

EL NECESARIO CAMBIO AL RÉGIMEN POLÍTICO. HACIA UN PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO ^{1/2}

Nicolás Eyzaguirre G., economista
Pamela Figueroa R., cientista política
Tomás Jordán D., abogado

1.- ANTECEDENTES

El presente texto parte de la premisa que Chile necesita una nueva Constitución que sea reflejo de un acuerdo político y social. Este acuerdo debe ser expresión de un mínimo compartido sobre las instituciones y los derechos fundamentales. Sostenemos que ello permitirá una identificación de la ciudadanía con su texto fundamental, forjando obligatoriedad y un «compromiso constitucional», es decir, una adhesión a la Constitución como consecuencia de la adopción de tal acuerdo³.

Una Constitución que refleja dichos acuerdos, y que expresa a la sociedad que rige, facilita la gobernabilidad democrática. Su texto se debe ir adecuando a los cambios que la sociedad va experimentando (lo que algunos llaman actualización⁴), tanto sociales como culturales, permitiendo la existencia y ejercicio de una sociedad política pluralista. El establecimiento en la Constitución de reglas que permitan el desenvolvimiento de distintos proyectos políticos democráticos, posibilita una conciliación entre los contenidos constitucionales, la interpretación de éstos y la realidad sociopolítica.

¹ Este ensayo tiene su origen en las reflexiones realizadas producto de nuestro trabajo conjunto en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Nos tocó diseñar y tramitar ante el Congreso Nacional la reforma política que estableció nuevas reglas para la democracia, en especial sobre el financiamiento de los partidos y campañas políticas, la nueva ley de Partidos Políticos, el nuevo Servicio Electoral autónomo, entre otras. Igualmente, nos correspondió diseñar y ejecutar el Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía y participar en la elaboración del proyecto de Nueva Constitución presentado por la Presidenta Michelle Bachelet.

² Agradecemos las profundas conversaciones que hemos sostenido sobre el sistema político chileno con el profesor y ex Subsecretario de Asuntos Hemisféricos de EEUU, Arturo Valenzuela. También, y especialmente, el diálogo franco e intercambio de puntos de vista que tuvimos durante 2017 con el ex Ministro del Interior Mario Fernández. Agradecemos a los académicos que han discutido nuestras ideas y nos aportaron nuevos puntos de vista, a María Cristina Escudero, Carolina Meza, Carolina Gómez, Ricardo Gamboa, José Ignacio Núñez, Matías Silva, William García y Gabriel Osorio, y a quienes nos ayudaron en el análisis de datos para sostener nuestras ideas, Francisco Espinoza y Gonzalo Parra.

³ JORDÁN DÍAZ, Tomás Y FIGUEROA RUBIO, Pamela, “El proceso constituyente abierto a la ciudadanía. El modelo chileno de cambio constitucional”, Revista de Estudios Parlamentarios Hemiciclo, Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados Nº 16, segundo semestre de 2017, pp. 53-59.

⁴ La tesis de la modernización o actualización ha sido registrada por las encuestas. En la Auditoría para la Democracia realizada por el PNUD en 2016 la razón “sus contenidos no sirven para los desafíos del Chile actual” subió 23 puntos en comparación con la misma encuesta realizada en 2013 (31% al 54%).

En este contexto nos parece que la deliberación sobre las instituciones se torna clave. Incluso para algunos la sala de máquinas⁵ es el elemento central en la discusión constitucional⁶. Lograr un arreglo político-jurídico en relación a las instituciones de modo que éstas habiliten el desenvolvimiento de distintos proyectos políticos.

Abordar el orden institucional de una Constitución es situarse en la discusión sobre el régimen político⁷. Independiente del tipo de Constitución a que se adhiera (mínima o maximalista),⁸ la médula de la discusión orgánica recae en la ordenación

⁵ Roberto Gargarella ha postulado el concepto de «sala de máquinas». Afirma que lo deben establecer las constituciones es el acceso ciudadano al núcleo de distribución del poder. Ver en: GARGARELLA, Roberto, "La sala de maquinas de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo", revista Nueva Sociedad N° 257, julio-agosto de 2015.

⁶ La discusión sobre el régimen político ha sido un tema relevante en la discusión política y académica chilena. En los años ochenta Grupo de los 24 crítico duramente el sistema presidencial chileno. A inicios de los años noventa se realizaron seminarios relevantes sobre el tema, en especial el realizado en la Universidad Católica en 1990. La Cámara de Diputados ha conformado dos comisiones especiales para el estudio del régimen político, en 1992 y el 2009, emitiendo informes al respecto. En el año 2012 el Acuerdo DC/RN planteó la modificación del régimen hacia uno de corte semipresidencialista. El Senador Andrés Allamand, junto con el abogado y académico Gastón Gómez plantearon en 2017 una modificación semipresidencial del régimen. Los senadores Andrés, Allamand, Hernán Larraín, Andrés Zaldívar, Carlos Montes y Felipe Harboe presentaron en 2017 una propuesta de régimen político en la línea semipresidencial. También han planteado propuestas los académicos Pablo Ruiz-Tagle (presidencialismo moderado), Humberto Nogueira y Francisco Zúñiga (semipresidencialismo)..

⁷ La discusión sobre cuál es el mejor régimen político es de larga data en la academia. Para este debate ver, entre otros: Linz, Juan J. (1994) "Presidentialism or Parliamentarism: Does it Make a Difference?", en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press; Lijphart, Arend (1990) "Presidencialismo y democracia de mayoría", en Godoy Arcaya, Oscar (ed.) *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile; Mainwaring, Scott P. y Matthew S. Shugart (1997) "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate" en Shugart, Matthew S. y Scott P. Mainwaring (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press. En Chile el debate fue muy relevante desde mediados de los 80 hasta comienzo de los 90. Para examinar ese debate ver: Godoy Arcaya, Oscar (ed.) *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990; Valenzuela, Arturo (1994) "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Vol. 2, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

⁸ La distinción entre constitución mínima y maximalista es sólo para fines explicativos de este trabajo. Se origina en la tesis de Jorge Correa Sutil que el cambio constitucional chileno debe girar hacia una Constitución mínima, entendida como aquella que no es una carta de triunfo de un sector político sobre otro, sino que el texto constitucional debe ser de-construido ideológicamente y la ideología debe ser reemplazada por un mayor juego democrático. En este sentido la Constitución no adopta ningún modelo político determinado (Correa Sutil, Jorge, ¿Ha llegado la hora de una nueva Constitución?, Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales, 2013, pp. 21-35.). La tesis minimalista tiene como principal exponente en el derecho comparado al profesor Cass Sunstein, ver: SUNSTEIN, Cass, *One Case at a time. Judicial minimalism on the Supreme Court*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, p. 10.

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

Ejecutivo/Legislativo y como éstos interactúan entre sí y con la ciudadanía (el rol que la arquitectura constitucional les confiere a ésta en dicha ecuación). La discusión sobre el régimen político se refiere al diseño de la estructura político/jurídica de un Estado y a la legitimidad democrática del poder ejecutivo⁹.

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

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

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

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

La práctica parlamentaria (contra el texto constitucional) entre 1890 y 1925 reabrió el debate y lo condujo durante todo el Siglo XX. La reducción de la figura presidencial y el traslado del poder al Congreso, el cual, por medio de la figura de la interpelación hizo caer los gabinetes de acuerdo a las mayorías circunstanciales, marcó un periodo que puso en jaque el presidencialismo. La preocupación de los grupos oligárquicos

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

⁹ PÉREZ ROYO, Javier, "Curso de derecho constitucional", Editorial Marcial Pons, 2005, pp. 685 y siguientes.

porque fuerzas políticas populares llegaran al poder por medio de elecciones, con las amplias potestades presidenciales consagradas en la Constitución, los llevó a organizarse desde el Congreso y desde ahí disputar las decisiones al Presidente(a). Fue así como se terminó con el gobierno –y la vida– del Presidente Balmaceda en 1891¹⁰.

En las deliberaciones de la Constitución de 1925 el régimen político fue uno de los temas principales, y la propuesta final fue un presidencialismo reforzado. Esta opción se sostuvo en la consideración de que Chile no estaba preparado para un régimen de corte parlamentario. Este resultado fue paradójico, pues los partidos Conservador y Radical se plantearon a favor del sistema parlamentario y, finalmente, sólo el Partido Comunista votó favorablemente a él, absteniéndose los dos primeros. Apoyaron el sistema presidencial, el Partido Liberal democrático o “Balmacedista” y el Partido Democrático.

En general, las razones para sustentar un presidencialismo fuerte y centralizado dicen relación con una larga tradición histórica que viene desde la Colonia, que se repite en América Latina¹¹, y que en el caso de Chile ha dado estabilidad al sistema político. La idea del establecimiento de una autoridad fuerte, como la de la instauración de una democracia construida desde arriba hacia abajo, es el elemento esencial de esta postura. Esto ha sido complementado, no obstante, con una larga tradición de partidos políticos institucionalizados y con fuertes raíces en la sociedad, que canalizaron las demandas y cambios sociales durante gran parte del siglo XX.

La diferenciación en posturas ideológicas diversas entre los partidos que conformaron el sistema durante el siglo XX histórico (1925-1973), dio espacio para que las distintas corrientes tuvieran expresión institucional en el sistema político¹². Esto permitió dar estabilidad al sistema político, incluso dentro de la tensión del poder presidencial, con un sistema multipartidista representado en el Congreso. Durante el siglo XX Chile fue considerado un ejemplo de gobernabilidad democrática, y fue ampliamente estudiado por la alta institucionalización y legitimidad de su sistema de partidos políticos.

La Constitución de 1980 instituyó un presidencialismo agravado o hiper-presidencialismo^{13/14/15}. Se sostuvo en la premisa que el quiebre democrático de

¹⁰ Alberto Edwards en su clásica obra “La Fronda Aristocrática”, sustenta la tesis que en Chile hubo una larga tensión entre la aristocracia y la conformación del Estado chileno con un poder centralizado. Ver: EDWARDS, Alberto, “La Fronda Aristocrática en Chile”, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1992; JOCELYN-HOLT, Alfredo, “El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica”, Editorial Debolsillo, Santiago, Chile: Debolsillo, 2014.

¹¹ VÉLIZ, Claudio, “La tradición centralista en América Latina”, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1984.

¹² GIL, Federico, “El sistema político chileno”, Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile, 1969.

¹³ Una síntesis del hiper-presidencialismo chileno fue expuesta por José Francisco García en el ciclo Diálogos Constitucionales organizados por el CEP en 2014-2015. Ver: SIERRA, Lucas (Editor), Centro de Estudios Públicos, 2015 pp. 322-343. En el mismo ciclo se da una visión general sobre las distintas posiciones constitucionales en esta discusión. En el mismo libro ver pp. 343-375.

¹⁴ Se ha considerado el sistema presidencial chileno como uno de los más poderosos del mundo. Ver: SOTO VELASCO, Sebastián, “Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias

1973 era responsabilidad completa del sistema de partidos y la influencia de las doctrinas marxistas. La Constitución tuvo por lógica ser una Constitución restauradora de los valores nacionales (más bien nacionalistas) y la autoridad presidencial como expresión de esa tradición constitucional, con una marcada desconfianza y desvalorización de la política realizada a través de los partidos. El nuevo modelo se afirmó en el reforzamiento de la figura presidencial y el debilitamiento del Congreso. Éste último se configuró como el único espacio para la política partidista (lejos del Gobierno y de la ciudadanía) y por ende debía ser propietario de escasas atribuciones en el funcionamiento del sistema político¹⁶.

La figura presidencial debía ser el motor del sistema, para lo cual el diseño constitucional se extendió a dos campos. El primero fue la radicación en el Presidente(a) de las facultades necesarias para el ejercicio del poder (iniciativa exclusiva en las materias claves, fijación del ritmo legislativo, potestad reglamentaria amplia –gobernar vía decreto- entre las principales atribuciones)¹⁷. El segundo, fue el establecimiento de un modelo institucional que fortalecía dicha figura y condicionaba al resto de los actores políticos.

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

La democracia tutelada se compuso de los llamados enclaves autoritarios¹⁸ (prohibición de las doctrinas marxistas, senadores designados, rol de garantes de la fuerzas armadas, etc.). Se instituyó como una traba general de todo el sistema político. Luego, la democracia contra-mayoritaria tenía por finalidad que el sistema de partidos funcionase con base al empate político en el Congreso, de modo que ninguna fuerza política fuese capaz de desarrollar por sí misma, o en alianzas cercanas, un proyecto político que desestabilizara o contraviniera el orden institucional dispuesto. Para ello

entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional”, Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, Universidad de Chile, 2016, pp. 85 y 86.

¹⁵ Esta fortaleza extrema del Presidente lleva a Pablo Ruiz-Tagle a calificar el sistema chileno como «Modelo autocrático neopresidencialista». Ver en: CRISTI, Renato, RUÍZ-TAGLE, Pablo, La república en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo, Editorial LOM, 2006, pp. 199 y 215.

¹⁶ Esto se expresa en la redacción en negativo que el artículo 19 N° 15 de la Constitución dispone para los partidos políticos. Igualmente, la Ley de Partidos Políticos, antes de su última modificación en 2016, establecía que el fin de los partidos políticos era únicamente presentar candidatos de las elecciones.

¹⁷ Para un análisis crítico a las atribuciones presidenciales ver: RUÍZ-TAGLE VIAL, Pablo, “El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales”, Revista de Derecho Público, Vol. 76.

¹⁸ El concepto <<enclaves autoritarios>> ha sido desarrollado por Manuel Antonio Garretón para referirse al diseño institucional que la Constitución de 1980 determinó con el fin de moldear un tipo de democracia restringida, y generar un cambio en la matriz socio-política. GARRETÓN, Manuel Antonio, y GARRETÓN, Roberto, “La Democracia Incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales”, Revista de Ciencia Política, 30 (1), 2010, 115-148.

se instauró el sistema binominal, los quórum supra-mayoritarios y el control preventivo del Tribunal Constitucional. Como consecuencia de lo anterior, se desarrolla la democracia de consenso,¹⁹ entendida como aquella donde un Gobierno no puede llevar a cabo su programa sin la venia de la minoría en el Congreso. Esta democracia de consenso se estableció como el costo para la estabilidad y el orden.

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

La fortaleza del Presidente(a) radica en sus atribuciones y en esta atenuación del Congreso. Ello, independientemente de si el gobierno es continuista²⁰ o reformista²¹. Si es reformista, el Presidente(a) sólo podrá ejercer su Gobierno con el acuerdo de la minoría para poder operar en el diseño institucional antes detallado. Si es continuista, el Congreso es inocuo. El Gobierno se puede ejercer por medio de las facultades presidenciales administrativas (especialmente la potestad reglamentaria), sin necesidad de una relevancia política determinante del Congreso. En este juego institucional el único que es fortalecido es el Presidente(a), pero no necesariamente resulta beneficiado²².

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

¹⁹ Como lo define Arend Lijphart, en lugar de concentrar el poder en manos de la mayoría, el modelo consensual intenta dividir, dispersar y restringir el poder de varias formas. LIJPHART, Arend, "Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países", Editorial Ariel, Barcelona, España, 2000.

²⁰ Se utiliza el término «continuista», entendido como aquel que no busca realizar cambios políticos, sociales o económicos relevantes.

²¹ Se utiliza el término «reformista» como sinónimo de «progresista», entendido éste último como aquel que tiene por fin realizar cambios políticos, sociales o económicos relevantes, buscando ampliar las libertades individuales, la universalización de los derechos sociales, la profundización democrática y la búsqueda de una economía redistributiva.

²² Fernando Atria sostiene que este modelo lo que hace es «neutralizar» la política, entendido como aquel que no permite visualizar los desacuerdos profundos que existen en la sociedad, manteniendo el estatus *quo* del modelo constitucional neoliberal originalista. Ver: ATRIA, Fernando, SALGADO, Constanza y WILENMANN, Javier, "Democracia y neutralización. Origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional", Editorial LOM, Santiago, Chile, 2017.

debilitó el rol de los partidos en la selección de candidaturas con el consecuente efecto en términos de la disciplina partidaria y su actuación en el Congreso.

La reforma de 2005 destrabó la democracia tutelada. El acuerdo político entre el Gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos y el Congreso logró eliminar los enclaves autoritarios, permitiendo el ejercicio de una democracia mínima pero conservando su carácter consensual²³.

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

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

Esos elementos no son propios del modelo chileno. Este tiene por fin el establecimiento de un sistema político que surge como consecuencia del quiebre democrático y la desconfianza entre sectores políticos y hacia la política de partidos. Su sostén no es un arreglo político-social para la convivencia política en la pluralidad, sino una forma agravada de frenos y contrapesos que tienen por objetivo la estabilidad del sistema político²⁴. La ausencia de un pacto constitucional compartido es la principal debilidad del modelo chileno, pues nunca se ha acordado una solución política consensual. La prueba empírica es el rechazo que éste genera en aquellos sectores que son contrarios a la Constitución desde sus orígenes. Es más, pareciera ser contra-cultural políticamente, pues la tendencia desde 1989, en un proceso progresivo y altamente negociado, ha sido la voluntad activa de destrabar tales dispositivos consensuales²⁵.

De esta manera los demás destrabes de la fórmula democrática particular se mantienen pendientes. El Gobierno de mayoría²⁶ en nuestro sistema multipartidista

²³ Para un análisis politológico de las reformas constitucionales ver: FUENTES S., Claudio, "El pacto: poder, constitución y prácticas políticas 1990-2010", Ediciones UDP, Santiago 2013, 263 págs. Del mismo autor un análisis del plebiscito de 1980 para la aprobación de la Constitución ver: FUENTES S., Claudio, "El fraude", Editorial Hueders, 2013, 132 págs.

²⁴ El dispositivo extremo de este modelo fue la radicación en las Fuerzas Armadas de el rol de garantes de la institucionalidad, cuestión derogada en la reforma de 2005.

²⁵ Esto se acredita en el des-trabamiento de los enclaves autoritarios y también en las últimas reformas políticas realizadas entre 2014 y 2016, particularmente el cambio del sistema electoral binominal por uno proporcional moderado.

²⁶ La democracia de mayoría en su definición conceptual se presenta principalmente en países con sistemas bipartidistas donde uno de los dos partidos concentra el poder en el Gobierno y excluye a la minoría.

es el gran desafío inconcluso²⁷. El Presidente(a) de la República y la coalición gobernante, sea reformista o continuista, debe poder realizar el mandato popular afirmado en su elección. La discusión pública sobre cuál es el proyecto político para el país se debe resolver en las elecciones periódicas y con base al sufragio popular. El desarrollo del juego democrático, en el marco de reglas institucionales claras y compartidas, es garantía suficiente de estabilidad. La aplicación de un modelo democrático de mayorías en un sistema multipartidista, en el cuál las mayorías deben ser trabajadas permanentemente, se instituye como una garantía institucional para la minoría.

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

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

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

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

Estamos frente a un modelo en que, en apariencia, el Presidente(a) puede gobernar libremente al disponer de múltiples facultades, pero, en la práctica, es o puede ser objeto de bloqueo por parte del Congreso, pues tiene que gobernar en un Congreso multipartidista, de liderazgos individuales y altos quóruns. El Gobierno debe lidiar con esos tres elementos al mismo tiempo. Buscar una mayoría entre sus aliados,

²⁷ La democracia de mayorías en sociedades plurales promueve la deliberación como parte fundamental de la legitimación del proceso político. Ver: DAHL, Robert, "La Democracia. Una guía para los ciudadanos", Editorial Taurus, Buenos Aires, Argentina, 1999; BOBBIO, Norberto, "Teoría General de la Política", Editorial Trotta, Madrid, España, 2009.

negociar individualmente con cada parlamentario y realizar esta misma operación con la oposición para obtener los votos faltantes cuando no los tiene.

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

El Gobierno al ser depositario de la iniciativa exclusiva en todos los temas relevantes, condiciona el accionar del Congreso. Junto con ello, la agenda legislativa la fija el Ejecutivo. Es decir, en el régimen presidencial chileno los temas relevantes del país son aquellos que el Presidente(a) determina (independiente de las urgencias o ritmo legislativo). Un Parlamentario no puede, aunque quisiera y tuviera un proyecto contundente y con apoyo ciudadano, poner en etapa de discusión algún tema país pues el modelo lo radica en el Presidente(a). Para un congresista su máximo logro es obtener el apoyo del ejecutivo a una iniciativa surgida de él y que éste la patrocine o la recoja en un mensaje de un proyecto de ley²⁸.

La principal dificultad que enfrenta el sistema presidencial chileno es la debilidad de los partidos políticos y el establecimiento de un Congreso sostenido en liderazgos individuales. Esto no es responsabilidad del gobierno de turno ni de los parlamentarios, sino del engranaje institucional²⁹. La búsqueda original de debilitar a los partidos políticos y radicarlos únicamente en el Congreso se expresó en que el régimen electoral binominal (donde se elegían las 2 primeras mayorías de las 2 principales fuerzas políticas, a menos que una doblara a la que le seguía en votos), llevó a una germinación y despliegue de un modelo de partidos sustentado en los liderazgos individuales. Un partido político al elaborar una lista parlamentaria, y sabiendo que sólo existía la posibilidad de elegir uno de los dos escaños en disputa, asignaba la postulación al líder local o nacional con mayores posibilidades electorales (popular). A la par negociaba contra un compañero de lista débil, pero cuando esto no ocurría, se enfrentaban dos liderazgos del mismo sector político. El binominalismo, de esta manera, no sólo excluyó a terceras fuerzas políticas sino que, en pos del éxito electoral, fortaleció a figuras individuales en competencias intra-coalición.

²⁸ Es habitual leer en la prensa, la queja o celebración de un parlamentario, cuando el Presidente(a) no cita su autoría en un proyecto de ley o cuando éste si lo hace.

²⁹ En este sentido, nos alejamos de la típica forma de criticar el sistema político chileno, donde se radica la responsabilidad en las personas y sus atributos y no en el diseño de las instituciones que disponen ciertos comportamientos.

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

El Congreso se instituye entonces como una sede de líderes políticos cuya legitimidad se funda en su votación electoral individual³⁰. Esto ha promovido conductas que tienden a direccionar políticas públicas a sectores específicos de la población (territorios específicos), acción provocada por la presión de los congresistas para conseguir apoyo de sus votantes a través de la promoción de la inversión pública directa³¹. El cambio al sistema electoral proporcional moderado pero con listas abiertas, ha permitido la entrada de nuevas fuerzas políticas al Congreso confiriendo mayor pluralidad al mismo, pero la cultura de liderazgo individual reprodujo el modelo de cacicazgo y es muy probable que así continúe.

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

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

³⁰ Siempre ha existido una discusión sobre si el candidato es electo por sus atributos personales (cuestión que defienden los parlamentarios) o por adherir a un partido político (asunto que es defendido por los partidos políticos). Esto se vio reflejado en la discusión del nuevo proyecto de ley de financiamiento de la política (tratado durante el Gobierno de la Presidenta M. Bachelet), en el debate sobre si un parlamentario electo por un partido pero que luego renunciaba a él, tenía el derecho de trasladar su financiamiento (calculado en base a los votos obtenidos) a otro partido.

³¹ Este tipo de acción política ha sido conocida en Estados Unidos como "pork barrel politics", y se ha estudiado en política comparada en diferentes países. Una de las principales preocupaciones es el impacto negativo que esto tiene en el desarrollo de políticas públicas nacionales.

Ministro(a)/Parlamentario(a)-, lo que desincentiva la disciplina partidaria para la implementación del programa de gobierno.

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

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

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

Un Presidente(a) de la República que no cuente con una mayoría parlamentaria sostenida en partidos fuertes, está condenado a aceptar la democracia de consenso, la traba y bloqueo mutuo, avanzando en la medida que la minoría –y los grupos de presión con mayor capacidad, directa o indirecta, de movilizar votos- le permita, y en los cursos que ésta le señale. Esta situación es sumamente compleja en una sociedad que cambia de manera rápida y sostenida como es el momento que estamos viviendo. Los cambios que deben enfrentar los Estados y los gobiernos son tanto nacionales como globales, por lo que la institucionalidad debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a estos cambios, pues esa capacidad de adaptación es lo que dará la estabilidad futura.

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

Junto a todo lo anterior es necesario incorporar un tercer y nuevo factor en la ecuación Ejecutivo/Legislativo, y que es la ciudadanía. Un elemento clave de la

Constitución actual es la exclusión de ésta como factor de legitimidad e incidencia. Es un modelo donde la ciudadanía opera únicamente como ciudadanía-electora de las autoridades representativas. Al radicar la política en el Presidente(a) de la República, con partidos políticos institucionalmente débiles y un Congreso instituido como sede de liderazgos personales, la ciudadanía pasa a tener una irrelevancia sistémica no cumpliendo su función democrática de ser activadora de intereses legítimos ni de control de las autoridades.

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

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

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

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

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

2.- HACIA UN CAMBIO EN EL RÉGIMEN POLÍTICO: UN PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO

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

Junto con ello se propone la incorporación de mecanismos de democracia directa e incidente que permitan la confluencia y equilibrio entre Ejecutivo, Legislativo y ciudadanía, más allá de los ciclos electorales. Esto último es relevante, pues la exclusión de la ciudadanía ha traído aparejada el debilitamiento del sistema político. La política se visualiza como espacio únicamente de sectores privilegiados y desconectados con los intereses ciudadanos. Consideramos que el equilibrio y cooperación entre ejecutivo y legislativo, más una participación incidente de la ciudadanía, puede re-establecer el equilibrio entre los tres sectores³².

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

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

³² Esto se sostiene en la experiencia de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía convocado por la ex Presidenta Bachelet. La principal conclusión obtenida es que la generación de espacios participativos incidente relegitiman la relación entre ciudadanía y sistema representativo.

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

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

El sistema de dos vueltas para la elección presidencial ha conllevado efectos positivos y negativos. Lo positivo es la participación de la ciudadanía en la elección de su Presidente(a), confiriendo un factor de legitimidad ciudadana al Presidente(a). Esto a través de una mayor oferta de candidatos que permite que la ciudadanía tenga más opciones para mostrar sus preferencias.

Lo negativo es la falsa sensación de mayoría generada por la segunda vuelta presidencial y la separación entre Ejecutivo y Legislativo en el ejercicio del Gobierno. El Presidente(a) electo en segunda vuelta lo es sólo de aquella mayoría absoluta que concurrió a las urnas, pero no necesariamente de la mayoría nacional, y una vez en el Gobierno le es muy difícil realizar su programa al tener un Congreso que carece de incentivos para cooperar en el éxito del Gobierno, principalmente si su mayoría es opositora³³. Esto además considerando que la elección presidencial y del Congreso son concurrentes.

La elección de dos vueltas genera la sensación en el sistema político que cualquiera puede ganar la elección presidencial³⁴. Más allá de las condiciones objetivas, y asumiendo que las elecciones tienen un alto grado de incertidumbre, todo candidato alberga la posibilidad de ganar la elección. La segunda vuelta incentiva la proliferación de candidatos al considerar que obtener el segundo lugar es un objetivo posible de

³³ En una línea similar José Francisco García critica la segunda vuelta electoral en sistemas multipartidistas, pues pueden dejar al Presidente(a) en una doble minoría: la de la segunda vuelta (no refleja la mayoría nacional) y la del Congreso. Ver. SIERRA, Lucas (Editor), "Diálogos Constitucionales", Centro de Estudios Públicos 2015, p. 325.

³⁴ En esta misma línea, pero de un examen comparado de presidencialismos, María Cristina Escudero y Ricardo Gamboa sostienen que la segunda vuelta genera el efecto de poblar de candidatos en razón de su bajo costo político, y de la posibilidad de negociar o posicionar una agenda en la segunda vuelta. Ver: ESCUDERO ILLANES, M. Cristina y GAMBOA Ricardo, "Análisis constitucional comparado de las relaciones ejecutivo-legislativo. Estudio en el marco del proceso constituyente chileno", Estudio realizado para el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, junio 2017, p. 24.

alcanzar para poder participar en ella. Hay una falsa ilusión de ganador que da lugar a todo tipo de candidaturas.

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

En un sistema multipartidista, y con múltiples candidatos presidenciales, es altamente probable que ninguna alianza logrará una clara mayoría en el Congreso. Los candidatos presidenciales presentan a su vez listas de candidatos al parlamento (la mejor campaña para una lista parlamentaria es contar con un candidato presidencial), de modo que el Congreso será expresión de diferentes fuerzas políticas, dificultando la mayoría y la relación Ejecutivo-Legislativo.

Un ejemplo claro de lo anterior es el del gobierno de Sebastián Piñera hoy. Obtuvo un alto porcentaje en la segunda vuelta (54,57%) pero tiene minoría en ambas cámaras del Congreso. Su Gobierno tuvo en un comienzo una falsa sensación de mayoría creyendo que podría iniciar una política de «grandes acuerdos nacionales» o «una segunda transición», pero la realidad es que al no contar con la mayoría parlamentaria, está obligado a gobernar negociando todo su programa con la oposición e ir proyecto a proyecto por medio de indicaciones a proyectos que ya se encuentran en el Congreso. De igual manera es objeto de vetos y de intromisiones por parte de parlamentarios de su sector que buscan la negociación uno a uno. Es el mejor ejemplo de la democracia de consenso. Ejemplos también fueron los gobiernos de P. Aylwin, E. Frei y R. Lagos, así como la segunda parte del primer gobierno de Bachelet, quienes tuvieron que negociar permanentemente con la minoría del Congreso sus programas de Gobierno, visualizando la tesis crítica de que el sistema político chileno era objeto de un «duopolio» entre derecha y Concertación.

Se propone volver a la segunda vuelta en el Congreso Nacional, como fue nuestro sistema electoral bajo la Constitución de 1925, pero modificada. La finalidad es que el Presidente(a) sea aquel que tenga la mayoría nacional, y la forma más expresiva de ello es que cuente con sus votos (primera vuelta) pero también con los votos de la mayoría parlamentaria. Se busca la confluencia de la doble legitimidad de los regímenes presidenciales (Presidente(a) y Congreso), y la construcción de mayorías de gobierno post electorales³⁵.

³⁵ En esta línea Escudero y Gamboa, op. Cit. P. 26.

La propuesta se extiende a dos situaciones distintas en caso que ningún candidato(a) obtenga la mayoría absoluta en primera vuelta (si un candidato obtiene mayoría absoluta en primera vuelta es electo directamente Presidente(a)). La primera se refiere a que si en la primera vuelta alguno de los candidatos(as) obtiene al menos 45% de los votos, concurriría a una ratificación del Congreso Nacional por mayoría absoluta de sus integrantes (Congreso unicameral)³⁶. Esto daría pie a una negociación de gobierno entre la primera mayoría de la primera vuelta y el Congreso. Si la negociación de gobierno es favorable, el Congreso ratificaría a la primera mayoría.

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

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

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

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

2.- La facultad del Presidente(a) de la República de disolver³⁷, por una sola vez, durante los dos primeros años de su mandato, al Congreso Nacional.

³⁶ Más adelante se explica la propuesta de Congreso Unicameral

³⁷ Pablo Ruiz-Tagle Vial ha propuesto desde hace años la disolución del Congreso como mecanismo para desempatar la política legislativa entre el Congreso y el Gobierno. Ver. ACADEMIA PARLAMENTARIA, "Seminario. Reformas al sistema político", Cuadernillos Hemiciclo N° 4, 2012, p.63. Esta postura también fue sostenida en su participación en el Comando que elaboró el Programa Constitucional de la Presidenta Michelle Bachelet para su candidatura en 2013. De igual manera, la facultad de disolver el Congreso fue propuesta en 2009 por el ex candidato presidencial y ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, del cual Ruíz-Tagle Vial fue su asesor constitucional.

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

Al existir elecciones concurrentes de Presidente(a) y Congreso, el curso de la acción del Gobierno está ligado al Congreso con el cuál se co-eligió. El modelo actual tiene por efecto reafirmar la doble legitimidad propia de los regímenes presidenciales, en el sentido que ambos son expresión del voto popular, de modo que ninguno de los dos poderes dependen del otro. Esto configura una autonomía en apariencia beneficiosa a partir de la idea de separación de poderes o funciones pero, en la práctica, y como hemos expuesto más arriba, conlleva una relación trabada y que conduce al bloqueo mutuo.

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

Esto permitirá diseñar y ejecutar políticas públicas de largo tiempo y ser evaluadas en la mitad de ese periodo largo. Actualmente los gobiernos ejecutan una agenda intensa el primer año (año de diseño que se expresa en el envío de proyectos de ley al Congreso, conformación de comisiones o trabajo interno en los ministerios), siendo el segundo y el tercero de ejecución y el cuarto enfocado en la elección presidencial que podemos denominar el año de los resultados (diseño-ejecución-resultados)³⁸. La reelección inmediata por una sola vez también busca la renovación de los liderazgos presidenciales. En nuestro sistema se ha producido el efecto fantasma de los ex Presidentes(as), pues siempre están ahí disponibles para un nuevo mandato presidencial (todos los ex presidentes(as) menos Aylwin han retornado o expresado su voluntad de retornar al poder).

Si establecemos que un Presidente(a) puede estar dos periodos inmediatos, y asumimos como probable que así ocurra, contar con una mayoría en su Gobierno se hace urgentemente indispensable. Puede suceder que en el curso de su Gobierno se

³⁸ Este es un esquema puro, por lo que en la realidad suele ser modificado y entremezclado, ya que hay gobiernos, como el segundo de la Presidenta Bachelet, donde el diseño y ejecución se realizaron en los 4 años de gobierno.

deteriore la relación Ejecutivo/Legislativo en razón de los intereses disímiles que cada órgano tiene o representa, perdiendo su mayoría inicial, y generando situaciones de impasse entre Ejecutivo/Legislativo, con el consiguiente bloqueo mutuo.

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

A partir de ello, y que se expresará en la no aprobación de los proyectos de ley necesarios para la realización gubernamental, es que aparece como procedente la institución de la disolución del Congreso por una sola vez durante su mandato. El objetivo de la disolución es que el Presidente(a) vuelva a contar con una mayoría favorable o, al menos, no contar con una mayoría opositora obstruccionista, mayoría que deberá ser expresada a través de un voto de confianza hacia el Presidente(a) por parte del nuevo Congreso electo. La disolución busca flexibilizar el sistema, restablecer una lógica de colaboración entre el Gobierno y el Congreso, resolviendo el problema del Presidente(a) con su ex mayoría.

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

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

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

La propuesta requiere de partidos políticos fuertes que puedan velar por el correcto y responsable ejercicio del poder político. El presidencialismo parlamentarizado hace co-responsable al Congreso en la toma de decisiones relevantes. Esto se funda en que todo sistema republicano funciona con base a frenos

y contrapesos, de modo que el hiper-Presidencialismo debe ser atenuado con un Congreso fuerte pero que le permita mayorías al Presidente(a) para el buen ejercicio del Gobierno.

La facultad de disolución del Congreso pareciera ir en un sentido inverso de la atenuación y equilibrio, pero no es así. Como se indicó, se considera una herramienta política y negociadora para evitar tener un Gobierno de minorías, permitiéndole al Congreso negociar con el Presidente(a) una mayoría antes de que éste opte por disolver (entrada y salida de partidos del Gobierno). Ese equilibrio se cierra con un freno y contrapeso determinado y que es la facultad que el nuevo Congreso censure (voto de confianza), como contrapartida a la disolución, al Presidente(a) (y por ende a su Gabinete).

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

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

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

De esta manera, el Presidente(a) puede disolver el Congreso. Esto asegura contar con una herramienta para resolver un problema grave pero coyuntural de su Gobierno. Luego, se debe convocar a nuevas elecciones parlamentarias. El nuevo Congreso puede ser favorable o no al Presidente(a). El Congreso debe votar el apoyo al Presidente(a) (voto de confianza) y si éste no lo obtiene, el nuevo Congreso puede censurar al Presidente(a) y convocar a nuevas elecciones presidenciales³⁹. El nuevo

³⁹ Consideramos que si un Presidente en ejercicio, durante su segundo periodo presidencial, perdiera el voto de confianza del Congreso, no podrá presentarse a nuevas elecciones.

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

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

4.- Un Congreso unicameral⁴⁰ y donde estén representados los partidos políticos

No existe una fórmula única ni mejor de cómo organizar el poder legislativo. Esto depende de los arreglos políticos internos de cada país. El bicameralismo es una regla general en los Estados federales, mientras que en los unitarios hay un equilibrio entre los modelos⁴¹. Los congresos bicamerales son más propios de las democracias de consenso y los unicamerales de las mayoritarias⁴². El paso de un modelo bicameral a uno unicameral no ha acarreado problemas a los países que han adoptado esa decisión⁴³.

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

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

⁴⁰ La Revista Chilena de Derecho Parlamentario de 2016 N° 4 dedicó su edición al régimen unicameral, dando cuenta de la reflexión académica en torno al tema.

⁴¹ Escudero y Gamboa, Op. Cit., p. 52.

⁴² LIJPHART, Arend, "Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo", Barcelona, Ariel, 1987, p. 105.

⁴³ Escudero y Gamboa citan el caso de Costa Rica y Australia, Op. Cit. P. 53

Senado conservador de la política y la generación de leyes⁴⁴, encargado de moderar la voluntad de la Cámara de Diputados. Hoy el rol moderador de la política es bastante discutible, pues el diseño institucional hace radicar en el Senado un rol preeminente, con funciones equivalentes a la Cámara de Diputados y donde se despliegan los principales liderazgos individuales en relación a las políticas de los gobiernos.

En Chile la bicameralidad no se justifica por diversas razones. La Cámara de Diputados y Senado realizan las mismas funciones y tratan ambas de ser proporcionales a la población (cuestión que el Senado no cumple). La duplicación de funciones (la formación de la ley establece procedimientos espejos) y la incorporación de más actores (dos cámaras) hace más lento el proceso legislativo, generando muchas veces bloqueo entre cámaras (la habitualidad de tener que recurrir a la instancia de la comisión mixta). Segundo, y como consecuencia de lo primero, la duplicación de funciones fortalece al Senado, pues al realizar la misma labor y ser menos sus miembros, sus votos valen más. De esta manera, la cámara de Representantes pierde su valor al ser suplida por el Senado que se transforma en la finalidad de toda carrera política y objeto del deseo de los poderes extra-institucionales⁴⁵.

Seguidamente, el establecimiento de elecciones de Gobernadores Regionales reformuló la representación regional. Tendremos dos tipos de autoridades electas que representan un mismo espacio geográfico. Así las cosas, la no existencia de argumentos geográficos históricos de la representación nacional de las regiones (propio de los estados federales) y la próxima elección de la autoridad ejecutiva regional, con un Consejo Regional electo también, parecen dejar poco espacio para la justificación del Senado⁴⁶.

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

Se propone un Congreso unicameral, compuesto por una Cámara de Representantes⁴⁷. Esto no es nuevo ni disruptivo en Chile. El Reglamento de 1812 y la Constitución de

⁴⁴ COLLIER, Simon, "Ideas y política de la independencia chilena. 1808-1833", Editorial Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 278-282.

⁴⁵ No es casualidad que los casos públicos de cabildeo y financiamiento ilegal de la política se radiquen principalmente en el Senado.

⁴⁶ La discusión sobre la eliminación del Senado es siempre un espacio abierto. Son legítimos los argumentos que se esgrimen a favor de la Cámara Alta, sobre todo en la representación nacional de las regiones. Es posible pensar un modelo que establezca el derecho de asistencia del Gobernador Regional al Congreso Nacional en las discusiones generales y especiales que los involucren, en especial, en la tramitación de la ley anual de presupuestos.

⁴⁷ Escudero y Gamboa señalan como síntesis de las ventajas de unicameralismo: i) Hace más eficiente el proceso legislativo, al concentrar el poder del Congreso en una sola Cámara; ii) Se evita la superposición de funciones (entre cámaras) y con ello eventuales conflictos y bloqueo entre ellas; iii)

1823 establecieron el unicameralismo⁴⁸. Igualmente, la idea de un Congreso unicameral aparece fuertemente en la Etapa Participativa del Proceso Constituyente de 2016. En los Encuentros Locales Autoconvocados la institución Congreso aparece en el segundo lugar del eje «Instituciones del Estado», indicando la idea fuerza respectiva que *“Este concepto es descrito como una institución democrática necesaria en la creación en las leyes o función legislativa. Se concibe mayoritariamente como una institución representativa u órgano representante del pueblo. Se valora por la posibilidad que brinda para poder legislar o hacer leyes, resaltando la relevancia de la ciudadanía o pueblo. Se propone que debe haber un congreso o parlamento representativo que mayoritariamente es preferido unicameral, y en menor medida, bicameral”*. Dentro de las razones para el unicameralismo las Bases Ciudadanas mencionan: *“Debe haber un congreso unicameral que cumpla una función legislativa y fiscalizadora que tiene, agilizando el trámite parlamentario(...)”*; *“Debe haber un congreso unicameral, así existirá una menor complejidad en la tramitación de las leyes, más cercanía con la población al simplificar el aparato estatal y se ahorran recursos(...)”*; *“Debe haber un congreso unicameral proporcional a la población del país”*⁴⁹.

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

Como se busca la obtención de una mayoría para el Presidente(a), se propone que sean 150 parlamentarios electos por el sistema proporcional en listas cerradas y bloqueadas. El espacio geográfico del distrito sería la región. Este sistema de listas fortalece a los partidos políticos que son quienes componen las listas y en ellos radica el imperativo de conquistar los votos de la ciudadanía, a partir de un programa sólido de gobierno. El sistema también permite que ingresen al Congreso parlamentarios de alto prestigio social e intelectual, así como también grupos específicos (mujeres,

Dependiendo del mecanismo de elección de sus miembros (en especial cuando integran miembros no electos o representantes de ciertos grupos), las segundas cámaras pueden actuar como agente obstaculizador del cambio querido por la mayoría. Introducen un sesgo conservador al sistema político; iv) Cambios de sistema bicameral a unicameral no han provocado problemas al funcionamiento de las democracias. Escudero y Gamboa, Op. Cit. Pp. 53.

⁴⁸ Esa cámara única será denominada Senado en ambos textos.

⁴⁹ COMITÉ DE SISTEMATIZACIÓN, “Encuentros locales autoconvocados. Reporte de sistematización de los fundamentos asociados a los siete conceptos más mencionados” pp. 13-18.

indígenas, minorías) pues si son situados en un lugar preferente podrán ser electos, cuestión que con el sistema de lista abierta no ocurre.

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

Para el funcionamiento del Congreso en la formación de la ley se propone que sólo existan dos tipos de quórum: el simple y el orgánico. Éste último se aplicaría a todas las materias de ley referidas a la organización de las instituciones Estado y se obtendría por la mayoría absoluta de los congresistas en ejercicio (106 parlamentarios). El quórum simple para todo el resto de materias.

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

6.- Un parlamento con más atribuciones y cooperador del Gobierno

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

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

Nombramiento de parlamentarios como Ministros(as). Junto con ello, en el día a día el Congreso debe ser un colaborador estrecho del Presidente(a). Para esto se estima que el Presidente(a) pueda nombrar uno o más congresistas como Ministros de Estado sin que cesen en el cargo de parlamentario. Para efectos del correcto funcionamiento del sistema, éste ministro(a) debe ser alguno de los parlamentarios(as) electos por el sistema proporcional de listas cerradas. Esto permitirá mantener el objetivo de fortalecer a los partidos políticos de la coalición

gobernante y evitar la utilización del cargo de ministro(a) como parte de la campaña electoral para la reelección como podría ocurrir con los parlamentarios electos por el sistema uninominal.

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

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

7.- Partidos políticos fortalecidos, transparentes y democráticos

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

El sistema de partidos chilenos ha sido caracterizado, desde su germinación en el Siglo XIX, como uno de los sistemas más estables en el ámbito latinoamericano⁵⁰. Se

⁵⁰ Los principales estudios generales del sistema de partidos: ARRIAGADA H., Genaro. 1997. ¿Hacia un big bang del sistema de partidos?. Santiago, Editorial los Andes, serie "Temas de Hoy"; BOENINGER, Edgardo. 1998. Democracia en Chile, lecciones para la gobernabilidad. Santiago, Editorial Andrés Bello; CAÑAS K., Enrique. 1997. Proceso Político en Chile. 1973-1990., Santiago, Editorial Andrés Bello; CORVALAN M., Luís. 2001. Del capitalismo al neoliberalismo en Chile. Santiago, Editorial Sudamericana; GARRETÓN, Manuel Antonio. 1983. El proceso político chileno. Santiago, FLACSO; GIL G., Federico. 1969. Sistema político chileno. Santiago, Editorial Andrés Bello; GIL G., Federico. 1962. - Los partidos políticos chilenos, génesis y evolución, Argentina, Editorial De Palma; GOMEZ Leyton, Juan Carlos. 2004. La frontera de la democracia, derecho de propiedad en Chile, 1925-1973. Santiago, LOM ediciones, Colección Historia; GUILISTASI T., Sergio. 1964. Partidos políticos chilenos. Doctrina, historia, organización interna y fuerza electoral de los partidos Conservador, Liberal, Radical, Demócrata Cristiano, Socialista y Comunista. Santiago, Editorial Nacimiento; LECHNER, Norbert. La democracia en Chile. 1970, Buenos Aires, Ediciones Signos; LEON E., René. 1971. Evolución histórica de los partidos políticos chilenos. Buenos Aires-Santiago de Chile, Editorial Francisco de Aguirre; LOVEMAN, Brian, LIRA, Elizabeth. 2000. Las ardientes cenizas del olvido: vía chilena de reconciliación política, 1932-1994. Santiago, Dirección DIBAM, LOM Ediciones, Colección Historia; MOULIAN, Tomás. 1993. La forja de ilusiones, el sistema de partidos 1932-1973. Santiago, Universidad de Artes y Ciencias Sociales (ARCIS); SCULLY, Timothy. 1992. Los Partidos de centro y la evolución política chilena. Santiago, CIEPLAN-NOTRE DAME, Alfabet Impresores; URZUA V., Germán. 1992. Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992). Santiago, Editorial Jurídica de Chile; VALENZUELA, Arturo. 1996. Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario. Santiago, Centro de Estudios Públicos, N° 64, primavera; VALENZUELA, Arturo. 1989. El quiebre de la democracia en Chile. Santiago, FLACSO; VALENZUELA, Samuel. s/f. Orígenes y

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

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

Lo común del sistema de partidos desde 1990 es que se fue debilitando progresivamente, congelándose y minando su legitimidad⁵¹. Esto llevó a una decreciente tasa de participación electoral hasta hoy (la más pronunciada en América Latina) y en ese escenario se produjo la crisis del financiamiento ilegal que explotó en 2014, que lo ha estremecido y deslegitimado hasta hoy.

A partir de ello se optó por realizar una reforma constitucional y legal al sistema de partidos con el fin de dotarlo de mayor pluralidad, representación, pero también de obligaciones fundado en los bienes públicos que generan⁵². Con las reformas políticas aprobadas entre 2014-2018 se dio un paso sustancial en el sistema de partidos. Un nuevo sistema electoral proporcional moderado que ha permitido el ingreso de nuevas fuerzas políticas al Congreso; la prohibición del financiamiento empresarial de la política y su reemplazo por el financiamiento público; la pérdida del escaño por

transformaciones del sistema de partidos en Chile. Centro de Estudios Públicos y YOCELEVZKY, Ricardo. 2002. Chile, partidos políticos, democracia y dictadura 1970-1990. Santiago, Fondo de Cultura Económica.

⁵¹ El politólogo uruguayo Daniel Chasqueti plantea la tesis de un sistema político congelado. Ver, Chasqueti, Daniel. 2017. “Sobre las reformas políticas en Chile (2014-2016)”, en libro Reformas políticas en Chile 2014-2016, Edición Ministerio Secretaría General de la Presidencia e IDEA Internacional, 2017.

⁵² Como dato curioso, sólo desde 1958 hay una regulación legal de los partidos políticos.

financiamiento ilegal; una nueva ley de partidos que obliga a la transparencia y una mínima democracia interna; las nuevas facultades del Servicio Electoral autónomo para un mayor control de los partidos y campañas políticas, se pueden mencionar como algunos de los principales avances⁵³.

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

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

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

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

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

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

La debilidad se refleja en la tendencia al caudillaje dentro de los partidos. Líderes individuales, generalmente parlamentarios, administran el partido e imponen su

⁵³ Para un examen de las reformas políticas ver: JORDÁN DÍAZ, Tomás y FIGUEROA RUBIO, Pamela, “La ruta hacia una mejor democracia”, en libro Reformas políticas en Chile 2014-2016, Edición Ministerio Secretaría General de la Presidencia e IDEA Internacional, 2017, pp. 11-47.

agenda. De esta manera la pluralidad interna se ve opacada. Esto obliga a corregir el modelo de elección y se hace imperativo que las minorías relevantes también tengan representación en las instancias colegiadas electas dentro de los partidos. Las distintas vertientes y referentes al interior de los partidos políticos deben tener expresión en las instancias de toma de decisiones.

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

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

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

8.- Hacia un Tribunal Constitucional que habilite el juego democrático^{54/55/56/57}

⁵⁴ Una síntesis de la discusión constitucional en torno al Tribunal Constitucional se expresó en los Diálogos Constitucionales realizados por el Centro de Estudios Públicos en 2014. Ver. SIERRA, Lucas (Editor), "Diálogos Constitucionales", op. Cit. pp. 376-413.

⁵⁵ La crítica más dura al actual Tribunal Constitucional la realiza Fernando Atria y Constanza Salgado en una serie de columnas en el diario electrónico El Mostrador. Ver: <http://www.elmostrador.cl/autor/fernando-atria-y-constanza-salgado/>

⁵⁶ El propio Tribunal Constitucional en abril de este año realizó un pleno extraordinario donde analizó las críticas que ha recibido su labor. Junto con ello, la Comisión de Constitución del Senado analiza diversos proyectos de ley sobre reforma al Tribunal que abarca, entre otras cuestiones, el nombramiento, integración, funciones y atribuciones, efecto de sus sentencias y una eventual responsabilidad política de los Ministros.

⁵⁷ SIERRA, Lucas, MAC-CLURE, Lucas. 2011. Frente a la Mayoría: Leyes Supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile. Santiago, Chile. CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica.

El Tribunal Constitucional (TC) cumple un rol central en el engranaje democrático. Su función no es sólo controlar la constitucionalidad de las leyes, si no permitir el juego democrático. Como institución del Estado, tiene el imperativo que sus prácticas sean coherentes con los valores y principios que fundan la sociedad democrática⁵⁸.

Lo anterior se realiza por dos vías. Por un lado, a través de su función de ajustar las leyes a que los estándares constitucionales y que tales contenidos no vulnere los derechos fundamentales de las personas y, por otro, en el resguardo del principio democrático al que está obligado y que le otorga su legitimidad institucional. El declarar la inconstitucionalidad de una ley no puede afectar jamás la legitimidad democrática del legislador pues eso lo hace atentar contra sí mismo⁵⁹.

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

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

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

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

Esto permite diferenciar los frenos y contrapesos de las intromisiones competenciales. El equilibrio entre los poderes y los controles recíprocos deben

⁵⁸ GARCÍA PINO, Gonzalo, "Estudios sobre jurisdicción constitucional, pluralismo y libertad de expresión", Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 49, 2012, p. 19.

⁵⁹ Sobre la crítica contra-mayoritaria a la justicia constitucional ver: RUÍZ MIQUEL, Alfonso, "Constitucionalismo y democracia", Revista Isonomía N° 21, México 2004, pp. 66-70.

permitir la actuación de cada poder dentro de su esfera. La intromisión competencial debilita a un poder en favor del otro, pues un órgano suple la función del otro.

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

9.- El establecimiento de mecanismos de democracia directa

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

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

Entre las razones favorables a los mecanismos de democracia directa se mencionan: *“Son para que los ciudadanos tengan acceso a la toma de decisiones fundamentales para que se involucren como cambio de Gobierno, Parlamento o nueva Constitución”; “Se debe mejorar la participación vinculante en temas o momentos específicos, bajando las barreras del plebiscito para poder ocuparlo, complementándose con otros mecanismos de participación que se encuentren en la Constitución”, “Se debe incorporar mecanismos de participación vinculante, que permitan la expresión de los puntos de vista, propuestas y sentir de la población, formalizándose como espacio de convivencia cívica que sostenga una forma de dialogar y participar respetuosamente”*.⁶⁰

La re-legitimación de los sistemas democráticos se vincula a la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones⁶¹. La participación de la ciudadanía en las

⁶⁰ COMITÉ DE SISTEMATIZACIÓN, “Encuentros locales autoconvocados. Reporte de sistematización de los fundamentos asociados a los siete conceptos más mencionados”, pp. 7-12.

⁶¹ La OCDE hace varios años viene promoviendo la participación pública en la elaboración de políticas públicas. Una misión de este organismo visitó Chile durante el año 2017 examinando la Etapa Participativa del Proceso Constituyente. La OCDE afirmó que los principios orientadores de la Etapa Participativa sirven como marco analítico para la implementación de mecanismos de consulta para los países OCDE y que la Etapa Participativa permite establecer un terreno común para que el Gobierno y la sociedad civil profundicen e innoven en mecanismos de participación ciudadana. Sostuvo que Los

decisiones democráticas fortalecen el sistema político⁶². La ciudadanía tiene una función no sólo de otorgar legitimidad al poder representativo a través de las elecciones periódicas, sino que es un actor clave en las democracias a través de la incidencia en las decisiones públicas. Se requiere que las decisiones de las autoridades sean aceptadas por los ciudadanos(as) y para ello la ciudadanía debe ser co-participe de tales acciones. De esta manera la participación pública es una herramienta para fortalecer las decisiones, como de control de las autoridades públicas.

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

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

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

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

Este opera como un mecanismo relevante en un doble sentido. El primero, es que una ley deslegitimada puede someterse al test de derogación por medio del referendo. Lo

Encuentros Locales Auto-convocados ilustran buenas prácticas para nivelar el campo de juego participativo y promover la inclusión. Los ELAS son ejemplos de democracia directa, participativa y deliberativa que pueden contribuir a superar la captura de las políticas por parte grupos de interés fuertes, así como dar voz a las poblaciones generalmente subrepresentadas. VER: OCDE PUBLIC GOVERNANCE REVIEWS, "Chile scan report on the citizen participation in the constitutional process 2017, OCDE, 2017". Para examinar otros documentos OCDE sobre participación pública ver: "Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services", disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan044216.pdf>; "Citizens as partners in policy making", disponible en: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/2536857.pdf>; "Policy Shaping and Policy Making: The governance of inclusive growth", disponible en: <http://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf>.

⁶² Para mayor información sobre mecanismos de democracia directa, ver Altman, David. 2011. Direct Democracy Worldwide, Cambridge University Press. Parte de estas ideas fueron enriquecidas en conversación sostenida con el Profesor David Altman en 2017.

segundo, que se estima sistémicamente interesante, es que el Presidente(a) y en especial el Congreso, para evitar que una norma pueda ser objeto en el futuro de un referendo derogatorio, incorporarán a la ciudadanía tempranamente en el debate legislativo, produciendo ésta un efecto de «inhibición» de los intereses ilegítimos.

III.- REFLEXIONES FINALES

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

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

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

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

Proponemos un *presidencialismo parlamentarizado*. Se debe avanzar en una fórmula que permita equilibrar e instituir un sistema de colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, basada en que el Presidente de la República cuente con una mayoría clara en el Congreso con la cual gobernar. Esto requiere avanzar hacia una democracia de partidos fuertes. No hay democracias estables ni duraderas sin partidos en igual situación. La segunda vuelta electoral en el Congreso, el derecho a disolver el parlamento o la censura que éste puede ejercer de vuelta, van en ese sentido. Complementa este modelo una mayor iniciativa legal para el Congreso, como también que los parlamentarios puedan ser ministros sin cesar en sus cargos.

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

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

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