobierno temporal y *ad-hoc* que desempeña algunas funciones gubernamentales, hasta que se forme una mayoría legislativa que pueda gobernar.

Pero con independencia del sistema de gobierno que se adopte, estas tendencias también sugieren una segunda conjetura: el empoderamiento relativo de los ejecutivos y de quienes los

dirigen no ha sido, sin embargo, correspondido con la creación de mecanismos de control que permitan someter dicho poder bajo un esquema permanente y efectivo de frenos y contrapesos (Posner y Vermeule 2011).

6. Nuestra propuesta adopta una posición normativa a favor de una democracia representativa y tiene un enfoque de diseño institucional, sin ahondar mayormente en consideraciones de sociología política, como las que han formulado otros centros de estudios.

Relaciones Ejecutivo-Congreso

El diagnóstico de esta relación bajo la Constitución de 1980 supone abordar tanto la organización interna del Ejecutivo y del Congreso, como la interacción entre ambos.

Empecemos abordando las consideraciones de gobernabilidad. Bajo esta dimensión ciertamente pueden criticarse muchas cosas sobre el diseño del Ejecutivo en nuestro sistema de gobierno, pero uno de sus problemas estructurales es el excesivo protagonismo de la figura presidencial. El sistema de gobierno chileno no solo propende a la excesiva concentración de poder en el Ejecutivo en detrimento del Congreso, sino muy especialmente en la persona del Presidente. De esta manera, el presidencialismo chileno puede explicarse recurriendo a la metáfora de Krauze: el Ejecutivo es un sistema solar en el que los diversos actores políticos y administrativos giran en torno al sol presidencial con diversos grados de subordinación, pero con escasa autonomía para determinar su trayectoria (Krauze 1997, 16).

Los problemas de gobernabilidad que tiene un diseño constitucional como este se evidencian en a lo menos tres

rasgos distintivos de la organización de nuestro Ejecutivo. Primero, la excesiva concentración de poderes formales en la figura presidencial sin un correlativo contrapeso. En este sentido, suele hacerse especial énfasis en poderes presidenciales en el ámbito Legislativo o cuasi Legislativo: las iniciativas exclusivas o el veto Legislativo respecto del primero, la potestad reglamentaria bajo un esquema de dominio máximo legal respecto del segundo. Pero rara vez se presta atención a otras dimensiones del poder presidencial, como por ejemplo el sistema de nombramientos y remociones de altas autoridades a lo largo de todo el Ejecutivo o las escasas herramientas que tiene el Senado para hacer frente a los nombramientos que requieren de su confirmación.

Segundo, el rol marginal del gabinete de ministros. Esto es especialmente evidente a partir del primer gobierno del Presidente Piñera, en el cual pareciera haberse instalado un falso antagonismo entre la autoridad presidencial y la incidencia de los partidos políticos en la marcha del gobierno, escenario en el cual se esperaría una lealtad irreflexiva de los ministros hacia el Presidente. Esta lealtad, sin embargo, no ha sido correspondida con un correlativo empoderamiento ministerial. Basta recordar el episodio del ministro Rodrigo Álvarez durante la negociación del conflicto en Aysén, en 2012, o del ministro Jorge Burgos durante la visita presidencial a La Araucanía, en 2015. ¿Cómo aproximarse a esta realidad desde una perspectiva de diseño institucional? Tal vez destacando dos antecedentes. Por un lado, existe escasa deliberación dentro del gabinete de ministros, cuya influencia pareciera haber sido reemplazada por otras instancias políticas de carácter informal dentro del Ejecutivo, como el llamado Segundo Piso de La Moneda o la creación de figuras anómalas como los delegados presidenciales (no los representantes del Presidente

en las regiones o provincias, sino aquellos que reciben un encargo específico en una determinada materia). Por otro lado, ha existido una nula aplicación del artículo 33 inciso tercero de la Constitución y de otros mecanismos disponibles a los que podría recurrirse para moderar nuestro exacerbado protagonismo presidencial.

Tercero, la confusión que existe entre gobierno y administración en el diseño del Ejecutivo, y la escasa delimitación de la autoridad presidencial respecto de uno y otro. Esto puede parecer sumamente teórico, pero tiene importantes consecuencias prácticas, sobre todo en torno a la influencia indebida de la política sobre la administración pública. Como muchas en América Latina, la nuestra es una democracia clientelar, cuya administración pública se organiza en torno a reglas clientelares (*patronage*), antes que conforme a la legislación sobre empleo público (Grindlee 2012, 172-177). Enrique Rajevic (2008) ha documentado cómo esta realidad se explica en parte por una complicidad del Congreso con el Ejecutivo, al entregarle hace más de dos décadas la posibilidad de regular el empleo público a través de glosas presupuestarias. Insisto en la importancia de este punto: por tedioso que pueda parecernos el empleo público, la estructura clientelar de la administración chilena afecta seriamente las capacidades estatales para implementar políticas públicas y la gestión del conocimiento administrativo.

Termino con la organización del Ejecutivo subrayando una de las grandes deudas del derecho público chileno: la ausencia de tribunales contenciosos administrativos. Durante la vigencia de la Constitución de 1980 se ha avanzado en la creación de tribunales hiperespecializados (Vergara 2014), lo que ha redundado en que el sistema contencioso administrativo general se ha desarrollado por mecanismos

poco propicios para tal efecto, como la acción de protección o los pronunciamientos de la Contraloría General de la República (De la Cruz 2019; Ferrada, Bordalí y Cazor 2003). De avanzarse en esta línea, debemos aprender de los errores cometidos durante la Constitución de 1925: la indeterminación del mandato constitucional al legislador para la creación de los tribunales contenciosos administrativos fue utilizada como una estrategia de la clase política para entorpecer o dilatar su creación (García-Huidobro y Guidi 2021). Por lo tanto, las cláusulas constitucionales que los reconozcan deben delinearlos al menos en sus aspectos centrales.

En lo relativo a la organización del Congreso, creemos importante mencionar cuatro elementos en nuestro diagnóstico. Primero, resulta cuestionable el diseño bicameral del Congreso bajo la Constitución de 1980. Por una parte, las atribuciones legislativas de ambas cámaras son prácticamente idénticas y, adicionalmente, en muchos casos es difícil distinguir los roles de cada una de ellas (bicameralismo simétrico). Por otro lado, el principio de representación que rige para la elección de diputados y senadores es casi idéntico: a mayor población, mayor número de representantes (bicameralismo congruente). Es difícil bajo este esquema defender la conveniencia de una legislatura organizada bicameralmente, aun a pesar de los muchos beneficios que tiene un bicameralismo bien diseñado. Déjenme detenerme brevemente en uno de ellos: el proceso de regionalización y desconcentración territorial del poder. Un bicameralismo asimétrico y no congruente, cuya segunda cámara sea de representación territorial, les proporciona a las regiones un espacio de coordinación e incidencia a nivel nacional.

Segundo, nuestro Congreso tiene serias carencias institucionales que repercuten en una escasa capacidad para

hacer frente al Ejecutivo. La falta de apoyo a los parlamentarios en discusiones legislativas altamente técnicas los pone en desventaja frente a su contraparte. De igual manera, la ausencia de herramientas para dar cumplimiento a las atribuciones no legislativas de ambas cámaras se traducen en una gran dificultad del Congreso para cumplir las tareas que la Constitución le encomienda. Por ejemplo, el Senado carece de herramientas de investigación que le permitan evaluar detenidamente a quien ha sido propuesto por el Presidente en procesos de confirmación.

Tercero, existe una ausencia de controles internos dentro del Congreso. Solo dos ejemplos: el Comité de Auditoría Parlamentaria carece de atribuciones sancionatorias reales y sus capacidades de fiscalización son materialmente limitadas, mientras que las comisiones de Ética y Transparencia de cada cámara se organizan como sistemas de autorregulación que tienen escaso impacto como mecanismos de disuasión. Cuarto, los *quorums* supramayoritarios. El número excesivo de materias sujetas a estos *quorums* dificulta seriamente la posibilidad del Congreso de adoptar decisiones o promover cambios sin que ellos sean vetados por minorías.

Para concluir nuestro diagnóstico, hay tres puntos críticos que deben mencionarse en relación con las interacciones entre el Ejecutivo y el Congreso. Primero, la gobernabilidad de nuestro presidencialismo exacerbado bajo los gobiernos de la Concertación se explica en parte importante durante esas dos décadas, porque hubo una serie de arreglos institucionales informales que posibilitaron un presidencialismo de coalición (Dávila 2020; Siavelis 2006). Sin embargo, cuando en marzo de 2010 se abandonó esta lógica de distribución del poder entre Presidente, parlamentarios y partidos políticos oficialistas, comenzamos a ser testigos

del funcionamiento del sistema presidencial sin "distorsión" alguna que lo atenuara. ¿Por qué esto es importante? Cuando la relación entre el Ejecutivo y el Congreso depende exclusivamente de instituciones informales, es difícil calificar un diseño institucional de exitoso.

Segundo, la concentración excesiva de atribuciones en la presidencia desincentiva la coordinación del Presidente con el Congreso, lo que sin duda contribuye a una parálisis del sistema político. Paul Chaisty, Nicholas Cheeseman y Timothy Power (2018) sugieren que los presidentes dotados de importantes atribuciones constitucionales tienen pocos incentivos para formar coaliciones con los partidos políticos presentes en el Congreso. Estas atribuciones abundan en nuestra Constitución: la amplia potestad reglamentaria (artículo 32 número 6), la iniciativa exclusiva en materia de ley (artículo 65 incisos tercero y cuarto), la atribución de "revivir" proyectos de ley rechazados en una de las cámaras (artículo 68), el veto presidencial en materia de ley (artículo 73), el sistema de urgencias (artículos 26-28 Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional) son solo algunos ejemplos que permiten entender hasta qué punto las interacciones entre el Ejecutivo y el Congreso están entrecruzadas por un poder de veto presidencial de carácter desmedido.

Tercero, nuestro sistema de gobierno carece de mecanismos constitucionales que permitan encauzar los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, a fin de resolverlos políticamente antes de que ellos devengan en crisis sistémicas. La ausencia de estos mecanismos ha llevado a que, a partir de la reforma del año 2005, sea cada vez más común que el Tribunal Constitucional sea acusado de ser una tercera cámara legislativa (Drobny y Fábrega 2017). Es cierto que esto está lejos de ser un fenómeno exclusivo de Chile: la

"judicialización" de la política en todo el mundo —un fenómeno que a veces se denomina como *juristocracia*— ha ampliado el alcance protagónico de los tribunales ya no solo a cuestiones polémicas sobre adjudicación de derechos sociales o de políticas públicas, sino a lo que Ran Hirschl denomina la "megapolítica", es decir, a aquellos asuntos de gran importancia política, que a menudo definen los clivajes y dividen las facciones políticas (Hirschl 2004, 2008). Aun en este contexto, la judicialización de conflictos políticos es indeseable, entre otras muchas razones porque afecta la legitimidad del tribunal a los ojos de los "perdedores".

Pero en la mayoría de los casos, cuando no sea posible judicializar estos conflictos, ellos se encauzarán políticamente a través de herramientas de última ratio: en la mayoría de los casos se traducirá en un bloqueo de la agenda legislativa impulsada por los mismos parlamentarios, con la consiguiente parálisis del sistema político. Pero en casos más extremos (y cada vez más frecuentes), se recurrirá a acusaciones constitucionales políticamente motivadas o a la reforma de la Constitución a través de disposiciones transitorias. No olvidemos el caso reciente de una diputada oficialista que, al presentar una indicación abiertamente inconstitucional, advirtió en tono de amenaza: "No creo que el gobierno se atreva a ir al Tribunal Constitucional".[3]

---

3 Ver "Diputada RN Ximena Ossandón por aumento del 50% a pensión solidaria: 'No creo que el gobierno se atreva a ir al Tribunal Constitucional'", *El Mostrador*, 16 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.elmostrador.cl/dia/2019/11/16/diputada-rn-ximena-ossandon-por-aumento-del-50-a-pension-solidaria-no-creo-que-el-gobierno-se-atreva-a-ir-al-tribunal-constitucional/

Pasemos ahora a las propuestas para mejorar la gobernabilidad en la relación Ejecutivo-Congreso. En lo referido a la organización del Ejecutivo, tenemos cuatro objetivos de reforma:

1. Primer objetivo: empoderamiento del gabinete de ministros y de los partidos políticos dentro del Ejecutivo.
   Propuestas asociadas:
   a. Reconfigurar el rol del ministro del Interior como una figura de coordinación dentro del gabinete, sustrayendo de sus responsabilidades las tareas de seguridad pública.
   b. Permitir el nombramiento de parlamentarios como ministros de Estado.
   c. Desarrollar mecanismos para forzar al Presidente a buscar apoyos en los partidos políticos en la conformación del gabinete, con el objetivo de evitar que ministros tengan un perfil excesivamente tecnocrático y que carezcan de apoyo parlamentario (Amorim Neto 2006).
2. Segundo objetivo: despersonalizar el Ejecutivo.
   Propuestas asociadas:
   a. Crear la figura del vicepresidente, quien sería electo junto con el Presidente y que estaría presente en la cámara de representación territorial, a fin de facilitar el diálogo del Ejecutivo con las regiones en una cámara cuyo propósito es servir de espacio de coordinación de las regiones e incidencia a nivel nacional.
   b. Reorganizar el rol del ministro del Interior bajo la figura de un ministro coordinador.
   c. Aumentar considerablemente el número de autoridades sujetas a confirmación del Congreso.

3. Tercer objetivo: delimitar gobierno y administración dentro del Ejecutivo.

   Propuestas asociadas:

   a. Creación de un breve estatuto constitucional de la administración del Estado, que permita delimitar con mayor precisión el rol del Presidente en tanto jefe de esta, circunscribir las tareas administrativas a la implementación de políticas públicas, y que distinga entre i) conducción política, ii) alta administración pública destinada a los cargos directivos y iii) personal funcionario.
   b. Introducir un estatuto constitucional que garantice el acceso igualitario y meritocrático al empleo público y elevar el servicio civil al rango de autonomía constitucional (esta última propuesta es suscrita solamente por Luis Eugenio García-Huidobro).

4. Cuarto objetivo: reforzar los controles internos dentro del Ejecutivo.

   Propuesta asociada:

   a. Creación de tribunales contenciosos administrativos. Para ello podría ser atractivo seguir la experiencia comparada y muy particularmente el modelo australiano y norteamericano (Cane 2009).

En lo referido a la organización del Congreso, tenemos cuatro objetivos de reforma:

1. Primer objetivo: avanzar hacia un Congreso bicameral estructurado asimétricamente.

   Propuestas asociadas:

   a. Cámara de Diputados organizada como cámara política y de fiscalización. Salvo contadas

excepciones, las votaciones en esta cámara pueden prevalecer por sobre la cámara territorial (bicameralismo imperfecto).

b. Reemplazar al Senado por una "cámara territorial". Esta serviría de aporte al proceso de descentralización y tendría un rol primordial en la confirmación de autoridades.

2. Segundo objetivo: fortalecer la burocracia legislativa.

   Propuestas asociadas:

   a. Creación de una oficina de asesoría parlamentaria para prestar asistencia técnica a los parlamentarios y limitar la contratación de asesores personales.
   b. Creación de una oficina de presupuestos del Congreso, siguiendo el modelo norteamericano de la *Congressional Budget Office*.
   c. Creación de una oficina de evaluación de proyectos y seguimiento periódico del estado de implementación de las reformas.
   d. Creación de una figura similar a los inspectores generales norteamericanos, que apoyen la fiscalización legislativa del Ejecutivo. Ello tiene por objeto reportar al Congreso cualquier fraude, despilfarro, abuso, malversación o mala gestión dentro del Ejecutivo.

3. Tercer objetivo: fortalecer el control interno en el Congreso Nacional.

   Propuestas asociadas:

   a. Robustecer el Comité de Auditoría Parlamentaria y expandir sus atribuciones.
   b. Crear otros órganos de carácter independiente que ejerzan controles internos y con atribuciones disciplinarias.

4. Cuarto objetivo: limitar leyes supramayoritarias.
   Propuesta asociada:
   a. Limitar la existencia de leyes sujetas a *quorums* supramayoritarios solo para las leyes estatutarias de las autonomías constitucionales, a lo que agregaremos más adelante también las leyes del sistema electoral.

En lo referido a las interacciones entre el Ejecutivo y el Congreso, nuestras propuestas están guiadas por un principio orientador: transitar hacia una arquitectura constitucional que facilite una relación concebida no desde el conflicto (Linz 1990a), sino desde la coordinación (Cheibub y Limongi 2011). Como bien lo muestra la experiencia chilena de las últimas tres décadas, el problema no es el presidencialismo en sí mismo, sino la difícil combinación entre este y la fragmentación de los partidos políticos. Este principio orientador se concretiza en cuatro objetivos de reforma:

1. Primer objetivo: fomentar la coordinación Ejecutivo-Congreso a través de la formación de coaliciones de gobierno.
   Propuestas asociadas:
   a. Prohibir o limitar los pactos preelectorales y, muy particularmente, los subpactos.
   b. Permitir el nombramiento de parlamentarios como ministros de Estado.
2. Segundo objetivo: reequilibrar la relación Ejecutivo-Congreso.
   Propuestas asociadas:
   a. Prohibir o limitar las urgencias legislativas.
   b. Limitar el alcance de la iniciativa presidencial de ley. No se sugiere eliminarla, ya que su

utilización le entrega muchos incentivos al Presidente para formar coaliciones de gobierno con partidos políticos que tengan presencia parlamentaria (Chaisty, Cheeseman y Power 2018).

c. Aumentar considerablemente el número de autoridades sujetas a confirmación del Congreso, como embajadores, jueces, directivos de servicio civil.

d. Establecer mecanismos que dificulten seriamente la discusión de políticas públicas en las leyes de presupuesto.

3. Tercer objetivo: incorporar mecanismos que permitan destrabar conflictos institucionales.

   Propuestas asociadas:

   a. Incorporar mecanismos de censura de actos del Ejecutivo, como los establecidos en la Constitución uruguaya, a fin de desincentivar el uso de las acusaciones constitucionales.[4]

   b. En caso de incorporarse en el texto constitucional la facultad de disolver la cámara política, la acusación constitucional del Presidente o su censura, es recomendable considerar ciertas limitaciones a su utilización. Por ejemplo:

      i. Prohibir la disolución de la cámara política durante el último año del mandato presidencial, como ocurre en Perú.[5]

      ii. Restringir el número de censuras o acusaciones constitucionales que pueden promoverse en contra de una misma autoridad durante una legislatura.

---

4 Ver artículo 147 de la Constitución de Uruguay.

5 Ver artículo 134 de la Constitución de Perú.

iii. Evaluar la existencia de plazos de "enfriamiento", en caso de presentarse censuras o acusaciones constitucionales.
iv. Tanto la censura o acusación constitucional en contra del Presidente (y del ministro coordinador, en caso de que sea responsable ante la cámara política) como la atribución presidencial de disolver la cámara política deberían seguir el modelo ecuatoriano de "muerte cruzada". Según este mecanismo, la destitución de uno desencadenará la disolución del otro y así también inversamente.[6]

Para cerrar lo relativo a la relación Ejecutivo-Congreso, detengámonos brevemente en la dimensión de la participación. Ciertamente debemos avanzar mucho en esta materia, ya que las instancias de participación en el Ejecutivo y el Congreso son escasas y, cuando las hay, existe una sensación de que ellas son un mero trámite burocrático, sin producir reflexividad alguna de parte de las autoridades. Ahora bien, como se trata de un tema que corresponde a un dominio legal antes que constitucional, nuestras propuestas son acotadas.

1. Objetivo de reforma: profundizar la participación ciudadana, pero de carácter incidente, no vinculante.
   Propuestas asociadas:
   a. En lo relativo a la potestad reglamentaria, incorporar una cláusula que sujete su ejercicio a mecanismos de participación ciudadana y consulta pública cuando ello sea posible.

6 Ver artículo 148 de la Constitución de Ecuador.

b. Reconocer la iniciativa popular de ley, aunque sujeta a requisitos y umbrales sumamente estrictos, como un número importante de firmas y una distribución territorial de ellas que permita asegurar una representatividad mínima, además de limitar su procedencia respecto de materias cubiertas por la iniciativa exclusiva presidencial.
c. También en lo relativo al proceso de formación de la ley, introducir el trámite de audiencias públicas durante las discusiones legislativas.
d. En caso de avanzar en mecanismos de democracia directa, ellos tienen que ser diseñados con mucha detención, deben responder a una lógica de abajo hacia arriba y su utilización debe ser excepcional.[7]

Sistema electoral

En lo relativo a la participación, la introducción en el año 2012 del voto voluntario coincide con una baja consistente en la participación electoral de la ciudadanía.[8]

En lo que se refiere a la representación, la existencia de pactos preelectorales puede explicarse en nuestro país

---

7 Ver intervención de David Altman en seminario Nueva Constitución y mecanismos de democracia directa, 14 de octubre de 2020, organizado por el Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=pG3AKoMmWzg

8 Ver estadísticas de participación en la página web del Servicio Electoral. Disponible en: https://www.servel.cl/estadisticas-de-participacion/

por razones históricas, pero en la actualidad ellos tienden a favorecer a los partidos políticos más pequeños de una coalición y a sobrerrepresentarlos, sobre todo gracias a la existencia de subpactos. Por otra parte, consideramos que la reforma electoral del año 2015 tiene a lo menos dos grandes errores en términos de representación. Primero, sus distritos son excesivamente grandes, dificultando en algunos casos la distinción entre ellos y las circunscripciones senatoriales. Segundo, la introducción de un sistema electoral proporcional, sin umbrales de acceso —como los existentes en Alemania, por ejemplo—, genera distorsiones de sobrerrepresentación. A estos dos problemas se suma nuestro bicameralismo congruente, puesto que la lógica de representación de ambas cámaras del Congreso es casi idéntica.

Finalmente, la reciente introducción de límites a la reelección parlamentaria tiene escaso sustento en la literatura o evidencia comparada, y puede introducir cambios importantes en la gobernabilidad del sistema de gobierno (Carey 1998).

Considerando este diagnóstico, proponemos los siguientes cambios constitucionales al sistema electoral:

1. Primer objetivo: avanzar hacia un bicameralismo no congruente.

   Propuestas asociadas:

   a. Cámara de Diputados electa bajo un sistema electoral mixto, que involucre un conjunto de distritos uninominales y un número limitado de distritos nacionales o macrozonales en el que los diputados son electos bajo un sistema proporcional de listas bloqueadas. Respecto de estos últimos, se propone un umbral de acceso del 3 o 4% de los

votos, salvo que el partido obtenga un número mínimo de diputados en distritos uninominales.

b. Reemplazar al Senado por una "cámara territorial", en la que sus integrantes sean electos bajo un sistema también proporcional y siguiendo una lógica de representación territorial. En este esquema, cada región elegiría igual número de representantes, con independencia de su población.

2. Segundo objetivo: modificar elementos del sistema electoral que podrían contribuir a la gobernabilidad.

   Propuestas asociadas:

   a. Siguiendo la propuesta de Arturo Fontaine (2021) y Sebastián Soto (2020), retrasar las elecciones parlamentarias a la segunda vuelta presidencial.
   b. Eliminar los límites a la reelección parlamentaria. No solo no existe evidencia comparada que justifique introducir límites, sino que adicionalmente la literatura cuestiona que dichos límites tengan un impacto en dificultar la posibilidad de desarrollar carreras políticas, moderar el clientelismo político (*pork barrel politics*) o limitar la habilidad de los partidos políticos de avanzar en una agenda cortoplacista (Carey 1998).
   c. Mantener el Servel como órgano autónomo constitucional y entregarle mayores herramientas fiscalizadoras y disciplinarias.
   d. Eliminar o limitar los pactos electorales o, en su defecto, los subpactos.

3. Tercer objetivo: contribuir constitucionalmente a la estabilidad del sistema electoral.

   Propuestas asociadas:

a. Siguiendo experiencias constitucionales anteriores, incorporar una cláusula que constitucionalice ciertos principios que deberán respetarse en el diseño legal del sistema electoral.
b. Sujetar las leyes electorales a un *quorum* supramayoritario, con el propósito de asegurar la estabilidad de dichas normas y favorecer una predictibilidad de los procesos electorales.

Partidos políticos

Desde el retorno a la democracia, hemos transitado desde un sistema con predominio de partidos programáticos hacia uno de partidos eminentemente clientelares. En este sentido, David Altman y Juan Pablo Luna (2011) los caracterizan como estables, pero con bajos niveles de arraigo y legitimidad en la sociedad, además de débiles en su organización interna. La reforma legal del año 2016 poco pareciera haber aportado para remediar esta situación. Si bien todavía es pronto para juzgarla, poco habría contribuido a aumentar la democracia o transparencia al interior de los partidos políticos.

Si bien concordamos con la visión crítica que se tiene de nuestros partidos políticos, para efectos de esta discusión debemos tener presente que no es mucho lo que puede hacerse a nivel constitucional para abordar este diagnóstico; es un tema que conviene entregar al dominio legal (Khaitan 2020). Dicho esto, pasamos a nuestras propuestas en esta materia:

1. Primer objetivo: reconocimiento constitucional de su importancia.

   Propuestas asociadas:

a. Introducir una cláusula constitucional que reconozca el rol fundamental que cumplen los partidos políticos en el fortalecimiento de la democracia constitucional chilena, teniendo para ello como ejemplo las constituciones de Argentina (artículo 38), Alemania (artículo 21), Colombia (artículo 107) o Costa Rica (artículo 107).
b. Reconocer el financiamiento público de los partidos políticos a nivel constitucional.

2. Segundo objetivo: privilegiar partidos con presencia parlamentaria.

   Propuesta asociada:

   a. Introducir en la elección de diputados un umbral de acceso del 3 o 4% de los votos, salvo que el partido político obtenga un número mínimo de diputados en distritos uninominales.

3. Tercer objetivo: fortalecer la democracia interna de los partidos.

   Propuesta asociada:

   a. Incorporar en la regulación constitucional del Servel la posibilidad de que los perdedores de las elecciones internas de los partidos puedan solicitar su intervención o incluso que este servicio sea el que organice dichas elecciones.

Lo anterior es sin perjuicio de toda otra medida que pueda adoptarse para fortalecer el rol decisorio de las estructuras locales de los partidos políticos (*bottom-up*) con control de la observancia programática desde los cuadros directivos nacionales (*top-down*). En esta línea, podría ser interesante revivir la vieja tradición de la República Parlamentaria, de celebrar convenciones para forzar a los partidos a tener

una hoja de ruta programática antes de cada elección (Heise 1982).

Otras propuestas

Para concluir nuestra presentación, tenemos otras dos propuestas que nos parece interesante plantear, a fin de ir pensando desde ya qué ocurrirá una vez que la Convención termine su trabajo.

a. Evaluación del sistema de gobierno: proponemos incorporar una disposición transitoria en la nueva Constitución con un mandato al Congreso. En el duodécimo aniversario de la Constitución, sugerimos que una comisión nombrada por el mismo Congreso realice una evaluación del funcionamiento del sistema de gobierno, a fin de proponerle a este las reformas que permitan ajustar los posibles desperfectos en su diseño original.
b. Facilitar la implementación del texto constitucional: sugerimos también establecer dentro de las disposiciones transitorias que una comisión nombrada por el Congreso le proponga a este los ajustes legales que sean necesarios para adecuar la institucionalidad existente al nuevo sistema de gobierno.

SEGUNDA PARTE: DISCUSIÓN

I. LUCAS SIERRA

Tengo una pregunta para Javier, cuya propuesta electoral me pareció muy interesante. De hecho, me acordé de una que nosotros en el Centro de Estudios Públicos hicimos con Ricardo González en el año 2014, cuando se estaba discutiendo la reforma electoral de la Presidenta Bachelet (González y Sierra 2014). Esa propuesta también proponía un sistema mixto, pero que tenía un componente mayor, porque eran 100 distritos uninominales y 50 escaños en listas nacionales. Mi pregunta entonces es por qué preferir estas listas regionales o macrorregionales, y no listas nacionales. Te agradecería también si pudieses, por favor, explicar un poco más qué significa el voto alternativo.

II. JOSÉ FRANCISCO GARCÍA

Quiero hacer dos reflexiones y dos preguntas.

En primer lugar, comparto la falta de evaluación de algunas de las numerosas e importantes reformas políticas que se han hecho en los últimos años y que han sido dispersas y poco sistemáticas. Años atrás, Lucas acuñó la idea de las "reformas salame", lo que resulta plenamente aplicable

a este punto, porque todas nuestras últimas reformas políticas han ido siguiendo la lógica de ir cortando un salame, sin tener una visión sistémica de las reformas (Sierra 2011). En otras palabras, no ha existido en estas reformas un prudente y sensato incrementalismo, sino más bien dispersión y cambios sin evaluar antes de dar el siguiente paso.

Uno de los argumentos que más me llama la atención en las críticas al sistema electoral actual es que incluso se omite que vivimos, por así decirlo, bajo el régimen transitorio de la reforma del sistema electoral proporcional inclusivo del gobierno de la Presidenta Bachelet. ¡Ni siquiera se ha aplicado el régimen permanente de la reforma![9] De hecho, en la comisión técnica que redactó el anteproyecto

---

9 Un solo antecedente en este sentido: en la prevención a la minoría que hace el ministro Juan José Romero, en el fallo del Tribunal Constitucional que resuelve el requerimiento de parlamentarios de la UDI contra la reforma al sistema electoral que reemplaza el binominal, este sostiene que el *malapportionment* es menor en el régimen permanente que en el transitorio, y se hace la pregunta obvia de por qué se optó por este camino. Ver sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 2777-15, del 30 de marzo de 2015 y, muy especialmente, el voto de prevención del ministro Romero, sección "V) Carencia de justificaciones de interés público para explicar ciertas diferencias". En ella, Romero concluye: "Que, a diferencia de la regla 1 (inicial y provisoria), la regla 2 (posterior y permanente) obedece a un criterio claro de proporcionalidad según la población de cada distrito, salvo el límite mínimo de tres escaños y el máximo de ocho escaños, lo cual presenta un espacio razonable para concretar diferencias necesarias para alcanzar niveles de proporcionalidad aceptables." (considerando 54). Romero realiza un interesante análisis entre la regla 1 (transitoria), la regla 2 (permanente) y una regla "ideal".

de la reforma constitucional habilitante del proceso constituyente (lo que pasaría posteriormente a ser la Ley Nº 21.200), discutimos esto y optamos por aplicar el régimen electoral proporcional permanente —y no el transitorio actualmente vigente— para la elección de los convencionales. Ello requería que el Servel hiciera algunos ajustes sobre la base del último censo, afectando con ello la magnitud de los distritos y produciendo ajustes en el número de escaños por distritos. Esta opción no le gustó al Congreso en la discusión de la Ley Nº 21.200, por lo que mantuvo las reglas del régimen transitorio. Este fue uno de los dos o tres cambios que se hizo al anteproyecto de la comisión técnica. En todo caso, en la reunión de esta comisión con el Servel se nos señaló que era capaz de actualizar el sistema sobre la base del último censo de manera simple y en plazos acotados. Esta larga disquisición simplemente me lleva a compartir la observación hecha por Eugenio de que ni siquiera estamos evaluando las reformas políticas recientes antes de proponer nuevos cambios.

Voy ahora a las dos preguntas. Tengo la misma pregunta específica de Lucas sobre la propuesta de tres distritos macrorregionales. Pero mi pregunta de fondo a Javier tiene que ver con la neutralidad del régimen político. La propuesta de Espacio Público para un nuevo sistema electoral descansa en la idea de que no importa realmente si estamos ante un modelo presidencial, presidencialismo parlamentarizado o parlamentario propiamente tal, porque la propuesta sigue siendo válida. Ese supuesto es algo que les pediría que explicaran con un poco más de profundidad. La idea no es obligarlos a tomar una posición específica sobre el régimen político, sino a disputar el argumento de la neutralidad. Si avanzamos hacia un régimen político híbrido (como, por ejemplo, uno semipresidencial) o

incluso hacia uno parlamentario —un cambio más profundo—, tiene menos impacto si el sistema electoral es proporcional compensatorio o uno de sesgo más bien mayoritario. Sin embargo, si vamos a seguir en la familia del presidencialismo y se quiere favorecer la gobernabilidad o la eficacia, la propuesta no es neutral, y sí debe inclinarse por sistemas proporcionales, donde el sesgo mayoritario sea más fuerte.

Entonces, me gustaría que reflexionaran en torno al supuesto de la neutralidad del régimen político.

Hay varios aspectos de la propuesta técnica en los que en general estoy de acuerdo: bicameralismo imperfecto, asimétrico e incongruente, además de la elección del método Sainte-Lagüe, en general. Por supuesto, también podemos profundizar en algunos detalles, como por ejemplo por qué no el método D'Hont o cuál es el premio a la minoría que ustedes están buscando.

Por otro lado, Eugenio presenta un diagnóstico y propuestas bien contundentes, que abarcan prácticamente todos los temas relevantes. Mi única duda tiene que ver con el sentido en que usa la idea de "presidencialización de la política", para contextualizar la relación Ejecutivo-Congreso. Hay un debate interesante en política comparada sobre qué significa este fenómeno, y hay distintas interpretaciones. Para algunos, se asocia al fortalecimiento de la oficina del Presidente, en términos de mayores atribuciones constitucionales y su impacto en la presidencialización de los partidos; para otros, se trata de una práctica política que se ha venido desarrollando muchas veces sin requerir cambios formales de estructura del régimen político y se asocia a una mayor autonomía en el liderazgo del jefe de gobierno, o a la personalización del poder (Elgie y Passarelli 2019).

La pregunta relevante para nosotros dice relación con las consecuencias de un fenómeno como este en nuestro debate, especialmente en el contexto de nuestra región, en que la presidencialización de la política ha tendido al autoritarismo. Uno de los problemas en el debate sobre los presidencialismos en Latinoamérica es que no existe un hiperpresidencialismo realmente democrático, como sostenía Carlos Nino (2013). De hecho, Chile es uno de pocos ejemplos. Además, en la región esto nos ha llevado a hiperpresidencialismos autoritarios. Este me parece que es un diagnóstico más o menos compartido respecto del cual existe abundante literatura crítica (especialmente asociada al programa del nuevo constitucionalismo latinoamericano) (Couso 2013).[10]

Pero hay otra dimensión del debate sobre régimen político que quiero destacar. Cuando Jürgen Habermas (2010), Ernst-Wolfgang Böckenförde (2000) o José Esteve Pardo (2015) examinan el Estado social europeo, se toman muy en serio el crecimiento y complejidad del Estado administrativo que supone un Estado social robusto, especialmente respecto de las tensiones de este con los principios e instituciones que subyacen al estado de derecho. Así, dado que parece evidente que una de las consecuencias del proceso constituyente actual será transitar hacia un Estado de bienestar robusto, sea a través de un reconocimiento constitucional directo bajo la fórmula de "Estado social y democrático de derecho" que vaya acompañado de principios, reglas o nuevos derechos sociales, sea a través de una mezcla entre regulación constitucional y legislativa.

---

10 Ver también Gardbaum (2020), en el contexto de populismos autoritarios que se enfocan en erosionar el principio de separación de funciones (y que, en el caso latinoamericano, importa fortalecer el presidencialismo).

Explicitar esto es importante a la hora de tomarnos en serio la propuesta que hemos discutido tantas veces en este grupo, y que ha surgido de varios centros, de separar el estatuto del gobierno del de la administración pública. Puede ser por la vía de constitucionalizar el servicio civil o no; eso lo podemos discutir. Pero en el fondo hay una idea compartida de que la administración pública no sea capturada por el gobierno de turno. Este es un argumento clásico de Bruce Ackerman (2007), quien sugiere que la captura de la administración pública es más probable en los sistemas presidenciales que bajo los parlamentarios.

En consecuencia, debemos poner especial atención a la necesidad de fortalecer el aparato regulatorio y administrativo si vamos a transitar hacia un Estado de bienestar constitucionalizado, sobre la base de un Estado administrativo robusto que lo implemente seriamente y, además, mantenemos el régimen hiperpresidencial. Insisto en que esta es una manera lateral de pensar el debate sobre régimen político y la necesaria distinción entre gobierno y administración pública.

III. IGNACIO WALKER

Tengo tres preguntas y un par de comentarios, sobre todo respecto de la presentación de Javier. Primero, las preguntas: ¿Cuántos escaños estiman que tendría la Cámara Baja, de aplicarse este criterio de proporcionalidad? ¿Qué sería deseable y qué podría ocurrir en la realidad, de seguirse lo que proponen? ¿Cuántos partidos políticos con participación efectiva serían deseables?

Déjenme explicar el porqué de mis preguntas. En su propuesta de número variable de escaños finales prima el

criterio de proporcionalidad. Comparto plenamente su posición cuando ustedes dicen que volver a un sistema mayoritario sería un retroceso, como lo ha explicado muy bien Gabriel Negretto (Walker y Sierra 2021, 88-91). Pero en definitiva, ¿cuántos escaños de diputados y senadores estamos dispuestos a tolerar desde el punto de vista de la legitimidad que este mecanismo puede tener frente a la opinión pública? Solo por representarlo con un ejemplo: en Alemania los escaños son 598, pero llegaron a 736 en la última elección.[11] ¡Vaya diferencia! Si para nuestro Congreso estamos hablando de 65 escaños uninominales y 100 escaños proporcionales, ¿a cuánto podría llegar? ¿A 300? ¿400? Es importante determinar hasta qué número de escaños finales estamos dispuestos a crecer, principalmente desde la perspectiva de cómo justificarlo ante la opinión pública. Cualquier propuesta de aumentar el número de escaños va a tener aparejada una sanción popular. Yo al menos estoy dispuesto a subirlos en un número que sea conveniente y razonable, pero teniendo presentes los posibles reproches o cuestionamientos de legitimidad.

Sobre el número de partidos políticos efectivos, celebro mucho que se proponga lo de "un partido entendido como una lista" en términos electorales. Hace años que vengo proponiendo el fin de los pactos electorales y que, en su reemplazo, que cada partido compita individualmente y que las coaliciones se formen solo después de la elección. Por ello no puedo estar más de acuerdo con esta propuesta. Sin embargo, debemos preguntarnos cuántos partidos políticos es razonable que estén efectivamente compitiendo.

---

11 Ver composición actual del Bundestag alemán en https://www.bundestag.de/en/parliament/plenary/distributionofseats.

Siguiendo con el ejemplo de Alemania, hay 42 partidos políticos inscritos legalmente a nivel federal. Hay muchos partidos constituidos a nivel estadual, pero solamente seis o siete partidos efectivos que tienen representación parlamentaria, como consecuencia del umbral mínimo requerido.[12] Esto me parece una fórmula muy interesante de explorar, porque la sanción aparejada a los partidos políticos que no logran superar el umbral no es su disolución, sino simplemente quedarse sin representación parlamentaria. Concuerdo con ustedes también en el umbral de 3% como requisito, pero les formulo igualmente la pregunta de cuántos partidos efectivos sería razonable esperar.

En tercer lugar, el rol del Senado. Celebro que en ambas presentaciones se proponga un sistema bicameral. Luego de haber estado en la Cámara de Diputados y en el Senado, creo profundamente en las bondades de un sistema bicameral y me parece que es una fórmula muy interesante para un país como Chile. James Madison señalaba que el bicameralismo es una forma de freno y contrapeso y es importante también entender esta propuesta en este sentido Hamilton, Madison y Jay 2018, 384-392). Pero respecto de lo planteado por Javier sobre el Senado, ¿cuál es su rol en este sistema bicameral "incongruente" y "asimétrico"?

Por ejemplo, ustedes dicen que la Cámara de Diputados tenga mayor legitimidad que el Senado, pero ese es un concepto complicado. Yo creo que si vamos a tener un sistema bicameral, ambas cámaras deben tener suficiente legitimidad. Incluso Javier sugiere pasar por encima de la opinión del Senado cuando sea necesario, para lo cual cita algunos ejemplos comparados. Mi pregunta,

---

12 Ibíd.

entonces, es si el Senado mantiene su rol de cámara revisora, porque sin eso el Senado no es nada, por ser esa la base del bicameralismo.

Un último comentario, sobre lo que decía Eugenio en su exposición y que reiteraba José Francisco en sus comentarios. Creo fundamental que la Convención separe las funciones de gobierno y administración. Ese es un gran avance de las reformas del Estado: separar ambas funciones y avanzar en la consolidación de una administración pública que dé continuidad más allá de los gobiernos, procurando la creación de un servicio civil y una mejora de la Alta Dirección Pública.

IV. CLAUDIO FUENTES

Creo que las dos preguntas que tenía ya fueron delineadas por Ignacio y José Francisco. A mí me cuesta mucho pensar el sistema electoral sin analizarlo a la luz de un diseño de régimen político, entonces la propuesta de Javier Sajuria es un poco aislada. Como planteaba José Francisco, el próximo año vamos a estar de lleno discutiendo qué tipo de régimen de gobierno adoptar en la nueva Constitución, por lo que creo que se requiere algo de más sustento en este aspecto.

En cuanto a la presentación de Javier sobre el bicameralismo, mi pregunta va en la misma línea de lo que planteaba Ignacio. Tú explicas bien el rol de la Cámara de Diputados, pero no el Senado. ¿Qué va a hacer el Senado entonces? ¿Cuán asimétrica será esa relación y qué funciones tendrá?

Respecto de la propuesta de Eugenio, me quedé con la impresión de que su hipótesis de trabajo es desempoderar la figura del Presidente. Pero para hacerlo, pareciera que

sus propuestas suponen empoderar o transferirle mayor protagonismo al gabinete presidencial, aun a pesar de que este sigue siendo un gabinete presidencial. No podemos eludir este problema.

Segundo, plantean la figura del vicepresidente, que me imagino es electo en conjunto con el Presidente y que dice que va a presidir el Senado o su equivalente. Pero la cámara política es la Cámara de Diputados. Entonces, ¿qué función cumple ese vicepresidente en el equivalente al Senado? ¿Cuánto contribuye esa figura a la gobernabilidad? ¿Podrías explicar con mayor detalle su figura y funciones?

Lo tercero es lo de los ministros parlamentarios. Me gustaría si pudiesen explicar el mecanismo de reemplazo que consideran para ellos. ¿Sería por los partidos como sucede hoy o por alguna fórmula alternativa de candidaturas que considere un sistema de reemplazo?

Yo comparto el cuidado y aprensión con los plebiscitos, pero me gustaría saber cuál es su opinión acerca de mecanismos más ciudadanos que sean distintos bajo una lógica de abajo hacia arriba. A mí no me gustan las figuras plebiscitarias de arriba hacia abajo por las razones que ustedes plantean, como toda la manipulación que se da en ese tipo de plebiscito. Pero no estoy tan seguro de que ello ocurra con los mecanismos de abajo hacia arriba. Ustedes parece que algo mencionaron respecto de la iniciativa popular de ley y ese tipo de fórmulas ciudadanas de activación de ciertos temas sociales. ¿Cuál es su planteamiento sobre esto?

V. RICARDO LAGOS

Quisiera hacer tres observaciones muy acotadas. Primero, creo que una adecuada relación Congreso-presidencia está

muy determinada por las posibilidades de tener parlamentarios que puedan ser nombrados ministros y que, cuando dejan de serlo, recuperan su escaño parlamentario. Creo que es una fórmula adecuada, pero hay una pregunta muy importante que responder: ¿Quién los reemplaza y bajo qué mecanismo o modalidades se produce este reemplazo?

Lo segundo, que me parece fundamental para empoderar más aún al Congreso, es que este cuente con una oficina presupuestaria como la mencionada en la presentación de Eugenio. Esto permitiría que existan mayores antecedentes y un marco común sobre los cuales abordar las propuestas legislativas. Por ejemplo, si un parlamentario tiene una idea que quiere presentar como proyecto de ley, esta oficina podría calcular cuál es el costo de esta idea y colaborar en la determinación de cómo financiar dichos cambios, sea a través de impuestos especiales o con cargo en las rentas generales.

Lo tercero va en la dirección de cómo empoderar al gabinete de ministros. Porque digámoslo claramente: el gabinete tiene mucho poder en un sistema parlamentario, porque los ministros que están ahí lo están por su poder relativo dentro del partido o coalición de gobierno. En cambio, en Chile los ministros son de la exclusiva confianza del Presidente. Déjenme retratar esto con una anécdota que refleja cómo esta realidad se traducía en un cierto desfase en la toma de decisiones en el gabinete del Presidente Aylwin. Luego de que cada ministro le planteaba sus puntos de vista, el Presidente decía que lo iba a pensar, pero lo que realmente quería decir era que él mismo iba a ver cómo resolverlo.

Debemos ver cómo cambiar esta dinámica política en la conformación del gabinete. Porque en nuestro sistema los partidos hacen un voto de confianza en el candidato presidencial como líder de la coalición y, una vez electo,

se encomienda a Dios que el Presidente lo recuerde en sus oraciones. Debo reconocer que no sé cómo se puede resolver esto al interior de un sistema presidencial como el actual. Una alternativa sería ir transitando a un sistema parlamentario para tener la figura del primer ministro, pero es una opción que hay que estudiar y analizar mucho más.

Relacionado con el tema anterior, hay un tema no menor: el empoderamiento político del gabinete, que también se abordó en la presentación de Eugenio. Entiendo perfectamente la desconfianza que puede generar una institución como el Segundo Piso que, dicho sea de paso, fue una institución que nació del azar. Igual de azarosa fue la creación del gabinete político. En mi experiencia presidencial, me pareció que el Segundo Piso era una forma inteligente de tener una buena asesoría para el Presidente.

Ahora, respecto de la presentación de Javier: ¿Qué es lo que se hace sobre el tema electoral propiamente tal? Me parece digno de explorar a fondo las sugerencias inspiradas en Alemania.

VI. JAVIER SAJURIA

A la pregunta de Lucas y José Francisco sobre el porqué de las listas regionales o macrorregionales por sobre listas nacionales, nuestra propuesta se inspira, en parte, en el trabajo que se ha hecho en algunos estados de Brasil, donde existen distritos que eligen hasta 70 escaños.[13] También se basa en la experiencia israelí, donde las listas nacionales

13 Ver entrada relativa a Brasil en *ACE Project, The Electoral Knowledge Network*. Disponible en: https://aceproject.org/ace-en/topics/es/annex/esy/esy_br

tienden a ser cooptadas por los liderazgos de los centros urbanos más grandes.[14]

La preocupación que explica nuestra propuesta radica en que una lista nacional va a ser absorbida de forma desproporcionada por Santiago o los centros urbanos más amplios, en circunstancias de que buscamos generar cierta correlación entre las regiones. Nuestro objetivo principal es establecer ciertos límites a la capacidad del centro del país de cooptar las listas. A pesar de ello, creemos inevitable que gran parte de los candidatos igualmente salgan de Santiago en el caso de la macrorregión centro, como un producto de la concentración de votantes. Por cierto, este análisis es hecho considerando un escenario de voto voluntario en el que existen otras variables a considerar. No es que tengamos una posición al respecto sobre este último tema. De hecho, nuestra posición es más favorable hacia el voto obligatorio.

Comparto lo que han planteado Claudio y José Francisco sobre la falta de evaluación política y visión sistémica. Creo que es un problema cuando uno está diseñando instituciones con una Constitución que lleva varios años siendo cuestionada. Pero además hay otro problema que evidencié en una presentación que hice hace un tiempo en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, cuando se discutía la propuesta sobre voto obligatorio.[15] En esa oportunidad sugerí que mi reproche a esa discusión no

---

14 Ibíd.

15 Ver presentación en el informe de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados, sobre boletines Nº 13.159-06 y 14.291-06. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=63039&prmTipo=INFORME_COMISION.

es de contenido sino de oportunidad: que a cinco meses de la elección parlamentaria el Congreso esté definiendo si en ella va a regir voto obligatorio o voluntario es lo más parecido a un grupo de empresas autorregulándose sobre la base de la contingencia. Gran parte de los problemas de diseño institucional que hemos tenido en Chile está relacionado precisamente con legislar para la contingencia.

Sobre la neutralidad del sistema político, no hay mucho más que agregar a lo que ya se dijo. Considero que este sistema electoral funcionaría mucho mejor con un sistema parlamentario, pero también podría funcionar en un sistema semipresidencial como el propuesto por Pamela Figueroa, Tomás Jordán y Nicolás Eyzaguirre (2020), o un presidencialismo parlamentarizado. Todas estas variantes tienen algo en común: suponen un régimen político en el cual la primacía radica en el Congreso, y este es necesario para formar coaliciones de gobierno.

No debemos olvidar que hay regímenes parlamentarios como el austríaco y el portugués, cuyas presidencias son electas popularmente. No necesariamente debe pensarse que no hay nada por sobre el primer ministro, ya que hay casos en que este coexiste con una presidencia electa y que puede ser importante. También a propósito de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, no considero que sea necesario sacar a los parlamentarios del Congreso para que puedan desempeñarse como ministros, sino que podrían tener esta doble función, como ocurre en los sistemas parlamentarios.

Recurrir al sistema de distribución de escaños Sainte-Lagüe se explica porque, al considerar un umbral mínimo y cierta cantidad de distritos uninominales, nosotros estamos abogando por un sistema electoral que contenga un sesgo menor a favor de los partidos más pequeños. Esto

puede justificarse en que ellos permitirían una mayor expresión de la diversidad política, pero se trata de un tema menor y cuya diferencia sería marginal.

Ignacio preguntaba cuántos escaños puede suponer nuestra propuesta. Esto podría responderse recurriendo a la regla de la raíz cúbica propuesta por Rein Taagepera (1972), según la cual el número de miembros de una legislatura unicameral o de la Cámara Baja en una legislatura bicameral se aproxima a la raíz cúbica de la población representada. Según esta regla, el número de escaños de la Cámara de Diputadas y Diputados debería rondar en torno a los 267.

Con independencia de lo anterior, no es difícil modelar un número de escaños compensatorios u *overhang seats*. La diferencia entre el número diseñado y el número final de representantes está directamente relacionada con la cantidad de distritos en los que hay listas cerradas. Si se tratase de un único distrito nacional, como pasa en Nueva Zelanda, el número es muy bajo. Pero si se trata de 16 distritos, como es el caso de Alemania, el número de representantes finales puede ser muy alto. Considerando que nuestra propuesta solo considera tres distritos, el número de representantes final que se agregan debiese ser limitado, probablemente 10 o 15 en total. Una posible solución a esta incertidumbre podría ser que la partida presupuestaria del Congreso esté determinada de manera fija y que los ingresos de cada parlamentario se dividan en partes iguales.

Estamos muy de acuerdo con las propuestas de generar un servicio civil Legislativo y fortalecer una institucionalidad dentro del Congreso en la línea de la propuesta de Eugenio. Sin embargo, los sueldos y asignaciones de los parlamentarios deberían dividirse por el total de parlamentarios electos, lo que en términos de imagen pública puede ser positivo.

En cuanto a los partidos, concordamos con lo planteado anteriormente por Javiera en que los partidos terminen de forma gradual. Creemos también que se podrían explorar alternativas que se eliminaron en ese momento en Chile, como la de los partidos regionales o de distintas capas (locales, subnacionales, confederaciones de partidos, etc.). Es importante empezar a estudiar ese tipo de situaciones, ya que hay que ser mucho más creativos en el diseño de partidos. No nos quisimos meter ahí, porque no nos daba la capacidad interna para seguir trabajando, pero yo creo que es un tema muy grande.

Sobre la estructura del Senado, voy a recurrir al trabajo de Meg Russell (2013). Ella plantea que uno diseña los sistemas bicamerales no solo en términos de congruencia y asimetría, sino también considerando la legitimidad de cada una de las cámaras. Por eso al recurrir a ese concepto no lo hago en términos antojadizos, sino considerando que cada cámara actúa de forma estratégica a partir de sus atribuciones y de acuerdo con la legitimidad que tiene.

Considerando este esquema, proponemos un Senado revisor que cumpla un rol similar al que desempeña la Cámara de los Lores británica. Es decir, una Cámara Alta que conoce muy bien cuáles son sus limitaciones en términos de legitimidad, así como cuáles son las posibilidades de la Cámara Baja de vetar sus decisiones. Por ejemplo, se puede diseñar un sistema de insistencias en que las leyes que sean rechazadas por el Senado puedan ser insistidas por la Cámara de Diputados en una votación especial, a diferencia del sistema actual de comisiones mixtas. En donde hay sistemas asimétricos, es común que el Senado actúe con cautela y de manera coordinada con la cámara.

Nuestra propuesta funciona muy bien con un sistema como el señalado, pero también podrían incluirse ciertas

excepciones a este rol únicamente revisor del Senado. Considerando la lógica de representación territorial del Senado, podrían existir materias legislativas en que este no pueda ser pasado por alto por la Cámara de Diputados y Diputadas. Un ejemplo podría ser todo lo relacionado con la descentralización. Como el Senado tiene como propósito representar de forma igualitaria a las regiones, pueden existir materias excepcionales en una serie de materias legislativas como la descrita, en las que el Senado tenga un derecho a veto real y definitivo.

VII. LUIS EUGENIO GARCÍA-HUIDOBRO

Le agradezco a José Francisco por su pregunta acerca de la presidencialización de la política, porque es cierto que este es un proceso que es difícil de delimitar y que fácilmente podría confundirse con otros cuyas manifestaciones tal vez son similares. Por una parte, somos testigos del empoderamiento de los ejecutivos a costa de las legislaturas, como consecuencia de la expansión en las nuevas tareas que han ido asumiendo en las últimas décadas. Esto es lo que los anglosajones suelen describir como el ascenso del Estado administrativo (Waldo 2006). Pero simultáneamente existe también otro fenómeno —que es justamente el que mencionaba en nuestra presentación— que consiste en la presidencialización de la política y, muy especialmente, de la política en los regímenes parlamentarios. Y quien ha resultado favorecido en este segundo fenómeno no es el Ejecutivo sino el llamado *chief executive* o jefe de gobierno. Diversos relatos provenientes de regímenes parlamentarios, como el británico (Allen 2003; Foley 2000), australiano (Maccallum 2004) o canadiense (Savoie 1999), así

parecen sugerirlo. Lo mismo podría decirse de presidencias hasta hace poco moderadas, como la norteamericana. La creación de la *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) durante el gobierno de Ronald Reagan ha facilitado la centralización de gran parte de la actividad regulatoria en las manos de los asesores presidenciales (Kagan 2011).

En relación con este punto, el Presidente Lagos sugería que los gabinetes ministeriales son muy poderosos en los regímenes parlamentarios. Sin embargo, hay algunos de ellos en los que el gabinete pareciera estar perdiendo importancia, como resultado de la creación de unidades de asesoría técnica al primer ministro o del empoderamiento de los asesores políticos de este. En el caso británico, esto puede verse con claridad en la consolidación del *Policy Unit*, durante el gobierno de Margaret Thatcher, o también la influencia desmedida que han ejercido los *special advisors* desde el gobierno de Tony Blair (Jones 1989). Pero como bien dice José Francisco, la influencia que constitucionalmente le correspondería ejercer al gabinete en un régimen parlamentario también puede vulnerarse al recurrir a prácticas políticas informales: el primer ministro australiano Paul Keating promovió durante su gobierno constantes cambios de gabinete, para evitar la posibilidad de que sus ministros llegasen a interiorizarse en la marcha de sus ministerios (Kelly 2009, 33-42). Tal vez este sea el caso más famoso de esta práctica, pero la utilización de los llamados *reshuffles* para este fin parece no ser del todo excepcional (Kam y IndriÐason 2005).

Puede que esto se aleje de lo académico, pero hay una referencia cultural británica que es particularmente ilustrativa sobre este punto: una de las comedias de televisión más exitosas de ese país durante los años 80 fue la serie *Yes, Minister*, en la que se buscaba retratar críticamente el gran

poder que ejercía el servicio civil sobre el primer ministro y su gabinete. Dos décadas después, un cuestionamiento similar se hace en la serie *The Thick of It*, pero la principal crítica que busca retratar esta comedia está en la subyugación de los ministros y el servicio civil a los asesores del primer ministro británico.

Creo importante también vincular la reflexión de José Francisco sobre el Estado administrativo y el Estado de bienestar, con mi propuesta de constitucionalizar el servicio civil como una autonomía. Creo que todos estamos de acuerdo acerca de la necesidad de separar gobierno y administración, lo que supone delimitar la influencia de aquel sobre esta. Los peligros de no avanzar en esta línea serán cada vez mayores si el Estado va creciendo y complejizándose a medida que adquiera mayores compromisos sociales.

Esta propuesta simplemente toma este objetivo de reforma y pretende construir sobre la experiencia latinoamericana. Aunque rara vez suele explicarse, el empleo público es un aspecto central de los hiperpresidencialismos latinoamericanos, pues ellos suponen como condición de posibilidad una burocracia débil y fácilmente manipulable. Por ello, no es azaroso que tantos países latinoamericanos hayan intentado innumerables veces avanzar en ambiciosas reformas que —salvo en contadas excepciones— han fracasado estrepitosamente.[16] En todas estas experiencias frustradas hay por de pronto dos elementos comunes: primero, una parte importante de la clase política tiene escasos incentivos para promover esta clase de reformas ante

16 En este sentido, Caiden (1991, 262) sugiere de América Latina que "[p]osiblemente en ningún otro lugar del mundo tantos gobiernos han anunciado planes de reforma audaces e imaginativos para conseguir tan poco en la práctica".

la pérdida de poder que le significaría (Geddes 1994); segundo, un escaso interés general por las etapas de implementación de las reformas al empleo público y los servicios civiles, periodo que es aprovechado por sus antagonistas para deconstruirlas y reconstruirlas, a fin de neutralizar o minimizar su impacto en las estructuras estatales Grindle (2012, 11). Por eso, más que dictar nuevas normas sobre empleo público, se requiere muy especialmente una institución abstraída del ciclo electoral a cargo de su implementación con la capacidad de contrarrestar los antagonismos que la aplicación de ellas suscite entre los distintos actores interesados.

Para avanzar, Claudio plantea muchos puntos muy interesantes. Primero, según él pareciera existir una aparente contradicción entre mantener un sistema presidencial y tener como objetivo de reforma quitarle protagonismo al Presidente a través del empoderamiento de un gabinete de ministros que sigue respondiendo ante este. No creemos que tal contradicción sea necesaria. Existen muchas experiencias comparadas de presidencialismos de coalición en los que el poder tiene un balance más efectivo entre la figura presidencial y los partidos políticos representados en el gabinete y la legislatura. Como sugeríamos en nuestras consideraciones preliminares, cada vez es más común que los presidentes carezcan de mayorías parlamentarias, razón por la cual el Ejecutivo deberá esforzarse en aumentar su apoyo Legislativo y, como consecuencia, la posición de quienes lo apoyan desde las legislaturas mejora sustancialmente (Chaisty, Cheeseman y Power 2018, 2). Un diseño constitucional debe aprovechar esta nueva realidad para desarrollar un modelo de gobernanza más horizontal. Como sugiere José Antonio Cheibub (2007, 68-86), los gobiernos de coalición no son inusuales en los regímenes presidenciales.

Pueden explorarse diversas alternativas para desarrollar arreglos constitucionales que avancen en esta línea e incentiven la formación de coaliciones legislativas que empoderen a los partidos dentro del gabinete. En nuestra presentación mencionamos algunas. Por ejemplo, permitir la existencia de ministros parlamentarios para evitar esa falsa dicotomía entre la lealtad al Presidente y a la bancada parlamentaria oficialista. Otra alternativa es aumentar considerablemente el número de cargos presidenciales sujetos a confirmación de la legislatura, sobre todo de colaboradores cercanos. Esta propuesta tiene una triple justificación: primero, fuerza al Presidente a nombrar personas que tengan apoyo parlamentario, algo que debería llevar a privilegiar el nombramiento de perfiles políticos por sobre los de carácter tecnocrático; segundo, desincentiva el nombramiento de quienes tengan un perfil confrontacional o representen posiciones extremas; tercero, encarece los costos presidenciales de prescindir de tales colaboradores.

Creo, además, que es importante reiterar que nuestra propuesta se basa en una hipótesis de trabajo de carácter pragmático. No es que tengamos una preferencia a favor del presidencialismo por sobre otros tipos de regímenes políticos. Simplemente consideramos que, atendida la multiplicidad de restricciones que enfrenta la Convención Constitucional, pareciera preferible avanzar en la línea de un diagnóstico respecto del cual se tiene cierta claridad antes que diseñar un régimen político desde cero.

Segundo, Claudio también nos pide profundizar en la figura del vicepresidente. Es cierto que en nuestro esquema la Cámara de Diputados es la cámara política y que el vicepresidente forma parte de la cámara territorial que reemplazaría al Senado. Pero debemos recordar que también planteamos rediseñar el Ministerio del Interior en torno a

una figura de ministro coordinador, que podría actuar como contraparte de la cámara política en negociaciones. ¿Qué se busca entonces con el vicepresidente? Por una parte, que quien reemplace al Presidente en caso de ausencia, destitución o impedimento, tenga algún grado mínimo de legitimidad democrática. Pero, más importante aún, que exista un puente entre el Ejecutivo y las regiones. En nuestra propuesta, esta cámara territorial sirve como un espacio de coordinación entre las regiones y también de incidencia de ellas a nivel nacional. La presencia de un representante del Ejecutivo en una instancia de esta naturaleza podría tener un efecto positivo en facilitar dicha incidencia.

Tercero, el mecanismo de reemplazo de los ministros parlamentarios. Sobre este punto pueden explorarse diversas alternativas, pero ciertamente no consideramos saludable entregar su reemplazo a los partidos políticos. Al menos preliminarmente, parece mejor recurrir al mecanismo utilizado para la elección de los escaños reservados de la Convención Constitucional, en la que cada candidato de los pueblos originarios fue electo en conjunto con un suplente. De seguirse esta fórmula, el parlamentario que sea nombrado en un cargo del Ejecutivo sería reemplazado por su suplemente mientras lo desempeñe.

Por último, Claudio nos pregunta sobre plebiscitos y mecanismos de participación ciudadana. Sobre los primeros, es importante reconocer que ellos pueden ser un buen complemento a la democracia representativa cuando están bien diseñados, cuando responden a una lógica de abajo hacia arriba y su uso es excepcional. Deben evitarse, entonces, aquellos diseños que fomenten su uso como mecanismos de desempate entre poderes del Estado (pensemos en las elecciones peruanas de 2020) o entre facciones de una coalición gobernante (Brexit). También deben

evitarse plebiscitos que permitan legitimar cambios políticos respecto de los cuales las autoridades ya adoptaron una decisión, como el que tuvo lugar el 2016 en Colombia a propósito del proceso de paz. Finalmente, tampoco debe recurrirse a estos mecanismos de democracia directa cuando su utilización responda a decisiones complejas, sobre las cuales las autoridades prefieren no adoptar una decisión, como ocurrió con los fallidos referéndums para la confirmación de la Constitución europea.

Pero aun respecto de aquellas hipótesis en que sea conveniente recurrir a estos mecanismos, es importante prestar mucha atención a su diseño. Como hemos dicho en más de una oportunidad con Lucas, el demonio está en los detalles. Por ello, es fundamental prestar muchísima atención a detalles como el número de firmas exigido y su distribución territorial, el tiempo permitido para la recolección de firmas, la existencia de temas acerca de los cuales no resulta admisible, *quorums* de participación, calendarización fuera de años electorales, control de constitucionalidad preventivo, etc.

Igual precaución debe tenerse al diseñar la iniciativa popular de ley, la que también debe sujetarse a umbrales y requisitos estrictos. Se trata de un poder de agenda que la ciudadanía debe utilizar solo como un complemento a la labor de los representantes. Distintos son los mecanismos de participación ciudadana: es sumamente importante entregarle un *acceso encauzado* a la ciudadanía, al Ejecutivo y al Congreso. Una buena forma de avanzar en este sentido es diseñar un proceso de consulta pública para el ejercicio de la potestad reglamentaria que se asemeje al modelo norteamericano del *notice and comment*. Si bien actualmente existen ejemplos de consultas públicas, este mecanismo de participación funciona como un buzón: la ciudadanía

puede participar en las consultas públicas convocadas por el Ejecutivo, pero este no tiene que hacerse cargo. En cambio en el modelo norteamericano el Ejecutivo sí tiene que explicitar las razones que lo llevaron a inclinarse en un determinado sentido, lo que supone hacerse cargo de los diversos planteamientos de la ciudadanía.

VIII. LUCAS SIERRA

Un par de palabras sobre la participación, teniendo presente el énfasis que hemos puesto en el carácter primordialmente representativo de la democracia. Uno podría ordenar esto en dos grandes bloques, a propósito de lo que dijo Claudio y de lo que estaba contestando Eugenio. Por una parte, participación para allegar conocimiento al proceso político. Por la otra, participación para suplantar el proceso político. Yo creo que está abierta la posibilidad de explorar y de seguir mejorando formas en que la ciudadanía allegue conocimiento al proceso institucionalizado y representativo del poder. Y creo que la principal manera de hacer eso es abriendo más los partidos políticos y generando más conexión a través de ellos mismos.

En el caso de la participación como forma de decisión, quiero preguntarle a Claudio por esa idea que señaló de la participación de "abajo hacia arriba" o de "arriba hacia abajo", defendiendo él la primera más que la segunda. Miremos, por favor, lo siguiente:

Tipo	*Título*	*Materia*	*Descripción*	*Resultado*
CISS	Proposición 51	Educación	Bonos por nueve billones de dólares para educación.	√
CICA/SS	Proposición 52	Salud	Exigencia de aprobación de los votantes para introducir cambios al programa de costos hospitalarios.	√
CICA	Proposición 53	Elecciones/Plebiscitos	Para proyectos que tengan un costo superior a los dos billones de dólares.	×
CICA/SS	Proposición 54	Transparencia y responsabilidad pública	Establece condiciones bajo las cuales deben ser aprobados los proyectos de ley.	√
CICA	Proposición 55	Impuestos	Ampliación del impuesto a los ingresos personales para ingresos superiores a los 250 mil dólares.	√
CICA	Proposición 56	Tabaco	Aumentar el impuesto al tabaco a dos dólares por cajetilla.	√
CICA/SS	Proposición 57	Procedimientos judiciales	Para personas que han sido condenadas por delitos no violentos y juzgamiento criminal de jóvenes.	√
LRSS	Proposición 58	Educación	Educación bilingüe en los establecimientos educacionales públicos.	√

AQ	Proposición 59	Financiamiento electoral	Postura del estado de California frente al caso *Citizens United v. Federal Election Commission*	√
CISS	Proposición 60	Cine	Requiere el uso de condones en las películas pornográficas.	×
CISS	Proposición 61	Salud	Regulación del precio de las medicinas prescritas médicamente.	×
CISS	Proposición 62	Pena de muerte	Derogación de la pena de muerte.	×
CISS	Proposición 63	Armas de fuego	Exigencia de mayor control previo para la compra de determinadas municiones.	√
CISS	Proposición 64	Marihuana	Legalización de la marihuana y del cáñamo.	√
CISS	Proposición 65	Medioambiente	Regulación de las bolsas que entregan almacenes y el retail.	×
CISS	Proposición 66	Pena de muerte	Procedimientos relativos a la pena de muerte.	√
VR	Proposición 67	Regulación del comercio	Prohibición de las bolsas plásticas que se usan solo una vez.	√

Fuente: https://ballotpedia.org/California_2016_ballot_propositions.

Se trata del voto sometido a plebiscito en California, en noviembre de 2016, junto con las elecciones federales y estaduales de ese año. Son las famosas *Propositions*, que se pueden entender como una forma de participación desde abajo hacia arriba. Fíjense ustedes lo que se estaba votando, la cantidad de materias que se estaban votando. Ya sabemos los problemas financieros que ha tenido California por esto. Miremos la variedad de materias: ciertos costos de los hospitales, cuestiones que tienen que ver con impuestos, impuestos a los cigarros, ciertas cuestiones relativas a condenas por crímenes no violentos por jóvenes, si se exige o no el uso de condones en la industria pornográfica, precios regulados de alimentos, rechazar la pena de muerte —en el mismo voto—, legalización de la marihuana, el tipo de bolsas para la compra de vegetales en los almacenes, procedimientos relativos a la pena de muerte y prohibición de bolsas de plástico de un solo uso.

Yo creo que este tipo de participación hay que evitarlo, aun cuando tenga una lógica de abajo hacia arriba. La distorsión que genera eso, y a mí la verdad es que como ciudadano no me gustaría mucho que me preguntaran cuál es el porcentaje correcto del impuesto para el tabaco o el porcentaje de impuesto al azúcar en las bebidas carbónicas, yo no quiero contestar eso, porque no tengo idea. Esta forma de participación, que suplanta la decisión mediada por la representación, creo, hay que evitarla, incluso si, como esta, es de abajo hacia arriba.

IX. JOSÉ FRANCISCO GARCÍA

Para complementar y respaldar algo dicho por Javier, creo importante preguntarnos cómo sería el articulado que

enumere las atribuciones del Senado en la futura Constitución. Sobre este punto, primero creo que Javier describió bien la cuestión regional y el impacto que esta tiene en la ley de presupuesto. Segundo, debería tener un rol fundamental en la designación de altas autoridades, confirmando las nominaciones del Presidente.

En cuanto a las potestades del Senado en materia del proceso Legislativo, estas deben repensarse o más bien racionalizarse de manera importante. Estimo que la regla general debiese ser contar con un proceso unicameral de tramitación legislativa, iniciativa y discusión en la Cámara de Diputados. Si avanzamos a un esquema semipresidencial o parlamentario, el gobierno mantiene la iniciativa exclusiva en algunas materias (aunque racionalizado respecto del artículo 65 de la Constitución vigente, que es muy extenso).[17] El Senado no debe tener iniciativa de ley, ni de reforma constitucional. Solo debe tener poder de revisión obligatorio en materia territorial, por ejemplo, al discutirse la modificación o creación de nuevas regiones. También contar con revisión obligatoria en caso de reformas constitucionales y leyes orgánicas constitucionales o sus equivalentes futuros (que me imagino que tendrán una fisonomía diferente a las leyes orgánicas constitucionales actuales en términos de *quorums* de aprobación, modificación y derogación, y sin control preventivo del Tribunal Constitucional). Tengo dudas de si podría también tener poder de revisión facultativo. Hay que pensar si se trata de una potestad discrecional o de materias específicas, si depende de un *quorum* exigente y de otras variables. Además,

---

17 Los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 65 de la Constitución contienen materias sobre las cuales el Presidente tiene iniciativa exclusiva de ley. (N. de los E.)

cabe preguntarse si la Constitución futura cargará en estos casos los dados a favor de la cámara política, mediante mecanismos de insistencia o veto, tal como la Constitución actual carga los dados a favor del Presidente en materia de veto contra el Congreso. En consecuencia, en materia de tramitación legislativa, el Senado actúa en casos y materias específicas. En paralelo, me imagino que existirá un procedimiento de elaboración de leyes especialísimas (como la ley de presupuestos) en lógica *fast track*, pero ahora quizás sobre la base de comisiones mixtas.

X. JAVIER SAJURIA

Es interesante lo que señala José Francisco. Ese es justamente el tipo de ejemplos que nosotros pensamos de un bicameralismo asimétrico. Sobre todo, considerando que una de las pocas cosas donde pareciera haber cierto consenso entre los y las convencionales es en la unicameralidad del futuro Congreso; creemos que es importante mostrar los beneficios del bicameralismo, a pesar de su impopularidad. Algo similar ocurre con la defensa de los partidos políticos. Al hacerlo, uno debe reconocer que los partidos políticos como institución son muy importantes, pero eso no significa defender los que tenemos ahora. El bicameralismo es importante como alternativa de diseño institucional, pero no como está reglamentado en la Constitución chilena. Por ello tenemos que buscar una alternativa de diseño institucional más innovadora para defenderlo.

CONCLUSIONES DE LOS PARTICIPANTES

√

El propósito de este ejercicio fue elaborar diagnósticos sobre el sistema de gobierno y hacer propuestas de mejora a la luz de estos. Nunca se llamó a votar ni a elegir colectivamente determinadas propuestas. Sin embargo, una mirada retrospectiva de este trabajo sugiere que hay algunas ideas o consensos mínimos compartidos entre todos los centros de estudios o, al menos, una mayoría significativa de ellos. Dichos consensos existen respecto de los tres elementos centrales del sistema de gobierno en Chile y de los tres criterios utilizados en nuestro análisis. Igualmente importante, ellos se dan tanto a nivel de diagnósticos como de propuestas. En estas conclusiones se mencionan los que fueron considerados más extendidamente.

Como se apuntó en la Introducción, es importante tener presente que no todas las materias que aquí se diagnostican y proponen pueden o deben ser reguladas en la Constitución. Las relativas a las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso suelen tener un mayor tratamiento constitucional, pero existen buenas razones para que aquellas relativas al sistema electoral y a la regulación de los partidos políticos no necesariamente la tengan.

Respecto de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, existen varias coincidencias en lo relativo al criterio de gobernabilidad. Por ejemplo, hay un acuerdo transversal

sobre la necesidad de avanzar hacia un sistema que proporcione mayor gobernabilidad, ya que actualmente el Ejecutivo y el Congreso tienen pocos incentivos para desarrollar una relación de cooperación. Por otro lado, nuestro sistema de gobierno carece de mecanismos de solución de controversias que permitan encauzar, a través de vías institucionales, los conflictos políticos que puedan producirse entre ambos poderes. Esta ausencia explica, al menos en parte, que cuando dichos conflictos comienzan a escalar, se recurra a salidas institucionales poco ortodoxas, como la utilización de acusaciones constitucionales o de reformas constitucionales a través de disposiciones transitorias.

Varias propuestas fueron formuladas para mejorar la cooperación entre dichos poderes. En primer lugar, prácticamente todos los centros de estudios propusieron establecer la compatibilidad entre los cargos de parlamentario y ministro de Estado, así como profundizar el rol del Congreso en el proceso de nombramiento de las altas autoridades. Un objetivo de reforma que recibió un importante apoyo fue la necesidad de separar con mayor nitidez el gobierno de la administración, para lo cual algunos propusieron la creación de un estatuto para esta última. Una idea transversal entre casi todos fue la existencia de un servicio civil de carácter profesional. Otro objetivo de reforma que concitó un importante apoyo fue la necesidad de despersonalizar al Ejecutivo. Sobre este punto, las propuestas de reforma varían, dependiendo del tipo de régimen político en específico que se favorezca: algunos sugieren la conveniencia de introducir figuras de coordinación dentro del gabinete (como un jefe de gabinete o un ministro coordinador), la posible creación de una vicepresidencia electa o los beneficios de introducir una distinción entre la jefatura de gobierno y la de Estado. Casi todas estas distintas

alternativas, sin embargo, coinciden en la necesidad de potenciar el rol del gabinete de ministros dentro de la gobernanza del Ejecutivo.

También hay acuerdo en que existe un desbalance entre las competencias y capacidades del Ejecutivo y del Congreso. Por lo pronto, hay consenso sobre la conveniencia de crear una unidad especializada dentro de este último, que lo ayude a la hora de discernir sobre materias presupuestarias. Cualquiera sea la forma en que se relacionen ambos poderes, urge mejorar las capacidades del Congreso, muy especialmente para asesorar a parlamentarios en materias técnicas. Varios centros de estudios también se pronuncian a favor de revisar a la baja el *quorum* supramayoritario para la aprobación de ciertas leyes, así como de evaluar disminuir el alcance que tiene la iniciativa exclusiva presidencial en materia legislativa. Sobre este último punto, cabe realizar una prevención: una fuerte mayoría se pronuncia a favor de mantener dicha iniciativa en materia de gasto fiscal.

El número de cámaras en el Congreso fue algo referido por los centros. Con una única excepción, la mayoría se inclina por mantener el diseño bicameral. Sin embargo, varios centros son contrarios a que las dos cámaras de la futura Constitución sean diseñadas como los espejos recíprocos que son hoy. Los centros que adoptan esta posición sugieren, en concreto, que podría avanzarse en un diseño bicameral asimétrico y no congruente, es decir, un Congreso en el que sean diferenciables las funciones o atribuciones, y también la lógica de representación de cada cámara.

Al mismo tiempo, se pensó ampliamente la gobernabilidad de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, a propósito del sistema electoral y de la forma en que se regulan los partidos políticos. Esto es algo importante, porque

revela un consenso transversal sobre la necesidad de tener una mirada sistémica al abordar el sistema de gobierno. Volveremos a esto hacia el final de las conclusiones.

En lo relativo al criterio de representación, el cambio del sistema electoral de 2015 aumentó la representación del Congreso. Sin embargo, algunos centros de estudios señalan que este avance ocurrió a costa de la gobernabilidad del sistema político. En el diagnóstico bajo el criterio de representación, algunos centros también criticaron el tamaño de los distritos, ya que ellos serían muy grandes y generarían una distancia entre representante y representado. Otros acusaron como déficit de representación la brecha de género que existe en el Congreso y la ausencia de representación de pueblos originarios, por lo que sugirieron la necesidad de cuotas en estas materias.

En lo que se refiere al criterio de participación en las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, existe un relativo consenso entre los centros de estudios sobre los déficit que actualmente existen. Para reducirlo, varios propusieron avanzar en la creación de una iniciativa popular de ley. Se sugirió, además, avanzar en la creación de mecanismos de participación ciudadana más incidentes en los procesos de generación de normas jurídicas. Al diseñar estos mecanismos, algunos centros de estudios recomendaron prestar especial atención en que su diseño procure no replicar los sesgos de participación que existen actualmente en materia electoral. En este sentido, algunos propusieron recurrir a mecanismos aleatorios de selección de los participantes. Otros también sugieren considerar las nuevas tecnologías digitales en el diseño de estos mecanismos. Finalmente, algunos sugieren avanzar en la incorporación de mecanismos de democracia directa. Muchos centros se mostraron abiertos a avanzar en esta línea, pero advirtiendo que

deben servir como complemento de la democracia representativa, más que buscar reemplazarla, y que se debe prestar especial atención en el diseño de estos mecanismos.

Veamos ahora el sistema electoral: como se adelantó, para los participantes es de vital importancia pensar el sistema electoral en relación con el Ejecutivo y Congreso. En esta línea, varios sostuvieron la necesidad de que el sistema electoral contribuya más a la gobernabilidad, para lo cual sería conveniente reducir la fragmentación del Congreso. Algunos centros atribuyen la responsabilidad de esto a la reforma electoral del 2015, aunque otros son de la idea que es muy pronto para ejercer juicios sobre este cambio legal. En cualquier caso, para avanzar hacia un sistema electoral que contribuya hacia una mayor gobernabilidad, varios centros de estudios sugieren la conveniencia de eliminar los pactos preelectorales. Otra medida que se repite es trasladar la fecha de las elecciones parlamentarias a una (eventual) segunda vuelta presidencial, en caso de mantener un jefe de Estado electo popularmente.

Muchos centros de estudios piensan que es necesario avanzar hacia un sistema electoral mixto para la elección de la Cámara de Diputados, en el que se incluya una elección de listas, y en la que cada partido compita como lista (según un centro de estudios, esto favorecería no solo la gobernabilidad, sino también podría contribuir hacia una discusión más programática). Conjunta o alternativamente, se repite la posibilidad de establecer un umbral de votación mínimo para obtener representación parlamentaria.

Sobre la representación en el sistema electoral, hubo algunas críticas acerca del carácter congruente de nuestro bicameralismo: la lógica de representación electoral es casi idéntica para la Cámara de Diputados y para el Senado. En cuanto a la participación en el sistema electoral, ya se ha

señalado que varios centros advierten un déficit en mecanismos participativos distintos al sistema electoral, por lo que su inclusión dentro del sistema de gobierno podría servir de complemento a la democracia representativa, para así legitimarla aún más.

Por último, cabe mencionar algunas coincidencias sobre la regulación de los partidos políticos. Casi todos acusaron un déficit de gobernabilidad y de representación en los partidos políticos. Su carácter crecientemente clientelar fue criticado. A pesar de las últimas reformas, ellos todavía adolecen de poca transparencia y de igualdad de condiciones para competir democráticamente por su control. Esto fue materia de extendida preocupación, porque hubo un consenso transversal en que los partidos son indispensables para el funcionamiento de la democracia.

Podrá existir la necesidad de fomentar otras formas de participación ciudadana, como se ha venido diciendo en estas conclusiones, pero hubo amplio consenso sobre el papel principal y protagónico que tienen los partidos en el funcionamiento de la democracia. La Constitución, proponen algunos centros de estudios, podría reconocer este hecho.

Quizás la conclusión más sólida que se puede sacar de este ejercicio colectivo es que la arquitectura constitucional del sistema de gobierno que bosqueje la futura Constitución debe pensarse como un *sistema de sistemas*. Uno que tiene a lo menos tres elementos, ninguno de los cuales puede pensarse con independencia de los otros dos: las relaciones entre el gobierno y el Congreso, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. Estos elementos, además, pueden ser evaluados según, al menos, tres criterios: gobernabilidad, representación y participación. Y como se aprendió en este ejercicio, al diseñarse el sistema de gobierno no deben maximizarse estos criterios sin tener en

consideración el posible impacto de uno en los otros dos. Con independencia de las preferencias personales, debe buscarse un equilibrio entre ellos tres, a fin de que ninguno se expanda excesivamente en desmedro de los restantes.

RESUMEN DE PRESENTACIONES DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS

I. RELACIONES EJECUTIVO-CONGRESO

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Existencia de una parálisis institucional. *Congreso impotente y sin incentivos para colaborar con Ejecutivo. *Muchos problemas en esta relación se explican por el diseño del sistema electoral.	*Percepción ciudadana de inexistencia de canales institucionales en Ejecutivo y Congreso para encauzar necesidades. *Baja representación de los partidos, que evidencian un proceso de "desintermediación" política.		*José Francisco García y Luis Eugenio García-Huidobro cuestionan la falta de atención al gabinete de ministros, al tratarse de una institución necesaria de considerar si se quiere moderar el presidencialismo. *Luis Eugenio García-Huidobro cuestiona que no se consideren en diagnóstico sobre presidencialismo los arreglos institucionales que existieron entre 1990 y 2010, y que posibilitaron presidencialismos de coalición.
Propuestas	*Sistema presidencial con modificaciones para parlamentarizarlo. *Posibilidad de llamar a elecciones anticipadas.	Elecciones de mitad de término para mejorar la representación.	Necesidad de mayores mecanismos de participación, como paneles ciudadanos o jurados elegidos al azar.	*Manuel Marfán sugiere la conveniencia de crearse un servicio civil, como un elemento accesorio para mejorar el sistema de gobierno y evitar

	*Optimizar el uso de urgencias legislativas *Mejorar la asesoría técnica parlamentaria. Alternativas: a) reforzar el trabajo de la Biblioteca del Congreso; b) crear una nueva figura institucional.		No recurrir excesivamente a plebiscitos o referéndums. Son de utilidad en ciertas circunstancias, pero polarizan y fragmentan.	prácticas clientelares.

II. SISTEMA ELECTORAL

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Sistema tiene problemas. No dialoga con sistema presidencial y se produce fragmentación. *Distritos de gran tamaño y con número elevado de parlamentarios, lo que aleja a ciudadano de sus representantes.	*Inexistencia de umbrales mínimos de votación para obtener representación parlamentaria, por lo que hay representantes con muy pocos votos.	*Participación electoral es baja por gran cantidad de candidatos, lo que complejiza el sistema. *Sistema debería tender hacia la simplicidad.	*Ignacio Walker señala que es importante no equiparar proporcionalidad con fraccionamiento.
Propuestas	*Promover redistritaje: transitar hacia distritos uninominales. *Distritos de tamaño geográfico más pequeños.			*José Francisco García cuestiona que propuesta no especifique el principio de representación y atribuciones de cada cámara del Congreso.

III. PARTIDOS POLÍTICOS

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Crítico del multipartidismo, que dificulta la formación de coaliciones. *Transitar hacia partidos concebidos como conductores de acción política.		*Existencia de proceso de "desintermediación": partidos no canalizan participación ciudadana.	*Javier Sajuria cuestiona el diagnóstico de dificultar la formación de partidos, atendida la necesidad de intermediación política que existe en el país.
Propuestas	*Mayores atribuciones a Servel. *Eliminar financiamiento estatal y conducirlo a través de militantes. *Introducir incompatibilidades para dirigentes de partidos.		*Necesidad de avanzar hacia una mayor apertura de partidos a la ciudadanía.	*Ricardo Lagos considera necesario avanzar hacia régimen de partidos políticos que les permita tener representatividad, pero que no favorezca a aquellos que no logren obtener el apoyo de mayorías ciudadanas. Pero también debe saber encauzarse institucionalmente otras instituciones distintas a partidos políticos. Javier Sajuria comparte esta apreciación.

I. RELACIONES EJECUTIVO-CONGRESO

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Pocos mecanismos o incentivos a la colaboración. *Desequilibrio de poderes entre Ejecutivo y Congreso para enfrentar debates legislativos. *Aunque se aceptan existencia de atribuciones presidenciales relevantes, se rechaza la existencia de un híper presidencialismo. *Atribuciones presidenciales tienen contrapesos institucionales en el Congreso.	*Problemas se explican porque sistema electoral no es adecuado para régimen presidencial.		*José Francisco García y Luis Eugenio García-Huidobro cuestionan la falta de atención al gabinete de ministros al tratarse de una institución necesaria de considerar, si se quiere moderar el presidencialismo. *Luis Eugenio García-Huidobro cuestiona que no se consideren en diagnóstico sobre presidencialismo los arreglos institucionales que existieron entre 1990 y 2010, y que posibilitaron presidencialismos de coalición.
Propuestas	*Orientadas a reformar el sistema presidencial. *Periodo presidencial de cuatro años con reelección o seis sin reelección. *Congreso bicameral.		*Iniciativa popular de ley, con umbrales y excluyendo materias de	*Ricardo Lagos se muestra a favor de reelección en caso de mandatos presidenciales de cuatro años y de fortalecer institucionalidad técnica del Congreso, especialmente con una oficina presupuestaria. *Ricardo Lagos a favor de bicameralismo,

	*Elección de mitad de término *Ministros-parlamentarios y figura del ministro coordinador. *Contemplar algún mecanismo de censura, para no tener que recurrir a las acusaciones constitucionales. *Crear una unidad en el Congreso para mejorar la asesoría parlamentaria. *Iniciativas legislativas acompañadas de impacto regulatorio y seguimiento a legislación. *Reducir las urgencias legislativas. *Mantener la iniciativa exclusiva presidencial en materia fiscal, pero permitir a parlamentarios presentar iniciativas si tienen patrocinio del Ejecutivo.		iniciativa exclusiva presidencial.	porque favorece conciliar las distintas necesidades de representación. *Ignacio Walker se manifiesta contrario a constitucionalizar las urgencias legislativas. *José Francisco García sugiere que, de mantenerse iniciativa presidencial de ley, podría compartirse con parlamentarios oficialistas para favorecer presidencialismo de coalición. *Javiera Martínez y Luis Eugenio García-Huidobro cuestionan la necesidad de disminuir el número de parlamentarios. *Javiera Martínez cuestiona la conveniencia de distritos uninominales como forma de favorecer mayorías nacionales. *Luis Eugenio García-Huidobro señala la importancia de precisar cuál es el rol y responsabilidades del ministro coordinador que se plantea, atendida la experiencia latinoamericana en torno a estas figuras. También precisa la necesidad de diseñar con mucho cuidado mociones de censura, las que deben ir unidas a frenos y contrapesos.

II. SISTEMA ELECTORAL

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Sistema no contribuye a estabilidad y gobernabilidad. *Ha contribuido a fragmentación en la representación parlamentaria.	*Nuevo sistema proporcional ha avanzado en representatividad, pero a costa de la fragmentación del Congreso.		*Ignacio Walker señala que es importante no equiparar proporcionalidad con fraccionamiento.
Propuestas	*Avanzar hacia sistema que disminuya fragmentación. Alternativas: 1) sistema mayoritario uninominal; 2) mantener sistema proporcional corrigiendo el tamaño de los distritos o estableciendo umbrales de entrada (5%); 3) sistema mixto.	*Cualquiera de alternativas elegidas para el diseño del sistema electoral debe ser complementada con reducción del tamaño de distrito y del número de escaños por distrito.		*Ignacio Walker es contrario a sistema mayoritario uninominal planteado como alternativa y señala que mixto es preferible. *Ignacio Walker afirma que umbral de 5% puede ser excesivo para realidad política chilena. *Ignacio Walker considera preferible avanzar en eliminar pactos preelectorales. *José Francisco García cuestiona que propuesta no especifique el principio de representación y atribuciones de cada cámara del Congreso. *Javier Sajuria señala la necesidad de pronunciarse si sistema mixto sería proporcional o mayoritario. *Javier Sajuria sugiere que diseño de sistemas electorales debe considerar variables de unicameral y bicameral y, en este último caso, su diseño en torno a criterios de simetría y congruencia.

III. PARTIDOS POLÍTICOS

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Críticos del surgimiento de partidos políticos no programáticos. *Debe avanzarse en gobernabilidad y rendición de cuentas de partidos. *Últimas reformas introducidas a la ley orgánica de partidos fueron insuficientes.			
Propuestas	*Permitir órdenes de partidos. *Sancionar "discolaje".	*Aumentar requisitos para su conformación, a fin de que sean plataformas representativas nacionales.	*Debe avanzarse hacia una mayor apertura a la ciudadanía y una mejor rendición de cuentas públicas.	*Ignacio Walker es contrario a las órdenes de partido.

HORIZONTAL

I. RELACIONES EJECUTIVO-CONGRESO

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Crítico del diseño presidencial bajo la Constitución de 1980: Presidente demasiado protagónico y no existen mecanismos o incentivos a la colaboración. *Bloqueo está garantizado: iniciativa exclusiva exacerbada, sin perjuicio de que existen presidentes de "doble minoría". *Segunda vuelta solo contribuye a generar un espejismo. Por eso se es escéptico del impacto real de mover elecciones parlamentarias a segunda vuelta. *Gabinete basado en la exclusiva confianza presidencial ha impedido una robusta deliberación dentro del gabinete.			
Propuestas	*Propuestas persiguen los siguientes objetivos: 1) fortalecer la gobernabilidad y la Función Ejecutiva (no la oficina del Presidente); 2) fortalecer cooperación entre Presidente-Congreso; 3) despersonalizar el poder; 4) potenciar el gabinete de	*Necesidad de distinguir roles en el Congreso bicameral: a) Cámara de Diputados será la	*Iniciativa popular de ley. *Introducir metodologías en mecanismos de	*Ignacio Walker y Luis Eugenio García-Huidobro están de acuerdo con separar gobierno de la administración y en la creación de un servicio civil. *Claudio Fuentes y Claudio

	ministros; 5) deferencia con tradición de la existencia de una figura presidencial. *Se propone bosquejar las grandes líneas de un modelo semipresidencial. *Ejecutivo dual, en el que la jefatura de Estado recae en Presidente y la jefatura de gobierno recae en primer ministro, que es responsable ante Cámara de Diputados. *Presidente electo popularmente por un mandato de cuatro años con una reelección, sin potestades de gobierno, pero puede disolver la Cámara de Diputados. *Congreso bicameral asimétrico. *Cámara de Diputados puede censurar al gobierno. Idealmente a todo el gabinete y censura debe ser constructiva. *Necesidad de mecanismos parlamentarios para velar por la constitucionalidad de las leyes (*pre enactment review*). *Necesidad de separar gobierno de administración y de crear un servicio civil.	cámara política y representativa por excelencia. A cargo de la fiscalización y compartirá iniciativa con primer ministro. b) Senado tendrá rol de representación territorial. Rol revisor en lo legislativo, pero sin iniciativa legislativa y de confirmación de altas autoridades.	participación que aseguren diversidad e impidan su captura (por ejemplo: selección aleatoria de participantes).	Alvarado plantean la dificultad en sistemas semipresidenciales, de superar escenarios de bloqueo en escenarios de cohabitación. *Javier Sajuria hace presente que si el principal obstáculo para optar por un régimen presidencial es la tradición chilena en torno a una presidencia electa, pueden explorarse ejemplos de parlamentarismos en los que la jefatura de Estado es electa democráticamente (por ejemplo, Austria). *Claudio Alvarado no comparte que jefe de gobierno no sea electo democráticamente, porque sería paradójico con el *ethos* anti élite que marcó las protestas que precedieron al proceso constituyente. *Ignacio Walker plantea la conveniencia de prestarle atención a la figura del primer ministro.

II. SISTEMA ELECTORAL

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	* Sistema presidencial con un sistema electoral parlamentario proporcional produce una "división tóxica de poderes".			
Propuestas	*Simultaneidad de elecciones parlamentarias y presidenciales. *Sistema electoral mixto para la Cámara de Diputados: distritos uninominales sumado a otro elemento que introduzca componente proporcional (por ejemplo, listas nacionales). *Sistema electoral para el Senado de carácter proporcional y cuya renovación es hecha por parcialidades. *Límite a reelección parlamentaria.	*Cada región o zona elige igual número de senadores. *Paridad. *Escaños reservados.		

III. PARTIDOS POLÍTICOS

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico		*Debilitamiento de partidos es transversal y crisis de representación que supone es peligrosa para democracia.		*Ignacio Walker plantea la importancia de preguntarnos qué está ocurriendo con los partidos políticos, los que históricamente fueron la columna vertebral de la democracia.
Propuestas		*Reconocer constitucionalmente el papel relevante de los partidos políticos.		

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y DESARROLLO

I. RELACIONES EJECUTIVO-CONGRESO

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Incapacidad del sistema político para resolver conflictos entre Ejecutivo-Congreso. * Muchas de las críticas al sistema político se explican por el legado institucional de la dictadura (por ejemplo: sistema electoral). *Normas constitucionales y cuasi constitucionales (LOC) son excesivamente rígidas y difíciles de modificar. *Asimetría entre Ejecutivo y Congreso en discusiones legislativas. *Necesidad de generar coaliciones que puedan materializar el proyecto político que gane.	*Constitución de 1980 es muy poco representativa, porque favorece las ideas de un determinado sector político.		*Luis Eugenio García-Huidobro no comparte diagnóstico sobre cogobierno con sociedad civil. Parte de dependencia en asociaciones civiles o gremiales se explica por la desconfianza en instituciones públicas y la falta de capacidades estatales de la administración.

Propuestas	*Propuestas deben estar orientadas a matizar el presidencialismo a través del fortalecimiento del Congreso en materias legislativas y técnicas. *Ampliar facultades de nombramiento y confirmación del Congreso. *Evaluar la posibilidad de ministros-parlamentarios. *Establecer mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidad de la administración al Congreso, sobre todo de órganos técnicos. Debe mantenerse su independencia, pero que no se transforme en autarquía. *Repensar las funciones parlamentarias de ambas cámaras. *Establecer una oficina de presupuestos dentro del Congreso que sea contraparte de Dipres. *Necesidad de un servicio civil. *Necesidad de distinguir el papel de las dos cámaras.	*Eliminar leyes supra mayoritarias. En su defecto, reducirlas a un mínimo indispensable.	*Necesidad de incorporar nuevas tecnologías en proceso de participación. *Incorporar mecanismos de democracia directa para dirimir conflictos en situaciones de parálisis.	*Natalia González precisa la necesidad de determinar los *quorum* de aprobación de las autoridades cuya confirmación legislativa se propone, ya que podría tener incidencia en la autonomía de dichas autoridades.

II. SISTEMA ELECTORAL

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Diseño electoral bajo Constitución de 1980 no tiene un fundamento claro. Responde a un contexto histórico muy particular. *Sistema electoral no está permitiendo legitimar las instituciones democráticas. *Sistema genera dispersión de fuerzas políticas y no favorece formación de coaliciones.			*Javier Sajuria plantea que problema no es la atomización o dispersión de partidos políticos, sino que sistema electoral no está diseñado para lidiar con dicha situación. En este sentido, pueden establecerse mecanismos para limitar esta situación (por ejemplo, umbrales para obtener representación parlamentaria).
Propuestas	*Revisar el periodo presidencial y su interacción con la elección parlamentaria. *Revaluar los límites y extensiones de los distritos parlamentarios. *Establecimiento de elecciones escalonadas entre Ejecutivo y Congreso.	*Repensar el rol de ambas cámaras en términos de su lógica de representación. *Sistema mixto. *Listas "abiertas bloqueadas".	*Necesidad de mejorar la rendición de cuentas. *Voto obligatorio con inscripción automática e incentivos a la participación.	*Javier Sajuria plantea disyuntiva que subyace al problema de la atomización: ¿Cómo diseñar un sistema electoral representativo y que no genere fragmentación si sociedad está cada vez más atomizada?

III. PARTIDOS POLÍTICOS

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Regulación permite la existencia de muchos partidos. *Existe un déficit de transparencia y control ciudadano.			
Propuestas	*Avanzar hacia sistema más estricto para Constitución y vigencia de partidos. Deben ser menos, pero más poderosos.			*Javier Sajuria es escéptico de restringir posibilidad de formar partidos y permitir que los existentes coexistan con otro tipo de instituciones.

CIEPLAN

I. RELACIONES EJECUTIVO-CONGRESO

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Pocos mecanismos o incentivos a la colaboración. *Multipartidismo chileno está en constante tensión con régimen presidencial.			
Propuestas	*Objetivo de reforma: propuestas de cambio deben orientarse a fortalecer una democracia que sea representativa, constitucional y deliberativa. Deben también estar abiertas a considerar fórmula subóptima que genere consenso. *Ignacio Walker: distinguir entre jefe de Estado (Presidente) y jefe de gobierno (introducir figura de primer ministro). *Congreso bicameral, en el que Senado funciona como cámara revisora. *Es fundamental en todo gabinete equilibrar la cabeza política y la económica. *Creación de servicio civil que permita profesionalizar la carrera pública.			*Claudio Alvarado y José Francisco García consideran necesario precisar qué se entiende por fórmula subóptima.

II. SISTEMA ELECTORAL

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico		*Fortaleza del sistema electoral históricamente ha sido proporcionalidad.		
Propuestas	*Objetivo de reforma: propuestas de cambio deben buscar disminuir la fragmentación. *Prohibición de pactos y subpactos electorales. *Introducir umbrales mínimos como el existente en Alemania *Establecimiento de disposiciones "anti-díscolos".	*El sistema debe ser proporcional, acorde a un multipartidismo "moderado". Alternativamente, sistema mixto: un voto para candidato y otro para partido (uninominal con corrección de proporcionalidad).		

III. PARTIDOS POLÍTICOS

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	* El multipartidismo es elemento central de la tradición constitucional chilena desde 1850.			
Propuestas	* Propuestas de cambio constitucional deben orientarse a transitar desde un multipartidismo polarizado hacia uno moderado.			

I. RELACIONES EJECUTIVO-CONGRESO

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Régimen presidencial tiene muchos puntos de veto, lo que pide a mayorías expresarse. *Periodo presidencial demasiado corto, lo que afecta gobernabilidad. *Desequilibrio de poderes formales e informales del Ejecutivo en detrimento del Congreso. *Durante vigencia de Constitución de 1980 se han promovido reformas contradictorias (por ejemplo: empoderamiento del Congreso en 2005 y reforma electoral de 2015).	*Brecha entre ciudadanos y sistema de representación.	*Distancia con ciudadanos puede disminuir si se avanza en mecanismos de participación dentro del proceso de toma de decisiones.	

Propuestas	*Avanzar hacia un sistema parlamentario: separación entre jefe de Estado y jefe de gobierno (primer ministro). *Formación de coaliciones después de las elecciones sobre la base de programa de gobierno concertado entre la coalición. *Congreso unicameral, cuyo periodo sea de cinco años. Abierto a discutir la opción bicameral siempre que sea bien diseñado. *Formación de gobierno se hará por mayoría absoluta del Congreso. *El Congreso tiene la posibilidad de censura constructiva. *Mejorar capacidades institucionales del Congreso. *Necesidad de un servicio civil o la profesionalización de la burocracia administrativa. *Repensar el papel del Tribunal Constitucional.	*Propuestas deben orientarse a mejorar representatividad descriptiva (representantes reflejen a sociedad) y sustantiva (existencia de un vínculo entre representantes y representados). *No debe reducirse el número de parlamentarios. Sí, quizás, achicar los distritos.	*Creación de mecanismos de participación. Desde "arriba hacia abajo" y, sobre todo, "desde abajo hacia arriba". *Mecanismos de participación deben tener recursos suficientes para que sean verdaderamente participativos. *Iniciativa y evaluación popular de ley.	*Javier Sajuria hace presente que mecanismos de participación ciudadana generalmente convocan solo a quienes cuya participación política es más activa. Aunque apoya las propuestas planteadas, hace ver que deben diseñarse intentando minimizar esta situación. *José Francisco García hace presente la necesidad de pensar bien el diseño de los frenos y contrapesos en un posible régimen parlamentario que, además, sea unicameral. Podría pensarse en repensar el rol del Tribunal Constitucional para compensar el unicameralismo. *José Francisco García y Luis Eugenio García-Huidobro cuestionan por qué descartar modelos bicamerales. Proponen explorar el control débil de constitucionalidad de algunos países Commonwealth y también los modelos semiparlamentarios.

II. SISTEMA ELECTORAL

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Difícil evaluar la reforma electoral de 2015, porque todavía está en proceso de implementación. *Es positivo el tránsito de sistema mayoritario a uno proporcional. *Abandonar sistema proporcional no disminuiría considerablemente fragmentación del Congreso. *No existen buenas razones para disminuir número de parlamentarios.			
Propuestas	*Adoptar un sistema proporcional. En su defecto, sistema mixto: distritos regionales sumado a un único distrito nacional. *Prohibición de pactos electorales. *Debe fijarse un umbral para tener representación parlamentaria (para partidos, no candidatos) que sea menor al 5%. *El sistema debe ser proporcional, pero puede contemplarse la posibilidad de un sistema electoral mixto. *Listas electorales cerradas.	*Escaños reservados. *Paridad.	*Voto obligatorio.	*Javier Sajuria se muestra favorable a la eliminación de pactos preelectorales.

III. PARTIDOS POLÍTICOS

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Sistema multipartidista perdió su dimensión programática.	*Partidos políticos evidencian desarraigo de la ciudadanía, que no se siente convocada por ellos.	*Difícil de evaluar, atendido en el cambio del sistema de inscripción como militante de partido. *Hay capturas de la conducción de partidos por élites partidistas.	
Propuestas	*Objetivo de reforma: propuestas deben estar orientadas a que partidos sean programáticos. * Fortalecer el financiamiento y permitir que partidos tengan centros de estudios. * Revisar sistema de disolución de partidos poselectoral. *Aumentar transparencia y democracia interna a través de fortalecimiento de Servel. *Evitar que sistema multipartidista produzca excesiva fragmentación política.		*Elecciones internas organizadas por el Servel.	*José Francisco García sostiene que mejoras en el diseño de partidos políticos no deberían avanzar hacia maximizar número de militantes, sino avanzar hacia partidos más programáticos y con mejor financiamiento públicos.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA SOCIEDAD (IES)

I. RELACIONES EJECUTIVO-CONGRESO

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Sistema político en crisis por su desarraigo con la sociedad y por razones estructurales de larga data. *Pocos mecanismos o incentivos a la colaboración. *Ausencia de mecanismos para resolver conflictos. *No se comparte diagnóstico de culpar a presidencialismo por situación actual ni que Presidente chileno sea tan poderoso como se lo presenta (hiperpresidencialismo como marco de análisis). *Figura presidencial y su elección es parte de tradición constitucional chilena. *No sería aconsejable suprimir la elección de jefe de Estado ni sus atribuciones en un contexto de crisis marcada por discurso contra élites políticas. *Diversas reformas políticas desde 2005 se hicieron sin visión de conjunto ni involucrando a la ciudadanía.		*Se tiene una mirada escéptica de mecanismos de democracia directa como iniciativa popular de ley o plebiscitos revocatorios. * Énfasis de la participación ciudadana en las decisiones públicas debería ser a nivel local.	*Luis Eugenio García-Huidobro no comparte que problemas estructurales de régimen político sean de larga data. Sugiere que puede deberse en parte a elementos extrainstitucionales. * José Manuel Astorga no comparte que presidencialismo sea parte de la tradición constitucional chilena. *Natalia González afirma que mecanismos de democracia directa y participación deben ser funcionales a democracia representativa, no buscar reemplazarla. *Javier Sajuria difiere en aproximación conceptual al hiperpresidencialismo.

Propuestas	*Avanzar hacia un "presidencialismo de coalición", que favorezca la conformación de mayorías parlamentarias. Esto es en parte tarea del régimen político, pero también del sistema electoral. *Compartir el poder de agenda legislativa del Presidente con la coalición gobernante y modificar urgencias. *Permitir compatibilidad ministros-parlamentarios, para facilitar tránsito del Congreso al gabinete. *Evaluar el periodo presidencial y la posibilidad de reelección.		*Flexibilizar los requisitos para la organización de plebiscitos comunales vinculantes, en aquellas materias que afectan la vida cotidiana de grupos locales.	*Luis Eugenio García-Huidobro, José Manuel Astorga y Javier Sajuria consideran necesario precisar qué supone en términos de diseño institucional un presidencialismo de coalición.

II. SISTEMA ELECTORAL

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Sistema proporcional no dialoga con sistema presidencial y produce fragmentación.	* Sistema electoral es muy complejo y difícil de comprender por ciudadanía. *Tamaño de los distritos aleja la política de los ciudadanos. * Críticos del voto voluntario, porque candidatos tienen incentivos para apelar a grupos pequeños pero movilizados.	* Críticos del voto voluntario, porque desincentiva la participación, al elitizar socioeconómicamente el voto.	*Ricardo Lagos comparte crítica sobre el tamaño de los distritos electorales.

Propuestas	*Objetivo de reforma: propuestas deben posibilitar el desarrollo de un presidencialismo de coalición. *Posponer elección parlamentaria para después de la primera vuelta presidencial. *El sistema electoral debe ser propicio para la conformación de mayorías parlamentarias. *Se abre a la posibilidad de elecciones de mitad de término, como mecanismo de superación de crisis política.	* Realizar un *redistritaje* que acerque la política a la ciudadanía en términos geográficos.		*Ricardo Lagos comparte necesidad de establecer voto obligatorio.

III. PARTIDOS POLÍTICOS

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Para posibilitar un presidencialismo de coalición, se debe fortalecer el rol de los partidos políticos.			
Propuestas				

CHILE 21

I. RELACIONES EJECUTIVO-CONGRESO

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Más allá del régimen político en particular, hay que atender a la legitimidad democrática del sistema de gobierno. *Complejidad de sociedades contemporáneas requiere que la democracia que sustenta el régimen político esté dotada de nuevas fuentes de legitimidad: imparcialidad, reflexividad y proximidad.	*Regímenes políticos, con independencia de la forma que adopten, evidencian muchas deficiencias de representación.	* Con independencia del régimen político a adoptar, se requiere de instituciones y reglas que fomenten participación, para equiparar la relación entre ciudadanos y las autoridades.	*Luis Eugenio García-Huidobro enfatiza la dificultad de diseñar una arquitectura constitucional que sea percibida como legítima, en una era de medios de comunicación y tecnologías digitales. *Ignacio Walker comparte importancia de evaluar problema de legitimidad con independencia de régimen político. Señala que democracia directa o participativa puede darse en instancias locales o acotadas geográficamente más que nacionales.

Propuestas	*Democracia debería ser ejercida a escala: más directa en lo local, más representativa en lo nacional o federal.	*Adoptar mecanismos institucionales que propendan a la imparcialidad y proximidad.	*Adoptar mecanismos institucionales que propendan a una mayor reflexividad. *Promover mecanismos de democracia directa y gobierno abierto, como complemento de instituciones representativas. *Necesidad de mayores mecanismos de participación, elegidos por sorteo.	*Ricardo Lagos sugiere que diseño de mecanismos de democracia directa y participación deben considerar realidad digital y mecanismos virtuales de comunicación. Luis Eugenio García-Huidobro se suma a esta sugerencia. * Natalia González pide precisar los requisitos de procedencia y limitaciones de las consultas públicas e iniciativas populares de ley. *Javier Sajuria sugiere la importancia de evitar incurrir en sesgos de participación que existen en procesos políticos, al diseñar mecanismos de participación ciudadana. Javiera Martínez se suma a esta apreciación. *Javier Sajuria también pregunta sobre el rol que tendrían los partidos políticos en la participación política. *Manuel Marfán sugiere que, de avanzarse en mecanismos de participación, deben entregarse a las autoridades herramientas que permitan mantener las implicancias sistémicas de las políticas públicas. *Javiera Martínez previene que utilización de mecanismos de participación no puede contribuir a la despolitización de la toma de decisiones.

II. SISTEMA ELECTORAL

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico				
Propuestas				

III. PARTIDOS POLÍTICOS

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico				
Propuestas				

I. RELACIONES EJECUTIVO-CONGRESO

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Crítico de bicameralismo diseñado como "espejo", en el que ambas cámaras tienen atribuciones casi idénticas.			
Propuestas	*Se propone un Congreso bicameral asimétrico: poderes de cada cámara deben ser diferentes. *Una de las cámaras tiene posibilidad de insistir en caso de que la otra rechace proyecto de ley, porque esta última no podrá vetarlo (*override*). *Posibilidad de ministros-parlamentarios.			*José Francisco García y Claudio Fuentes son escépticos que pueda pensarse que un régimen político sea neutral. Sistema electoral no puede diseñarse sin considerar el régimen político con el que coexistirá. *Ignacio Walker comparte propuesta de estructura bicameral.

II. SISTEMA ELECTORAL

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Sistema electoral tiene dos elementos en tensión: conexión territorial (personas conozcan a representantes) y proporcionalidad (fuerzas políticas estén representadas según preferencias electorales). * No comparte crítica que reforma electoral produjo fraccionamiento político. Fraccionamiento es anterior y era invisibilizado por sistema binominal. *Tránsito hacia proporcionalidad es positivo. Permitió que diversidad existente se expresara electoralmente. *Detalle del sistema electoral no debería estar constitucionalizado.	*Sistema electoral evidencia problemas de representación sustantiva y descriptiva. *Élite está muy sobrerrepresentada políticamente, por lo que representantes no se parecen a electores. *No existe igualdad de voto como consecuencia de distribución de distritos: voto es más "poderoso" en regiones extremas (*malapportionment*). *Lógicas de representación son casi las mismas para ambas cámaras del Congreso, por lo que tiene poco sentido mantener un bicameralismo con este diseño. *Críticos de unicameralismo: una segunda cámara de representación territorial impediría un excesivo centralismo.		

Propuestas	*Constitucionalizar principios del sistema electoral, no su operación y detalle. * Establecer un umbral de 3% para tener representación en Cámara de Diputados.	*Se propone un Congreso bicameral incongruente: lógica de representación es diferente en cada cámara. *Cámara de Diputados electa con un sistema mixto proporcional: 65 diputados son electos en distritos uninominales y 120 diputados son electos de forma proporcional por sistema de listas macro-regionales cerradas. *Cámara de Diputados electa bajo reglas de paridad e incluyendo 21 escaños reservados. *En distritos uninominales, los diputados son electos a través de sistema de voto alternativo. * Existen tres macro regiones en que opera sistema proporcional. En cada una de ellas se eligen diputados a través de sistema de *listas abiertas bloqueadas*. *Se prefiere listas suprarregionales por sobre nacionales, porque evidencia indica que en estas últimas los liderazgos son cooptados por los centros urbanos, por lo que se teme que liderazgos en una lista nacional sean absorbidos por Santiago. *Número de diputados electos puede ser corregido para lograr representación proporcionalidad (número variable de diputados).		*Lucas Sierra y José Francisco García preguntan por qué preferir listas supra regionales por sobre nacionales. *Ignacio Walker es escéptico de los escaños compensatorios como criterio de corrección proporcional. *Ignacio Walker comparte entender electoralmente a un partido como lista.

		*Elección de diputados considera escaños compensatorios (*overhang seats*). Por tratarse de solo tres distritos supra-regionales, número adicional de diputados no subiría mucho (como en Alemania). *Senado: 48 miembros electos bajo lógica de representación territorial, en que cada región tiene idéntico número de representantes (tres senadores). *Senadores electos a través de listas cerradas y desbloqueadas. *Se incluye mecanismo de corrección de paridad a nivel nacional.		

III. PARTIDOS POLÍTICOS

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Partidos deben ser más receptivos y capaces de absorber e intermediar demandas ciudadanas. *Existe tensión entre reconocer rol fundamental de los partidos en democracia sin defender las prácticas de partidos chilenos. *Debe avanzarse en la línea del trabajo realizado por la Comisión Engel.			

Propuestas	*Comparte propuesta de Rumbo Colectivo sobre no subordinar existencia de partidos a resultados electorales. *Avanzar en procesos de rendición de cuentas y en el establecimiento de mecanismos de solución de controversias internas, para lo cual debe entregarse mayores atribuciones a Servel, Tricel y Consejo para la Transparencia. *Fortalecer financiamiento público de partidos políticos. *Establecimiento de tratamiento electoral preferencial a partidos por sobre independientes.		*Entregar al Servel competencia para organización de elección internas de partidos.	

I. RELACIONES EJECUTIVO-CONGRESO

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Gobiernos de minoría no son exclusivos de regímenes presidenciales, sino cada vez más comunes a nivel comparado. *Diseño del Ejecutivo entrega excesivo protagonismo a figura presidencial. Esto se evidencia en: a) concentración de poderes formales en Presidente, tanto en materias legislativas como de nombramientos; b) rol marginal del gabinete de ministros; c) confusión de gobierno y administración, sin delimitación del rol presidencial en uno y otro. *Críticos del bicameralismo simétrico. Atribuciones de cámaras son casi idénticas. *Congreso tiene muchas carencias institucionales y existen escasos controles internos que sean efectivos. *Régimen político funcionó moderadamente entre 1990-2010, gracias a instituciones informales de distribución de poder que moderaron el presidencialismo exacerbado. *Atribuciones presidenciales excesivas desincentivan cooperación con Congreso. * Inexistencia de mecanismos que permitan resolver o encauzar conflictos, lo que genera bloqueos constantes.	*Excesivo número de leyes sujetas a *quorum* supra mayoritario, lo que impide a mayorías legislativas expresarse en muchos temas de política pública.	*Instancias de participación ciudadana son escasas y la percepción ciudadana es que no son incidentes. * La ausencia de un contencioso administrativo ha hecho que la relación entre ciudadanía y la administración se desarrolle por mecanismos poco propicios y contribuye además a una sensación de impunidad y abuso.	*José Francisco García es escéptico de recurrir al fenómeno de la presidencialización de la política como marco de análisis para evaluar la relación Ejecutivo-Congreso. *Claudio Fuentes no cree posible empoderar al gabinete, si este sigue dependiendo del Presidente.

Propuestas	*Teniendo presentes las consideraciones preliminares planteadas y tendencias globales en presentación, se propone como hipótesis de trabajo transitar hacia un presidencialismo en el que se desconcentre "vertical" y "horizontalmente" el poder del Presidente bajo fórmulas de *presidencialismo de coalición*. *Despersonalizar el Ejecutivo: a) crear la figura del vicepresidente; b) asignar al ministro del Interior, rol de coordinación en gabinete, sustrayendo sus funciones en materia de seguridad; c) aumentar el número de autoridades sujetas a confirmación del Congreso. *Figura del vicepresidente evitaría que ausencia o reemplazo del Presidente fuera un evento tan traumático en sistema político, y facilitaría la coordinación del Ejecutivo con las regiones dentro del proceso legislativo. *Empoderar al gabinete y a los partidos políticos dentro de este, permitir ministros-parlamentarios, para lo cual se podría recurrir a mecanismo de reemplazo utilizado para escaños reservados de Convención Constitucional. *Delimitar gobierno y administración: a) crear estatuto constitucional de la administración que delimite el rol presidencial y de cargo de gobierno en esta; b) constitucionalización de servicio civil (Luis Eugenio García-Huidobro). *Bicameralismo asimétrico: a) Cámara de Diputados	*Limitar leyes de *quorum* supra mayoritario a estatutos orgánicos de autonomías constitucionales y sistema electoral.	*Participación a nivel nacional debe ser incidente, no vinculante (salvo en contadas oportunidades). *Sujetar potestad reglamentaria a participación y consulta ciudadana cuando sea posible. *Introducir iniciativa popular de ley, sujeto a requisitos y restricciones. *Introducir consultas públicas como trámite en procesos de formación de la ley. *Creación de tribunales contencioso administrativos.	*José Francisco García, Ignacio Walker y Javier Sajuria comparten importancia de estatuto constitucional de la administración pública y la importancia de un servicio civil. José Francisco García afirma que un Estado de bienestar supondrá una administración cada vez más compleja, y aconseja avanzar en esa línea. *Ignacio Walker comparte propuesta de estructura bicameral.

	como cámara política y de fiscalización con posibilidad de prevalecer (*override*); b) Cámara Territorial que reemplace al Senado, cuyo rol sería para favorecer la descentralización y confirmación de autoridades. *Fortalecimiento de capacidades técnicas del Congreso y de controles internos: a) crear oficina independiente de asesoría técnica; b) crear oficina de presupuestos y de seguimiento de implementación de proyectos; c) fortalecer comité de auditoría parlamentaria y crear órgano de carácter independiente con atribuciones disciplinarias. *Reequilibrar relaciones Ejecutivo-Congreso: a) eliminar o limitar urgencias legislativas; b) mantener iniciativa presidencial de ley, pero limitar su alcance; c) aumentar autoridades sujetas a confirmación del Congreso. *Incorporar mecanismos que permitan destrabar o encauzar conflictos: a) permitir censura de actos del Ejecutivo; b) en caso de establecer censuras, acusaciones constitucionales o disolución de la Cámara de Diputados, incluir limitaciones señaladas y que no pueda ejercerse tal atribución sin la correlativa responsabilidad.		*De avanzar en el establecimiento de mecanismos de democracia directa, ellos deben ser excepcionales y seguir lógica de "abajo hacia arriba". En casos que sea procedente, debe prestarse mucha atención en los detalles de su diseño.	*Claudio Fuentes es escéptico de introducir el cargo de vicepresidente, si la cámara política es la Cámara de Diputados. *Ricardo Lagos comparte posibilidad de ministros-parlamentarios y la existencia de oficina presupuestaria del Congreso.

II. SISTEMA ELECTORAL

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Reformas electorales todavía no han "madurado", por lo que no pueden ser del todo juzgadas. *Fragmentación política no es un fenómeno exclusivo de Chile, sino responde a una tendencia global. Es reflejo de un fenómeno positivo: democracia se ha vuelto reflexiva de una pluralidad y diversidad antes "invisibilizada". Problema entonces es evitar que ella afecte gobernabilidad. *Pactos preelectorales se explican por razones históricas y no son justificables actualmente. *No existe evidencia comparada que justifique limitar la reelección parlamentaria.	*Distritos son excesivamente grandes. *Críticos del bicameralismo congruente: lógica de representación en diputados y senadores es muy similar. *Ausencia de umbrales electorales mínimos para tener representación parlamentaria genera distorsiones.		*José Francisco García comparte diagnóstico sobre reformas que no han madurado.
Propuestas	*Prohibir o limitar los pactos y subpactos electorales. *Coincidencia de elecciones parlamentarias con segunda vuelta presidencial. *Eliminar límites a reelección parlamentaria. *Fortalecer autonomía de Servel y aumentar sus atribuciones fiscalizadores y disciplinarias.	*Avanzar hacia un bicameralismo no congruente: ambas cámaras con lógicas de representación diferente, reemplazando Senado por cámara territorial de representación regional.		

	*Establecer cláusula que constitucionalice principios del sistema electoral.	*Legislación de sistema electoral sujeto a *quorum* supra mayoritario.		

III. PARTIDOS POLÍTICOS

	Gobernabilidad	Representación	Participación	Comentarios centros de estudios
Diagnóstico	*Partidos se han vuelto crecientemente clientelares (contrasta con tradición multipartidista de carácter programática). * Débil organización y democracia interna de partidos.	*Partidos estables, pero con bajo nivel de arraigo y legitimidad social.		
Propuestas	*Cláusula constitucional que reconozca el rol fundamental que cumplen los partidos en toda democracia constitucional. *Fortalecimiento de financiamiento público. *Elecciones internas de partidos organizadas por Servel.	*Avanzar hacia un modelo de partido político en que se establezca el rol decisorio de estructuras locales (*bottom-up*) con un control de la observancia programática desde los cuadros directivos nacionales (*top-down*). *Estudiar la posibilidad de partidos regionales, subnacionales o confederación de partidos.		

BIBLIOGRAFÍA

√

Acemoglu, Daron, Johnson, Simon, Querubín, Pablo, y Robinson, James. 2008. When Does Policy Reform Work? The Case of Central Bank Independence. *Brookings Papers on Economic Activity*, 351-417.

Ackerman, Bruce. 2000. The New Separation of Powers, *Harvard Law Review* 113(3), 633-729.

Ackerman, Bruce. 2007. *La nueva división de poderes*. Fondo de Cultura Económica.

Allen, Graham. 2003. *The Last Prime Minister: Being Honest About the U.K. Presidency*. Societas.

Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge University Press.

Alvarado, Claudio. 2021. *Tensión Constituyente*. Instituto de Estudios de la Sociedad.

Amorim Neto, Octavio. 2006. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies* 39(4), 415-440.

Andrade, Eduardo. 2017. Los partidos políticos y su relación con el régimen de gobierno en Chile (127-162). En Julio Alvear e Ignacio Covarrubias (eds.), *Desafíos constitucionales: Propiedad, debido proceso, libertad religiosa, régimen político y administrativo*. Tirant lo Blanch.

Aninat, Cristóbal. 2006. Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo? *Revista de Ciencia Política* 47, 128-148.

Arriagada, Genaro. 1997. *¿Hacia un Big Bang del sistema de partidos?* Editorial Los Andes.

Atria, Jorge y Rovira Kaltwasser, Cristóbal. 2021. Estudio COES de la élite cultural, económica y política de Chile. Disponible en: https://coes.cl/encuesta-elites-estudio-coes-de-la-elite-cultural-economica-y-politica-en-chile-2/ [24 de abril 2021].

Bernhard, Michael, Nordtrom, Timothy, y Reenock, Christopher. 2001. Economic Performance, Institutional Intermediation and Democratic Survival. *Journal of Politics* 63(3). 775-803.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 2000. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Trotta.

Bünker, Kenneth. 2018. La elección de 2017 y el fraccionamiento del sistema de partidos de Chile. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 9(2), 202-225.

Bussell, Jennifer. 2019. *Clients and Constituents Political Responsiveness in Patronage Democracies*. Oxford University Press.

Cadem. 2021. Encuesta Plaza Pública, Cadem, Estudio Nº 384. Disponible en: https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2021/05/Track-PP-384-Mayo-S3-VF.pdf [15 de agosto 2021].

Caiden, Gerald. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. De Gruyter.

Cane, Peter. 2009. *Administrative Tribunals and Adjudication*. Hart Publishing.

Carey, John. 1998. *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge University Press.

Carey, John y Hix, Simon. 2011. The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems. *American Journal of Political Science* 55(2), 383-397.

Cea, José Luis. 1988. *Tratado de la Constitución de 1980*. Editorial Jurídica de Chile.

Chaisty, Paul, Cheeseman, Nic, y Power, Timothy. 2018. *Power, Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems.* Oxford University Press.

Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge University Press.

Cheibub, José Antonio y Limongi, Fernando. 2011. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos* 1(1), 38-53.

Cid, Gabriel. 2019. *Pensar la revolución. Historia intelectual de la Independencia chilena.* Ediciones UDP.

Colomer, Josep. 2004. The Strategy and History of Electoral System Choice (3-78). En Josep Colomer (ed.), *The Handbook of Electoral System Choice*. Palgrave Macmillan.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. 2015. Informe Final. Disponible en: http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Informe [14 de octubre de 2015].

Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. 2015. Informe Final. Disponible en: http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf [24 de abril de 2015].

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. 2017. Informe Final sobre el estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y

Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Disponible en: https://dos.gob.cl/wp-content/uploads/2017/06/informe-final-1.pdf [13 de enero 2017].

Correa, Rodrigo. 2020. El desafío constitucional. *Intersecciones*. Disponible en: https://www.intersecciones.org/foro/el-desafio-constitucional/ [14 de agosto 2020]

Cortés, Flavio, De Tezanos-Pinto, Pablo, Helsper, Ellen, Lay, Siugmin Manzi, Jorge y Novoa, Claudia. 2020. ¿Se ha reducido la brecha digital en Chile? Diferencias entre acceso, uso y factores asociados al empleo de Internet. *Midevidencia PUC* (22), 2020. Disponible en: https://mideuc.cl/wp-content/uploads/2020/08/MIDevidencias-N22.pdf [24 de agosto de 2020].

Cosío Villegas, Daniel. 1974. *El estilo personal de gobernar*. Editorial Joaquín Mortiz.

Courtney, John. 1984. Has the Canadian Prime Minister become Presidentialized? *Presidential Studies Quarterly* 14(2), 238-241.

Couso, Javier. 2013. Las democracias radicales y el nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA)*. Disponible en: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/SELA13_Couso_CV_Sp_20130420.pdf [20 de abril de 2013].

Cox, Loreto. 2021. En defensa de la proporcionalidad. *El Mercurio*, 26 de marzo 2021, A3.

Cuevas, Hernán. 2015. Elites políticas y trayectorias políticas militantes. El espacio sociopolítico de la izquierda chilena. *Revista de Ciencia Política* 35(2), 291-325.

Dávila, Mireya. 2020. *Presidencialismo a la chilena. Coaliciones y cooperación política 1990-2018*. Editorial Universitaria.

De la Cruz, Alicia. 2019. *Contraloría General de la República: ¿Jurisdicción contenciosa administrativa?* Ediciones DER.

Delamaza, Gonzalo. 2013. De la elite civil a la elite política: Reproducción del poder en contextos de democratización. *Polis* 12(36), 1-32.

Dirección de Presupuestos. 2021. Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central 2011-2020. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15676.html

Dixon, Rosalind. 2015. Constitutional drafting and distrust. *International Journal of Constitutional Law* 13(4), 819-846.

Dixon, Rosalind y Ginsburg, Tom. 2011. Deciding not to decide: deferral in constitutional design. *International Journal of Constitutional Law* 9(3-4), 636-672.

Drobny, Sammy y Fábrega, Jorge. 2017. Tribunal Constitucional: ¿es la tercera cámara?. *CIPER Chile*. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2017/08/18/tribunal-constitucional-es-la-tercera-camara/ [16 de julio 2021].

Eaton, Kent. 2000. Parliamentarism versus presidentialism in the policy arena. *Comparative Politics* 32(3), 355-376.

Elgie, Robert. 2011. *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance.* Oxford University Press.

Elgie, Robert y Passarelli, Gianluca. 2019. Presidentialisation: One Term, Two Uses – Between Deductive Exercise and Grand Historical Narrative, *Political Studies Review* 17(2), 115-123.

Elgie, Robert y Passarelli, Gianluca. 2020. The Presidentialization of Political Executives (359-381). En Rudy B. Andeweg, Robert Elgie, Ludger Helms, Juliet Kaarbo y Ferdinand Müller-Rommel (eds.), *The Oxford Handbook of Political Executives*. Oxford University Press.

Espacio Público-Ipsos. 2021. Encuesta Espacio Público – Ipsos: Chilenas y chilenos hoy 2020. Disponible en: https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/encuesta-espacio-publico-ipsos-chilenas-y-chilenos-hoy-2020/ [3 de mayo 2021].

Esteve Pardo, José. 2015. *El Estado garante. Idea y realidad*. INAP.

Eyzaguirre, Nicolás, Figueroa, Pamela y Jordán, Tomás. 2020. *Crisis del híper-presidencialismo chileno y nueva Constitución: ¿Cambio de régimen político?* FLACSO-Chile.

Faúndez, Julio. 1997. In Defense of Presidentialism: The Case of Chile, 1932-1970 (300-320). En Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

Ferrada, Juan Carlos, Bordalí, Andrés y Cazor, Kamel. 2003. El recurso de protección como mecanismo de control jurisdiccional ordinario de los actos administrativos: Una respuesta inapropiada a un problema jurídico complejo. *Revista de Derecho* 14, 67-81.

Fontaine, Arturo. 2021. *La pregunta por el régimen político.* Fondo de Cultura Económica.

Foley, Michael. 2000. *The British Presidency*. Manchester University Press.

Frankenberg, Günter. 2013. Reseña del libro a Tom Ginsburg, Comparative Constitutional Design. *International Journal of Constitutional Law* 11(2), 537-551.

Fuentes, Claudio. 2018. Interpelaciones Chilensis: otro artefacto institucional inútil. *CIPER Académico.* Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2018/05/18/interpelacion-chilensis-otro-artefacto-institucional-inutil/ [18 de mayo de 2018].

Fuentes, Claudio. 2021a. *La transición Inacabada*. Catalonia.

Fuentes, Claudio. 2021b. ¿Qué hacer con el presidente? [no con éste, sino con todos]. *CIPER Académico*. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2021/03/25/que-hacer-con-el-presidente-no-con-este-sino-con-todos/ [25 de marzo de 2021].

Fuentes, Claudio y Márquez, Rodrigo. 2021. La Convención Constituyente: consensos y disensos de entrada. *CIPER Académico*. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2021/06/01/la-convencion-constituyente-consensos-y-disensos-de-entrada/ [1 de junio 2021].

Ganghof, Steffen. 2021. *Beyond Presidentialism and Parliamentarism. Democratic Design and the Separation of Powers*. Oxford University Press.

García, José Francisco. 2021. Apuntes constituyentes: transitando de lo genérico a lo específico (I), *El Mercurio Legal*. Disponible en: https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2021/04/13/Apuntes-constituyentes-transitando-de-lo-generico-a-lo-especifico-I.aspx [13 de abril 2021].

García-Huidobro, Luis Eugenio y Guidi, Sebastián. 2021. El Tribunal de Bertoldo: delegación constitucional en el diseño de instituciones judiciales. *Latin American Legal Studies* 9, 127-165.

Gardbaum, Stephen. 2013. *The New Commonwealth Model of Constitutionalism Theory and Practice*. Cambridge University Press.

Gardbaum, Stephen. 2017. Political Parties, Voting System, and the Separation of Powers. *American Journal of Comparative Law* 65(2), 229-264.

Gardbaum, Stephen. 2020. The Counter-Playbook: Resisting the Populist Assault on Separation of Powers. *Columbia Journal of Transnational Law* 59(1), 1-64.

Gargarella, Roberto. 2015. *La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos Siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz Editores.

Garretón, Manuel Antonio. 1983. *El Proceso Político Chileno*. FLACSO-Santiago.

Garrote, Emilio. 2020. Modelo de control constitucional a posteriori de la ley en Chile a doce años de la reforma constitucional. *Estudios Constitucionales* 18(1), 353-393.

Gauchet, Marcel. 2007. *La démocratie d'un crise à l'autre*. Éditions Cécile Défaut.

Gauja, Anika. 2015. The Presidentialization of Parties in Australia (160-177). En Gianluca Passarelli (ed.), *The Presidentialization of Political Parties*. Palgrave Macmillan.

Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.

Gerring, John y Thacker, Strom. 2004. Political Institutions and Corruption: the Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science* 32(2), 295-330.

Gerring, John, Thacker, Strom, y Moreno, Carola. 2009. Are Parliamentary Systems Better? *Comparative Political Studies* 42(3), 324-359.

Ginsburg, Tom. 2010. Constitutional Specificity, Unwritten Understandings and Constitutional Agreement (69-94). En Andras Sajo y Renata Uitz (eds.), *Constitutional Topography: Values and Constitutions*. Eleven International Publishing.

Ginsburg, Tom. 2012. Introduction (1-14). En Tom Ginsburg (ed.), *Comparative Constitutional Design*. Cambridge University Press.

González, Bastián. 2013. Factores de acceso y permanencia de la élite política gubernamental en Chile (1990-2010). *Revista de Ciencia Política* 51(1), 119-153.

González, Ricardo y Sierra, Lucas. 2014. Un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno. Propuesta de Política Pública Nº 1. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/presentaciones-en-seminarios-ppt/presentacion-del-estudio-un-sistema-electoral-mixto-para-el [16 de julio 2021].

Grasso, Maria y Smith, Katherine. 2021. Gender Inequalities in Political Participation and Political Engagement among Young People in Europe: Are Young Women Less Politically Engaged than Young Men? *Politics,* Número Especial, 1-19.

Grindle, Merilee. 2012. *Job for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.

Grupo de Estudios Constitucionales. 1981. Las críticas del Grupo de los 24. Disponible en: http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/handle/123456789/7308. [23 de marzo de 1981].

Guzmán, Jaime. 1979. El camino político. *Revista Realidad* 1(7), 13-23.

Habermas, Jürgen. 2010. *Facticidad y validez*. Trotta.

Hamilton Alexander, Madison, James, y Jay, John. 2018. *El Federalista*. Instituto de Estudios de la Sociedad.

Heise, Julio. 1982. *El periodo parlamentario 1861-1925*. Editorial Universitaria.

Hiroi, Taeko. 2009. Perils of Parliamentarism? Political systems and the stability of democracy revisited. *Democratization* 16(3), 485-507.

Hirschl, Ran. 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press.

Hirschl, Ran. 2008. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science* 11, 93-118.

Horizontal. 2020. Evolución Constitucional, Bases conceptuales y propuestas para pensar la nueva Constitución. Disponible en: https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/10/ECV3.pdf [3 de noviembre 2020].

Hudson de Abranches, Sérgio. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais* 31(1), 5-34.

Huneeus, Carlos. 2018. ¿Cuán fuerte es el Presidente en Chile? *Revista de Derecho Público*, Número Especial, 353-372.

Immergut, Ellen. 1990. Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. *Journal of Public Policy* 10(4), 391-416.

Jones, George. 1989. A Revolution in Whitehall? Changes in British Central Government Since 1979. *West European Politics* 12(3), 238-261.

Kagan, Elena. 2011. Presidential Administration. *Harvard Law Review* 114 (8), 2245-2385.

Kam, Christopher e Indriđason, Indriđi. 2005. The Timing of Cabinet Reshuffles in Five Westminster Parliamentary Systems. *Legislative Studies Quarterly* 30(3), 327-363.

Kelly, Paul. 2009. *The March of Patriots: The Struggle for Modern Australia*. Melbourne University Press.

Kenny, David y Casey, Conor. 2020. Shadow Constitutional Review: The Dark Side of Pre-Enactment Political Review in Ireland and Japan. *International Journal of Constitutional Law* 18(1), 51-77.

Khaitan, Tarunabh. 2020. Political Parties in Constitutional Theory. *Current Legal Problems* 73(1), 89-125.

Tarunabh Khaitan. 2021. Balancing Accountability and Effectiveness: A Case for Moderated Parliamentarism. *Canadian Journal of Comparative and Contemporary Law* 7(1), 81-155.

Krauze, Enrique. 1997. *La presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores.

Krauze, Enrique. 2011. *Redentores: Ideas y poder en América Latina*. Debate.

Kuo, Ming-Sung. 2019. Against Instantaneous Democracy. *International Journal of Constitutional Law* 17(2), 554-575.

Landemore, Hélene. 2020. *Open Democracy Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century.* Princeton University Press.

Lefort, Claude. 2004. *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Anthropos Editorial.

Lev-On, Azi y Manin, Bernard. 2006. Internet: la main invisible de la deliberation. *Esprit* 5, 195-212.

Levinson, Daryl y Pildes, Richard. 2006. Separation of Parties, not Powers. *Harvard Law Review* 113(3), 2311-2386.

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. 2015. *Cómo mueren las democracias*. Ariel.

Lewis, Sebastián. 2020. Repensar el Tribunal Constitucional. *CIPER Académico*. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2020/02/18/repensar-el-tribunal-constitucional/ [18 de febrero 2020].

Linz, Juan. 1990a. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1(1), 20, 51-69.

Linz, Juan. 1990b. Presidents vs. Parliaments: The Virtues of Parliamentarism. *Journal of Democracy* 1(4), 84-91.

Luna, Juan Pablo. 2017. *En vez del optimismo*. Catalonia.

Luna, Juan Pablo y Altman, David. 2011. Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28.

Luna, Juan Pablo y Rosenblatt, Fernando. 2016. *¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual*. CEP-CIEPLAN.

Luna, Juan Pablo, Piñeiro Rodríguez, Rafael, Rosenblatt, Fernando, y Vommaro, Gabriel. 2021. *Political parties, diminished subtypes, and democracy. Party Politics*, 27(2), 294-307.

Maccallum, Mungo. 2004. *Run, Johnny, Run: The Story of the 2004 Election*. Duffy y Snellgrove.

Martínez, Christopher. 2020. El mito del hiperpresidencialismo y la concentración de poder en Chile. *El Mostrador*. Disponible en: https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/11/03/el-mito-del-hiperpresidencialismo-y-la-concentracion-de-poder-en-chile/ [3 de noviembre 2020].

Melero, Ignacio. 2021. Tendencias temáticas de constituyentes. Melero Asociados [18 de mayo de 2021].

Mellado, Alejandro. 2018. La organización política ciudadana asistida por TIC, una aproximación sobre la influencia del 'efecto red', la brecha digital y la brecha participativa en el contexto chileno. *Cultura-hombre-sociedad* 28(2), 67-91.

Michels, Robert. 2017. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias de la democracia moderna*. Amorrortu Editores.

Mosca, Gaetano. 2006. *La clase política, selección de Norberto Bobbio*. Fondo de Cultura Económica.

El Mostrador. 2019. Ximena Ossandón, por aumento del 50% a pensión solidaria: "No creo que el Gobierno se

atreva a ir al Tribunal Constitucional". Disponible en: https://www.elmostrador.cl/dia/2019/11/16/diputada-rn-ximena-ossandon-por-aumento-del-50-a-pension-solidaria-no-creo-que-el-gobierno-se-atreva-a-ir-al-tribunal-constitucional/ [16 de noviembre de 2019].

Murray, Rainbow y Sénac, Réjane. 2018. Explaining Gender Gaps in Legislative Committees. *Journal of Women, Politics & Policy* 39(3), 310-335.

Negretto, Gabriel. 2016. *La política del cambio constitucional en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Nino, Carlos. 2013. *Fundamentos de derecho constitucional*. Astrea.

Nohlen, Dieter. 1999. *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. Instituto Federal Electoral-Fundación Friedrich Naumann.

O'Donnell, Guillermo. 1994. Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5(1), 55-69.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2005. Evaluating Public Participation in Policy Making. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/evaluating-public-participation-in-policy-making_9789264008960-en [16 de agosto de 2005].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2017. Estudio de gobernanza pública de la OCDE: Chile. La participación ciudadana en el proceso constituyente. Disponible en: https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf [16 de enero de 2017].

Ortiz, Gabriel, Sajuria, Javier, Suárez-Cao, Julieta, y Undurraga, Verónica. 2021. Recomendaciones para un

Sistema Electoral Mixto, Proporcional, Paritario y con Representación de los Pueblos Originarios. Disponible en: https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/informe_Sistema-Electoral-1.pdf [16 de julio de 2021].

Ortúzar, Pablo. 2021. La batalla de Chile. *La Tercera*. Disponible en: https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-pablo-ortuzar-la-batalla-de-tchile/S6DLSJYBS5FV3BLT57JLULMT3E/ [25 de agosto de 2021].

Pardow, Diego. 2020. Political Insulation, Technical Expertise, and the Technocrat's Paradox. *Review of Law & Economics* 16(1).

Pareto, Vilfredo. 1980. *Forma y equilibrio sociales*. Alianza.

Peña, Carlos. 2020. *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*. Taurus.

Pérez, Guillermo. 2021. Mecanismos de democracia directa y nueva Constitución: 5 claves para el debate. Disponible en: https://www.ieschile.cl/2021/09/mecanismos-democracia-directa/ [7 de octubre 2021].

Persson, Michael. 2013. Education and Political Participation. *British Journal of Political Science* 45 (3), 689-703.

Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. University of California Press.

Poguntke, Thomas y Webb, Paul (eds.). 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press.

Posner, Eric y Vermeule, Adrian. 2011. *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Oxford University Press.

Power, Greg. 2012. *Global Parliamentary Report: The changing nature of parliamentary representation*. Inter-Parliamentary Union - United Nations Development Programme.

Rajevic, Enrique. 2018. La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo (403-432). En Isabel Aninat y Slaven Razmilic (eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos.

Rosanvallon, Pierre. 2009. *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Manantial.

Russell, Meg. 2013. Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach. *Journal of Legislative Studies* 19(3), 370-391.

Sajuria, Javier. 2019. Few Chileans have a voice in government. That's why so many are in the streets. *The Washington Post*. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/politics/2019/11/05/few-chileans-have-voice-government-thats-why-so-many-are-streets/ [5 de noviembre 2019].

Samuels, David y Shugart, Matthew. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 2007. *¿Qué es la democracia?* Taurus.

Savoie, Donald. 1999. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. University of Toronto Press.

Scheuerman, William. 2004. *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*. Johns Hopkins University Press.

Shane, Peter. 2009. *Madison's Nightmare: How Executive Power Threatens American Democracy*. University of Chicago Press.

Siavelis, Peter. 2000. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic*

Consolidation. Pennsylvania State University Press.
Siavelis, Peter. 2006. Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy (33-55). En Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy Lessons from Latin America*. Johns Hopkins University Press.
Sierra, Lucas. 2011. No al salame. *El Mercurio*, 1 de octubre 2011, A2.
Sierra, Lucas (ed.). 2017. *Diálogos constitucionales*. Centro de Estudios Públicos.
Sierra, Lucas y Walker, Ignacio (eds.). 2021. *Insumos constitucionales. Un aporte a la discusión constitucional en Chile 2020-2021*. Centro de Estudios Públicos.
Silva, Alejandro. 1984. El Derecho Público del porvenir. *Revista Chilena de Derecho* 11(2-3), 217-226.
Sintomer, Yves y Blondiaux, Loïc. 2004. El imperativo deliberativo. *Estudios Políticos* (24), 95-114.
Soto, Sebastián. 2018. Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas (265-318). En Isabel Aninat y Slaven Razmilic (eds.), *Un Estado para la ciudadanía: Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos.
Soto, Sebastián. 2020. *La hora de la Re-Constitución*. Ediciones UC.
Stepan, Alfred y Skach, Cindy. 1994. Presidentialism and Parliamentarism Compared. En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press.
Strauss, Leo. 2014. *Sin ciudades no hay filósofos*. Tecnos.
Taagepera, Rein. 1972. The Size of National Assemblies. *Social Science Research* 1(4), 385-401.
Taagepera, Rein. 2002. Designing electoral rules and waiting for an electoral system to evolve (259-264). En

Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of democracy: constitutional design, conflict management, and democracy*. Oxford University Press.

Toro, Sergio. 2007. Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política* 27(1), 23-41.

Tocqueville, Alexis. 2019. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

Tsebelis, George. 2018. Veto Players and Constitutional Change. Can Pinochet's Constitution be Unlocked? *Política y Gobierno* 25(1), 3-30.

Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo (eds.). 2020. *Aspectos Económicos de la Constitución. Alternativas y Propuestas para Chile*. Fondo de Cultura Económica.

Valenzuela, Arturo. 1998. *The Crisis of Presidentialism in Latin America*. Routledge.

Vergara, Alejandro. 2014. El nuevo paradigma de la jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada: Crónica de una espera, como la de Godot (269-293). En Javier Couso (ed.), *Anuario de Derecho Público*, Ediciones UDP.

Vermeule, Adrian. 2012. *The System of the Constitution*. Oxford University Press.

Visconti, Giancarlo. 2021. Reevaluating the Role of Ideology in Chile. *Latin American Politics and Society* 63(2), 1-25.

Waldo, Dwight. 2006. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. Routledge.

Weber, Max. 2002. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Zaznaev, Oleg. 2008. The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: The Case of Russia (27-41). En Stephen White (ed.), *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*. Palgrave Macmillan.

ÍNDICE

Prólogo 7
Introducción 11
Participantes 21

PRIMERA SESIÓN DE TRABAJO 27
Primera parte: Presentaciones 29
Libertad y Desarrollo 29
Fundación Jaime Guzmán 41
Segunda parte: Discusión 53

SEGUNDA SESIÓN DE TRABAJO 87
Primera parte: Presentaciones 89
Horizontal 89
Fundación Democracia y Desarrollo 105
Segunda parte: Discusión 119

TERCERA SESIÓN DE TRABAJO 143
Primera parte: Presentaciones 145
Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) 145
Rumbo Colectivo 152
Segunda parte: Discusión 164

CUARTA SESIÓN DE TRABAJO 183
Primera parte: Presentaciones 185
Instituto de Estudios de la Sociedad (IES) 185
Chile 21 197
Segunda parte: Discusión 214

QUINTA SESIÓN DE TRABAJO 237
Primera parte: Presentaciones 239
Espacio Público 239
Centro de Estudios Públicos (CEP) 253
Segunda parte: Discusión 279

Conclusiones de los participantes 309
Resumen de presentaciones de los centros de estudios 317
Bibliografía 357

HUEDERS

Este libro se terminó de imprimir en CyC Impresores Ltda.
Santiago de Chile, en enero de 2022.