

TENSIÓN CONSTITUYENTE

Estado, gobierno y derechos
para el Chile postransición

CLAUDIO ALVARADO R.



instituto
de estudios
de la sociedad

Tensión constituyente

Estado, gobierno y derechos para el Chile postransición

Claudio Alvarado R.



instituto
de estudios
de la sociedad



instituto
de estudios
de la sociedad

Comité editorial:

Pablo Chiuminatto, Jorge Fábrega, Joaquín Fernandois, Braulio Fernández,
Elena Irrázabal, Daniel Mansuy, Héctor Soto y Alejandro Vigo

**TENSIÓN CONSTITUYENTE. ESTADO, GOBIERNO Y DERECHOS
PARA EL CHILE POSTRANSICIÓN**
Claudio Alvarado R.

De la presente edición:

© Instituto de Estudios de la Sociedad, 2021

Instituto de Estudios de la Sociedad

Dirección de Publicaciones

Teléfonos (56-2) 2321 7792 / 99

Renato Sánchez 3838

Las Condes, Santiago, Chile

www.ieschile.cl

Registro de Propiedad Intelectual: 2021-A-3706

ISBN: 978-956-8639-46-4

Diseño de interior y de portada: Huemul Estudio

Impresión: Andros Impresores

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida, mediante cualquier sistema —electrónico, mecánico, fotocopiado, grabación o de recuperación o de almacenamiento de información— sin la expresa autorización del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES).

Tensión constituyente

Estado, gobierno y derechos para el Chile postransición

Claudio Alvarado R.



instituto
de estudios
de la sociedad

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
I. LA AGONÍA DE LA CONSTITUCIÓN PACTADA	21
II. PIPIOLOS VERSUS JACOBINOS: BACHELET EN PERSPECTIVA	33
III. ¿RAYOS DE LUZ O FLECHAS LETALES? PENSAR LOS DERECHOS	47
IV. EL RESORTE DE LA MÁQUINA: PENSAR EL GOBIERNO	69
V. EL MURO ALREDEDOR DEL JARDÍN: PENSAR EL ESTADO	89
EPÍLOGO	107
ANEXO	111
<i>Diálogo entre Claudio Alvarado y Carlos Peña</i>	
BIBLIOGRAFÍA	133

IV. EL RESORTE DE LA MÁQUINA: PENSAR EL GOBIERNO

*Por huir del despotismo de uno, se cae en el
de todos o, lo que es lo mismo, en la anarquía.*

Comisión legislativa de la
Gran Convención (1831)

“Vea usted la debilidad del gobierno actual. [...] Tengo la impresión de que el régimen político en Chile nunca ha logrado consolidarse definitivamente”. Así resume José Luis Cea, académico y expresidente del TC, el gran desafío institucional que enfrenta el proceso constituyente en curso¹. En rigor, basta una rápida revisión de nuestra trayectoria republicana para comprender que Cea se encuentra lejos de exagerar. Aunque el irregular parlamentarismo de facto que siguió a la crisis de octubre responde a factores coyunturales (como la falta de conducción política de La Moneda y las pasiones antidemocráticas de cierta izquierda), el desajuste entre el Ejecutivo y el Congreso tiene antecedentes de larga data.

El asunto remite ni más ni menos que a los albores de nuestra vida independiente, y, por lo demás, no se trata de una dificultad exclusiva de nuestro país. En efecto, puede pensarse que el gran problema posrevolucionario consiste precisamente en cómo articular una saludable división de poderes con la necesidad e implementación de un poder público eficaz². Como sugiere Edmund Burke, “formar un gobierno libre, es decir, combinar esos

1 Pablo Marín, “Constitucionalista José Luis Cea: ‘El régimen político en Chile nunca ha logrado consolidarse’”, *La Tercera*, 13 de febrero de 2021.

2 Véase François Furet, *Pensar la Revolución francesa* (Barcelona: Ediciones Petrel, 1980).

elementos opuestos de libertad y control en una construcción que sea consistente, requiere mucho mayor esfuerzo de inteligencia, reflexión, sagacidad y pensamiento”³.

No sorprende, entonces, la conclusión a la que llega el historiador Gabriel Cid luego de examinar la historia intelectual de los años posteriores a la Independencia de Chile. En sus palabras, “el dilema constitucional que permeó toda la década comprendida entre 1818 y 1828 era a qué poder asignar mayor protagonismo”⁴. Solo a modo de ejemplo, resultan particularmente ilustrativos los obstáculos que, según cuenta el mismo Cid, buscaba superar el efímero diseño institucional de 1823. En primer lugar, “el despotismo del poder legislativo”: como puede verse, el parlamentarismo de facto no es una completa novedad del presente. En segundo término, la anulación de los poderes del Estado “por un equilibrio excesivo, en una lógica de suma cero”. En esa descripción resuena el actual bloqueo del sistema político. Y tercero, el hecho de que el entramado existente hasta ese minuto “no permitía solucionar situaciones de desavenencias”⁵. Así, la falta de válvulas de escape ante las crisis políticas tiene raíces muy antiguas. La historia no se repite, pero rima, y a veces lo hace con ribetes de tragedia.

Ahora bien, es indudable que mucho ha acontecido entre los primeros años del Chile republicano y nuestros días. Por lo mismo, los claroscuros de esa experiencia constituyen un acervo indispensable a la hora de reflexionar sobre cómo dotar de mayor legitimidad y eficacia a nuestro sistema político. En particular, resulta útil contrastar esa evolución con algunos lugares comunes que se han instalado en la presente disputa acerca de estas materias. Como veremos a continuación, el régimen político chileno necesita múltiples reformas, pero ellas no deben plantearse en base a equívocos, sino en atención a la efectiva trayectoria histórica e institucional del país.

3 Edmund Burke, *Reflexiones sobre la Revolución en Francia* (Madrid: Alianza Editorial, 2010), 353.

4 Gabriel Cid, *Pensar la revolución. Historia intelectual de la Independencia chilena* (Santiago: Ediciones UDP, 2019), 208.

5 *Ibid.*, 214.

De Alessandri a Lagos

Es indudable que el presidencialismo chileno necesita reformas. Ahora bien, para advertir dicha necesidad no se requiere aceptar que en Chile existe algo así como un hiperpresidencialismo heredado de la dictadura y que sería necesario abandonarlo cuanto antes, idea que suele reiterarse con cierta frecuencia en la opinión pública. Dicho así, sin embargo, se trata de un argumento difícil de sostener. Por de pronto, conviene atender a nuestras prácticas políticas y, en particular, a las características de la crisis en la que estamos inmersos: si quien detenta la banda presidencial efectivamente es tan poderoso, ¿cómo explicar que hoy estemos en presencia de uno de los gobiernos más débiles de la historia nacional? Naturalmente, acá hay un malentendido cuyas causas cabe explorar con detalle.

Es probable que en él haya influido una imagen errónea, o al menos exagerada, de las facultades presidenciales. En rigor, el “dogma” del hiperpresidencialismo criollo ha sido aceptado de modo acrítico, sin tomar en cuenta el contexto en que se despliegan las atribuciones formales del Ejecutivo, tal como ha explicado el cientista político Christopher Martínez, profesor de la Universidad Católica de Temuco⁶. Es verdad que el presidente de la República cuenta con poderes relevantes, pero no en la magnitud que habitualmente se afirma. Por ejemplo, si miramos a nuestros vecinos, hay varios países latinoamericanos —incluyendo Estados federales— cuyo primer mandatario detenta competencias más vigorosas en la esfera legislativa (Colombia, Ecuador, Brasil y Perú). Si añadimos al análisis, además, el escenario más amplio en que el jefe de Gobierno ejerce sus potestades, es decir, su “poder real”, ciertos estudios de política comparada ubican al presidente chileno en la parte baja de la tabla, muy lejos de un “presidencialismo imperial” como el de Ecuador. Estos datos no sorprenden demasiado, considerando

6 Christopher A. Martínez, “El mito del hiperpresidencialismo y la concentración de poder en Chile”, *El Mostrador*, 3 de noviembre de 2020. Todos los datos que siguen en este párrafo y su respectivo respaldo se encuentran en el agudo ensayo del profesor Martínez.

la importancia del Congreso Nacional en la vida política criolla. Esta trascendencia se verifica no solo aprobando o rechazando leyes, sino también prestando su anuencia para designar (o rechazar) altas autoridades, e influyendo a diario en el debate político. Asimismo, tanto el Poder Judicial como los órganos autónomos —por ejemplo, la Contraloría—, gozan de atribuciones para fiscalizar y limitar permanentemente el actuar del Ejecutivo (y es bueno para todos que así sea). Por eso resulta esperable que, al revisar los procesos de larga duración (1925-2016), en Chile se observe un bajo grado de “hegemonía presidencial” respecto de los otros poderes del Estado.

Las líneas anteriores sugieren que debemos afinar el diagnóstico sobre el presidencialismo vigente en Chile. Quizá por olvidar los matices y distinciones del caso, quienes suscriben la idea del “hiperpresidencialismo” incurrir en una curiosa contradicción. Por un lado, se arguye que nuestra forma de gobierno implica una indeseable concentración del poder, un “régimen de hegemonía presidencial desequilibrado con rasgos más o menos autoritarios”⁷. Por otro lado, sin embargo, el mismo sistema sería el responsable del bloqueo político y de la debilidad de los gobiernos que sistemáticamente fracasan al intentar implementar, sin éxito, su respectivo programa. ¿En qué quedamos, entonces? ¿Necesitamos debilitar o fortalecer el poder presidencial? Si el sistema se encuentra efectivamente bloqueado, el presidente no goza de tantas atribuciones. Como veremos más adelante, para evitar este tipo de equívocos es preciso abandonar el fetiche presidencial y escrutar el aparato político en su conjunto. Este es el único modo de configurar una arquitectura institucional eficaz, cualidad indispensable para superar la crisis que estalló en octubre de 2019.

Visto en retrospectiva, el entramado imperante ha sido incapaz de procesar problemas sociales de primer orden: hace más de una década tenemos un vacío legal en materia de seguros privados de salud, hace seis años la Comisión Bravo entregó sus propuestas para mejorar las pensiones sin que

7 Miriam Henríquez, “Otras propuestas sobre régimen político”, en Lucas Sierra (ed.), *Propuestas constitucionales. La academia y el cambio constitucional en Chile* (Santiago: CEP, 2016), 161.

hubieran cambios relevantes, y así. En todo ello nos ha jugado muy en contra el creciente desajuste entre el Ejecutivo y el Congreso: ese es el principal obstáculo por sortear.

Con todo, la descripción según la cual vivimos bajo un “hiperpresidencialismo heredado de Pinochet” adolece de insuficiencias adicionales. No se trata solo de una caracterización deficiente del presente, sino también de un olvido de las raíces próximas y remotas del cuadro presidencial chileno. Para advertir el equívoco hay que mirar tanto antes como después de 1973. Antes, porque el fortalecimiento de esta institución responde a una evolución paulatina, que se remonta a los conflictos derivados de la guerra civil de 1891. En efecto, es sabido que Arturo Alessandri quiso reinstaurar el presidencialismo en la Constitución del 25, básicamente con el propósito de acabar con las prácticas parlamentarias que impuso la oligarquía a fines del siglo XIX. Aunque esta Carta no entró a regir de inmediato, sino en la década siguiente, y más allá de su origen irregular —un golpe de Estado, al decir de Gonzalo Vial—, la Constitución de Alessandri llegaría a ser apreciada por toda la dirigencia política. Un paso clave en esta evolución fue la primera reforma que experimentó esta Carta, en 1943, bajo el mandato de Juan Antonio Ríos. Tal modificación permitió consolidar el presidencialismo, al disminuir la capacidad legislativa conferida a los parlamentarios, reforzando la iniciativa del presidente de la República en algunos ámbitos y ordenando el uso de los recursos públicos. En la misma línea, la reforma constitucional de 1970 consagró la iniciativa exclusiva presidencial en materia legislativa y la prohibición de presentar enmiendas e indicaciones a un proyecto de ley que se aparten de sus ideas matrices⁸. En ese sentido, resulta curioso que quienes tanto alaban nuestra democracia anterior al golpe de Estado celebren, al mismo tiempo, la progresiva disminución de la figura presidencial, sobre todo si esto ocurre *de facto*. Cabe añadir, además, que se trata del tipo de

8 Arturo Fermandois Vöhringer y José Francisco García García, “Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva”, *Revista Chilena de Derecho* 36, 2 (2009).

atribuciones que intentaron incrementar muchos mandatarios, desde Jorge Alessandri hasta Salvador Allende. En rigor, puede constatarse un acuerdo transversal entre quienes llegaron a dirigir el país durante la segunda mitad del siglo pasado: la necesidad de fortalecer las prerrogativas de la presidencia. En palabras de Eduardo Frei Montalva, pese a que la Constitución del 25 logró erradicar el parlamentarismo a la chilena instaurado tras el suicidio del presidente Balmaceda, todavía “subsistían zonas oscuras en el ámbito constitucional que permitieron nuevamente al parlamento interferir en la vida administrativa del país”, limitando de hecho las facultades legales y constitucionales del presidente⁹. Cuando se produjo el golpe de Estado este acuerdo ya había dejado sus huellas. La Junta Militar sin duda fue refundacional en muchos sentidos, como ya dijimos más arriba, pero el régimen presidencial no es un invento suyo, por más que lo haya reforzado.

Pero tal como adelantábamos, no debemos examinar únicamente qué aconteció antes de Pinochet, sino también lo ocurrido en el Chile posdictadura. Al respecto, y tal como en tantas otras materias, parecieran incidir —de nuevo— los fantasmas del pasado. Muchas veces se habla del presidencialismo actual como si hoy estuviéramos en presencia del mismo texto constitucional otorgado en 1980, ignorando gran parte de las reformas posteriores. Lo cierto es que algunas características del presidencialismo reforzado impuesto en 1980 (afortunadamente) ya desaparecieron: en 1989 se terminó con la facultad de nombrar a los alcaldes y de disolver la Cámara de Diputados; en 2005 con los senadores designados. Por su parte, puede pensarse que en otros ámbitos la figura presidencial incrementó sus facultades el año 2005, con las modificaciones efectuadas bajo el gobierno de Ricardo Lagos. Según advirtió tempranamente el constitucionalista Gonzalo Candia, ahora es más difícil recurrir ante el TC para impugnar decretos supremos; el presidente puede aprobar tratados internacionales sin la venia del Congreso (cuando ejerce su potestad reglamentaria autónoma);

9 Eduardo Frei Montalva, “La reforma constitucional en su contexto histórico-político”, en Eduardo Frei *et al.*, *Reforma Constitucional 1970* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 19.

y aumentaron sus facultades respecto al Consejo de Seguridad Nacional, la remoción de las Fuerzas Armadas y las designaciones en el TC, entre otras¹⁰.

Siempre es más fácil buscar chivos expiatorios, pero, mal que nos pese, gran parte del entramado constitucional que hoy incomoda es anterior o posterior a la dictadura de Pinochet. Si fuera solo por este régimen, la institución presidencial no tendría el arraigo que hoy encuentra en la población. En ese sentido, si el propósito es analizar críticamente el sistema político imperante, es indispensable comprender cuál es su origen próximo y cómo hemos llegado al presente estado de cosas. Para entender el actual desajuste entre el Ejecutivo y el Congreso, en consecuencia, necesitamos examinar más de cerca las reformas de los últimos años y nuestras prácticas políticas e institucionales más recientes. Hay ahí varias pistas para salir de la crisis.

De Lagos a la fronda (y de vuelta)

Según hemos dicho, es indudable que hoy existe un severo desajuste entre el Ejecutivo y el Congreso y, por lo mismo, urge pensar en modificaciones relevantes. Es precisamente por ese motivo, sin embargo, que resulta necesario abandonar aquellos fantasmas y lugares comunes que se han instalado sin mayor fundamento. En rigor, se requiere comprender y enfrentar de manera adecuada la dimensión institucional de nuestra crisis, y ello supone examinar el fenómeno en toda su complejidad. Para alcanzar tal propósito colaboran poco y nada aquellas consignas o narrativas que desconocen la evolución o composición efectiva de nuestra “sala de máquinas”. Y, en la misma línea, es crucial no asumir *a priori* soluciones más o menos plausibles en abstracto, pero de dudosa pertinencia para el país.

Así, por ejemplo, conviene tomar distancia de la idea, cada vez más popular en las élites políticas, de transitar hacia una fórmula semipresidencial: un jefe de Estado electo por sufragio popular, dedicado —se supone— a

10 Gonzalo Candia Falcón, “Reforma constitucional 2005: el poder busca más poder”, Jornadas de Derecho Público (Santiago: Universidad de Chile, 2006).

cuestiones de índole más bien diplomática y estratégica, y un primer ministro, jefe de Gobierno, sujeto a la confianza del parlamento. Desde luego, el problema no reside en las intenciones de quienes plantean esa alternativa, pues dicha propuesta nace de un diagnóstico pertinente: es muy difícil gobernar si no se cuenta con respaldo parlamentario. Además, la lógica subyacente en este tipo de planteamientos resulta sensata a primera vista. Al ser muy difícil transitar de un día para otro a un régimen parlamentario (un gobierno electo y compuesto por quienes integran el Congreso), el semipresidencialismo ofrecería una salida ante el hecho de que el Ejecutivo, cualquiera que sea su color político, hoy no logra conseguir esas mayorías. ¿Por qué no intentar alinearlos? ¿Por qué no hacer que el gobierno responda a la confianza de los diputados y senadores? ¿Acaso no enseña el caso francés que es posible abandonar el presidencialismo, sin por ello transitar completamente hacia la forma parlamentaria?

Las cosas, sin embargo, no son tan sencillas. Por un lado, y tal como ha explicado Daniel Mansuy¹¹, el híbrido galo no se entiende sin conocer la singular trayectoria de la Quinta república francesa, aunque sea a grandes rasgos. En efecto, luego de la guerra de Argelia, en 1958, Charles De Gaulle fue mandado para articular una nueva Constitución, pero bajo la condición (entre otras) de mantener la responsabilidad del gobierno ante el Congreso, rasgo típico del parlamentarismo. Sin embargo, el general no estaba dispuesto a ser controlado por los partidos, y por ese motivo se llegó al formato ecléctico. Este permite, en principio, que el primer ministro sea destituido por una mayoría parlamentaria, pero lo cierto es que la Carta del general De Gaulle otorga enormes poderes al presidente, incluyendo la eventual disolución de la Cámara Baja, y mecanismos para disciplinar su mayoría que harían aullar a nuestro discolaje¹². Con el transcurso del

11 Mansuy, *Nos fuimos quedando en silencio*, 19.

12 Piénsese, por ejemplo, en el artículo 49.3 de la Constitución francesa. Este permite al primer ministro suspender el debate parlamentario por veinticuatro horas, luego de las cuales el proyecto de ley en cuestión se entenderá aprobado, salvo que los diputados aprueben una (muy improbable) moción de censura del Gobierno.

tiempo, además, se han efectuado una serie de modificaciones que han fortalecido aún más las facultades presidenciales, al punto de que se ha vuelto virtualmente imposible una cohabitación, es decir, un primer ministro de un color político distinto al del Jefe de Estado. En palabras del académico norteamericano Bruce Ackerman, “el modelo francés es superpresidencial, es más superpresidencial que el modelo estadounidense”¹³. Ello ayuda también a comprender una anécdota entre el expresidente Sarkozy y Sebastián Piñera, narrada por este último. El exjefe de Estado galo le habría dicho al presidente chileno que “el sistema semipresidencial no existe nunca. Cuando el presidente tiene mayoría es presidencial, cuando el presidente no tiene mayoría es parlamentario. [...] Escojan uno u otro, pero no se compren esta ficción”¹⁴. El híbrido, en rigor, no es tal.

Por otro lado, pocas cuestiones resultan más relevantes que tomar conciencia de la peculiar naturaleza de nuestra crisis. Guste o no, acá lo fundamental no es la experiencia comparada: ella puede iluminar más o menos según el caso, pero sería demasiado ingenuo creer que basta con implantar un esquema extranjero para asegurar su buen funcionamiento. Como bien muestra la serie *Borgen*, disponible en Netflix, hay una cultura institucional y unas prácticas políticas difícilmente separables del régimen parlamentario. Aunque nuestras élites se resistan a creerlo, incluso en lugares como Copenhague es muy difícil articular coaliciones mayoritarias después de realizadas las elecciones. Por lo demás, la ficción supera a la realidad: si a Birgitte Nyborg, la protagonista de la saga danesa, le cuesta formar mayorías para gobernar, los recientes casos italiano, español o belga confirman que los arreglos diferentes al presidencialismo distan de tener aseguradas las mayorías políticas (y más aún con un sistema electoral de los parlamentarios como el nuestro, que tiende a la fragmentación). Como fuere, quienes promueven esa clase de sistemas para nuestro país al menos debieran notar

13 Juan Paulo Iglesias, “Entrevista a Bruce Ackerman: ‘Si el experimento chileno tiene éxito será un ejemplo para muchos países’”, *La Tercera*, 6 de marzo de 2021.

14 En Soto, *La hora de la re-Constitución*, 130.

cuán lejana a nuestra idiosincrasia son sus lógicas. Es verdad que, *a priori*, no hay un régimen mejor que otro, pero antes que mirar para afuera, debemos examinar minuciosamente los dilemas del Chile postransición. En las lúcidas palabras de Burke, “son las circunstancias y las costumbres de cada país [...] las que han de determinar su forma de gobierno”¹⁵.

En términos simples, nuestra deliberación constituyente debe ser situada, lo que implica comenzar por hacerse cargo de aquello que los chilenos esperan típicamente de su presidente. En abstracto, las diversas formas de gobierno presentan fortalezas y debilidades, pero la búsqueda de alternativas para destrabar el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo debe ser concreta. Es decir, ha de responder a las singulares características de nuestro país. Desde este ángulo, el cambio en el régimen político que muchos anhelan bien puede ser un remedio peor que la enfermedad. Mal que nos pese, si algo distingue hoy a la sociedad chilena es una profunda desconfianza hacia las élites y, en particular, hacia los diputados, senadores y dirigentes de partido (del color que sean). El desafío, entonces, es acercar la política a la ciudadanía, no distanciarlas aún más. ¿Es razonable, en este contexto, sustraer del voto popular la elección de nuestra primera autoridad? Y, si mantenemos la elección presidencial, ¿conviene pensar en un jefe de Estado electo por millones de votos sin las atribuciones propias del presidente de la República tal como lo conciben nuestros compatriotas?

Estas preguntas no son secundarias. Basta notar el fundado escepticismo que genera el reemplazo de una vacante en el Congreso por parte de las cúpulas partidarias para advertir el problema. A fin de cuentas, si algo caracterizó la dimensión pacífica de la revuelta de octubre fue la crítica transversal a la dirigencia política. Mientras la ciudadanía pareciera reprochar la concentración del poder en pocas manos, las mismas dirigencias que han sido cuestionadas hasta la saciedad por su ensimismamiento, y cuyos

15 Edmund Burke, “Reflexiones sobre la causa del descontento actual”, en *Revolución y descontento. Selección de escritos políticos* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008), 128.

índices de aprobación y credibilidad están por el suelo, apuntan a quitarle a la ciudadanía ni más ni menos que la elección del jefe de Gobierno, y dejar al presidente una función protocolar. ¿Es razonable y defendible esta cruzada?

La paradoja es difícil de ignorar. El semipresidencialismo —y para qué decir el parlamentarismo— tienden a dotar de más poder a las cúpulas partidarias. Luego, la mayor movilización social desde el retorno a la democracia podría concluir entregando más atribuciones a los mismos dirigentes que son responsabilizados (con mayor o menor justicia) del abismo entre política y sociedad. Las preguntas, en este marco, simplemente se multiplican. ¿Cómo justificar ante la opinión común —no la ilustrada— que la elección del jefe de Gobierno ya no pertenezca a los votantes, o que el jefe de Estado continúe siendo electo democráticamente, pero que en la práctica se transforme en una figura más bien decorativa? Todo indica que al abandonar la forma presidencial seguramente se incrementaría aún más la distancia entre la política y la ciudadanía, uno de los mayores problemas evidenciados desde octubre de 2019¹⁶.

Ese sería precisamente el perjudicial resultado de avanzar hacia lo que podríamos denominar el “parlamentarismo de asamblea”, propuesto por Fernando Atria¹⁷. Su apuesta, a primera vista, pareciera simplificar el proceso político: Congreso unicameral; aprobar todas las leyes con mayoría simple; eliminar o reducir a la mínima expresión el Tribunal Constitucional (“yo diría que es mejor no tenerlo”); iniciativa popular de ley y plebiscitos revocatorios para terminar en forma anticipada con normas o autoridades democráticamente electas; y todo ello en el marco de un régimen parlamentario. Considerados de forma separada, sus planteamientos admiten

16 Cuando, a comienzos de marzo, Cristóbal Bellolio defendió en Twitter su opción por un régimen parlamentario, Daniel Matamala le respondió: “De acuerdo en teoría. Pero, en el Chile real, con la desconfianza y falta de representatividad que tenemos en el Congreso y los partidos, ¿lo ven viable? ¿Los votantes aceptarían como legítimo un Gobierno nombrado o caído por una negociación entre presidentes de partido?”

17 Véase Sebastián Ávila, “Fernando Atria (Ind-RD): ‘He argumentado desde 1992 que no se justifica un Tribunal Constitucional’”, *La Tercera*, 26 de marzo de 2021.

argumentos más o menos plausibles, pero el conjunto de la oferta representa un cóctel explosivo que, paradójicamente, podría alejar aún más a la política de la ciudadanía.

Por de pronto, la apuesta por los plebiscitos revocatorios y la iniciativa popular de ley no sorprende —ambos se han transformado en un lugar común—, pero la experiencia acumulada sugiere que se trata de instrumentos poco efectivos. En contextos de alta polarización de las élites, como ocurre en nuestro país, ellos suelen ser más funcionales a grupos de presión que a las grandes mayorías. En el caso de la iniciativa popular de ley, incluso se discute si consiste en un mecanismo de democracia directa (el politólogo David Altman, por ejemplo, le niega este carácter). Por su parte, los plebiscitos revocatorios bien pueden convertirse en un factor de inestabilidad. Sin ir más lejos, en Perú más de cinco mil autoridades fueron impugnadas por esta vía entre 1997 y 2013. Es indispensable disminuir la brecha entre política y ciudadanía, pero nada indica que ese noble propósito se logre incorporando herramientas que tiendan a bloquear aún más el sistema. Flexibilizar los requisitos para organizar plebiscitos comunales vinculantes respecto de asuntos que impacten la vida cotidiana de dichos grupos, y donde realmente se ejerza la voz y el voto, parecen caminos más idóneos para acercar la población a la toma de decisiones públicas.

Algunos defectos semejantes se perciben en la combinación de aprobar todas las leyes por mayoría simple, instalar un Congreso unicameral y eliminar el TC. En principio podría creerse que todo iría en beneficio de la celeridad del trámite legislativo. Sin embargo, además de olvidarse sin demasiada elegancia la noción de pesos y contrapesos inherente al constitucionalismo contemporáneo —Atria pareciera identificar el régimen democrático con las volubles mayorías de una Cámara de Diputados—, su propuesta tiende a la inestabilidad política y, en consecuencia, a incrementar aún más la desafección ciudadana. ¿Qué pasaría si, por un lado, desaparecen por completo los diques que favorecen acuerdos mínimamente duraderos y, por otro, se mantienen las condiciones actuales del Congreso? (en su análisis no aparece

el sistema electoral). No es imposible pensar que un paisaje político muy fragmentado, con mayorías cambiantes según la encuesta de turno, podría hacer y deshacer sin ninguna consistencia y proyección en el tiempo. Desde luego, hay un acuerdo bastante transversal orientado a disminuir la cantidad e intensidad de los mecanismos supramayoritarios, pero una cosa es tomarse en serio ese desafío y otra muy distinta apuntar a la consagración institucional del parlamentarismo de facto. De hecho, la consecuencia última de este planteamiento podría ser la supresión —también de facto— de la Constitución como norma efectivamente supramayoritaria, en favor de las mayorías de turno de una Cámara de Diputados carente de contrapesos (quizá esto sea el complemento perfecto del afán refundacional revisado en el capítulo 2).

En ese sentido, no es fortuito que Atria apunte sus dardos contra el bicameralismo. Como enseñan los números 62 y 63 de *El federalista*, el Senado está llamado a moderar y orientar tanto al Ejecutivo como a la Cámara Baja. Esto debiera implicar una corporación con menos miembros, de mayor experiencia y electos en base a criterios distintos a los diputados (por ejemplo, listas nacionales). Como puede verse, aquí hay espacio para introducir reformas, pero eso es muy distinto a plantear la eliminación del Senado. Esto significaría olvidar “la propensión de todas las asambleas únicas y numerosas a dejarse llevar por el impulso de repentinas y violentas pasiones, y a ser seducidas por líderes facciosos para aprobar resoluciones apresuradas y perniciosas”¹⁸. La actitud predominante que hemos observado durante el último año y medio en la Cámara de Diputados debiera llevarnos a tomarlos muy en serio esa prevención. Si buscamos favorecer una deliberación razonada —y no la lógica de asamblea—, la Cámara Alta representa una contribución inestimable en esa labor.

Las dificultades anteriores solo aumentan si recordamos, además, que el presidente de Fuerza Común impulsa un régimen parlamentario. Atria

18 Hamilton *et al.*, *El federalista*, 381.

sostiene que la “obstrucción característica del presidencialismo la forma parlamentaria lo soluciona de cuajo”. No obstante, este argumento omite las dificultades recientes de varios países previamente señalados. En teoría, las formas de gobierno admiten argumentos a favor y en contra, pero aquí no se trata de un debate académico, sino de una reflexión política concreta. En este aspecto reside la mayor debilidad de su enfoque institucional: se trata de una reflexión puramente abstracta (basada, tal vez, en los fantasmas de quienes sueñan con retomar el proyecto político de la Unidad Popular, según vimos en capítulos previos). El desafío de la hora presente no es superar los problemas ni reivindicar utopías de hace treinta o cincuenta años, sino enfrentar la gravísima crisis política y social del Chile postransición. Nuestro país no demanda una “asamblea del pueblo”, sino respuestas eficaces ante carencias largamente postergadas. Dichas respuestas suponen un sistema político más fuerte y cercano a la ciudadanía, capaz de alinear las mayorías parlamentarias con la Presidencia de la República, probablemente la institución más arraigada en la población. Conviene insistir en que quitar el voto popular del jefe de Gobierno y entregárselo a las cúpulas partidarias sería una curiosa manera de responder a la crítica a las élites inherente a la crisis. El parlamentarismo de asamblea puede ser muy atractivo para quienes sueñan con la protesta social permanente, pero ni un símil vigorizado de la Cámara de Diputados post 18 de octubre ni las facciones eternamente movilizadas nos ayudarán a salir del marasmo en el que nos encontramos.

Debemos reiterar, con todo, que los argumentos desplegados hasta ahora no pretenden negar la evidente necesidad de cambios en nuestro sistema político. Tal como ya señalamos, tanto la crisis como la reyerta entre los principales poderes del Estado demandan reformas institucionales, y la Convención deberá estar a la altura de las circunstancias. En efecto, pocas misiones suyas son tan importantes como articular un engranaje institucional que ayude a terminar con el bloqueo del sistema. El punto es simplemente afinar la puntería: no hay motivos para creer que la solución a nuestras dificultades pase necesariamente por un reemplazo del presidencialismo.

En momentos de crisis política, antes que seguir erosionando la legitimidad de nuestras principales instituciones, parece más saludable fortalecerlas a partir de su arraigo en la ciudadanía. Es desde esa premisa que debemos buscar caminos de salida al entuerto en el que estamos inmersos. Por un lado, hay que acercar el sistema a las personas y, por otro, se debe consagrar mayores incentivos a la colaboración entre el presidente y el Congreso que eviten la fragmentación y obstrucción de nuestro andamiaje político. Antes de asumir *ex ante* fórmulas foráneas —lo que, insistimos, podrá ser más o menos razonable según el caso—, la tarea consiste en examinar en detalle nuestra propia situación.

Para ello, un camino adecuado consiste en revisar críticamente las reformas adoptadas durante las últimas décadas, pues ellas no dieron los frutos esperados. En rigor, el camino recorrido desde 2005 en adelante no cumplió ni remotamente con las promesas de nuestros dirigentes. Ese año fue la última oportunidad de introducir cambios al sistema político a partir de una visión de conjunto; sin embargo, entre los vetos de la derecha y el conformismo de la centroizquierda, se postergó por muchos años el reemplazo al “binominal”. De hecho, se articuló una triquiñuela para decir que el mecanismo electoral de los parlamentarios salía de la Constitución (se sacó del articulado central del texto, pero manteniendo su cuórum de modificación). Lo que vino después en este ámbito fue una apuesta cuya eficacia sería desmentida rápidamente. Así, el nuevo sistema electoral —un proporcional corregido—, impulsado por el primer gobierno de Sebastián Piñera y aprobado en definitiva bajo el segundo mandato de Michelle Bachelet, debilitó aún más nuestra ya alicaída cultura cívica, en la medida en que se trata de un sistema difícilmente comprensible para los ciudadanos (¿quién fuera de las élites conoce el detalle del sistema electoral D’Hont?); y cuyos efectos no han sido precisamente mejorar la calidad del Congreso (casi cualquier sesión de nuestra Cámara de Diputados permite notarlo sin demasiada dificultad).

Ciertamente era indispensable cambiar el binominal, cuya lógica respondía a otra época, pero el enorme tamaño de los nuevos distritos alejó aún más la política de la ciudadanía; y a la fragmentación y polarización, le siguió el bloqueo del entramado político. Se trata de un problema que guarda directa relación con el propósito central de una Constitución: organizar y distribuir el poder estatal. Considerando, además, que el sistema electoral vigente pareciera haber incidido gravemente en nuestra crisis —la controversia entre Ejecutivo y Congreso ha entorpecido la aprobación de diversas iniciativas legales de primer orden, según decíamos—, una de las principales misiones de la Convención es terminar con este desajuste. Ello pasa, en primer lugar, por establecer un mecanismo de elección de los diputados y senadores mayoritario o mixto. Es decir, un sistema de más simple comprensión para los ciudadanos y que, dialogando con el multipartidismo histórico de Chile, permita generar mayorías parlamentarias. En rigor, solo articulando de mejor forma la gobernabilidad con la representatividad tendremos un régimen político en forma¹⁹. En cualquier caso, todo esto permite recordar que los chivos expiatorios no son una buena receta, por lo que conviene sacar lecciones de la efervescencia que inundó a los actores políticos cuando se aprobó el sistema electoral que tan discutibles frutos ha generado. Mientras la expresidenta Bachelet señaló que se terminaba el miedo y que “devolvemos a cada ciudadano el poder real de su voto”, Rodrigo Peñailillo, entonces ministro del Interior, dijo sentirse “orgulloso, estamos convencidos de que nos va a permitir tener una democracia donde habrá una mayoría clara”²⁰. La grandilocuencia suele envejecer mal.

Otro ejemplo emblemático (y anterior) de mala reforma política ha sido el voto voluntario. No es fortuito que en el plebiscito de salida contemplado en el proceso constituyente en curso se haya vuelto a incorporar la

19 Una propuesta reciente en Florencia Serra M. y Gonzalo Valdés, *Mixto chileno: un sistema electoral a la medida* (Centro de Políticas Públicas UNAB, 2019).

20 “Bachelet promulgó ley que pone fin al binominal: ‘Era un sistema concebido a partir del miedo’”, *La Tercera*, 27 de abril de 2015.

obligatoriedad del voto: la dirigencia política ya advierte el error cometido. En ese instante, sin embargo, se prometía el oro y el moro. Salvo Jorge Burgos y un puñado de diputados contados con los dedos de una mano, la clase política celebró de manera unánime esta modificación. ¿Pero no se trasladaba acaso la lógica propia del cliente —votar cuándo y cómo quiero— a la resolución de los asuntos públicos? Qué va: nadie estaba para sutilezas. Mientras Sebastián Piñera calificaba la voluntariedad del sufragio como “un gigantesco paso”, Cristián Larroulet siguió defendiendo la medida varios años después. Así, en 2016 sostenía que “el voto voluntario es muy favorable para Chile [...] contribuye a perfeccionar y generar confianza en la política”²¹. Por desgracia, ya sabemos que, tal como advirtieron diferentes voces²², los resultados fueron *ligeramente* diferentes: la Convención está llamada a terminar con esta manera mercantil de aproximarse a los fenómenos políticos.

La crisis de octubre reveló un quiebre entre política y sociedad, cuyas causas no son solo los casos de corrupción y prácticas delictuales, sino también un deficiente diseño institucional. Este, además de ser comprensible solo para unos pocos expertos, favoreció la fragmentación, la polarización y la parálisis del sistema. De ahí la relevancia de abordar este tipo de temas a partir de una visión de conjunto. Ello supone articular de modo eficaz el régimen electoral con la forma de gobierno —hay que favorecer las mayorías parlamentarias, según hemos visto—, pero no solo eso. Se requieren, asimismo, modificaciones adicionales que ayuden a acercar la política a la ciudadanía. Esto pasa por cuestiones literalmente geográficas, como disminuir el tamaño de los distritos, pero también por dotar de mayor eficacia al sistema político, en la medida en que la legitimidad y la credibilidad del sistema se juega fundamentalmente en sus resultados. Como enseña *El federalista*

21 Pablo Cádiz, “Larroulet a T13: ‘Hay una reacción simplista y de corto plazo al buscar reponer voto obligatorio’”, *T13*, 20 de junio de 2016, <https://www.t13.cl/noticia/politica/cristian-larroulet-rechaza-reponer-voto-obligatorio>

22 Véase Daniel Mansuy, “Elogio del deber”, *La Tercera*, 16 de noviembre de 2011.

70, “todo gobierno ejercido débilmente, cualquiera que sea su justificación teórica, será, en la práctica, un mal gobierno”²³.

Por ese motivo, cabe explorar opciones institucionales menos difundidas hasta ahora, como cuestionar la breve duración del periodo presidencial o la imposibilidad de la reelección inmediata del presidente de la República. Chile necesita superar el cortoplacismo imperante y al menos ofrecer la posibilidad de que se desplieguen los programas de gobierno en el tiempo, toda vez que cuenten con el beneplácito ciudadano. Asimismo, es fundamental evaluar alternativas como permitir la designación de parlamentarios en el cargo de ministros de Estado, para facilitar la coordinación entre Ejecutivo y Congreso. En rigor, nada obliga a asumir que esa sea una facultad exclusiva de los regímenes parlamentarios. En la misma línea, es plausible pensar en posponer la votación de los parlamentarios para después de las elecciones presidenciales (tal como en Francia), y así facilitar la instalación de mayorías en el Congreso favorables al Ejecutivo. Además, conviene considerar ideas que fortalezcan al sistema en su totalidad. Por ejemplo, fijar un umbral mínimo de votación por partido para acceder a escaños en el Congreso (el caso de Alemania). Se trata, en suma, de caminar hacia lo que Sebastián Soto ha defendido en nuestro medio como un presidencialismo de coalición. Un sistema en el cual hay margen para muchas modificaciones respecto del régimen actual, y cuyos límites son básicamente evitar la división del mando al interior del Ejecutivo (a diferencia del régimen semi-presidencial), y mantener un jefe de Gobierno electo directamente por los ciudadanos (a diferencia de los sistemas parlamentarios)²⁴.

En suma, solo una mirada panorámica que atienda efectivamente a la realidad del Chile postransición hará posible examinar de manera adecuada las innovaciones institucionales señaladas: ahí reside una de las mayores

23 Hamilton *et al.*, *El federalista*, 425.

24 Soto, *La hora de la re-Constitución*, 141 y ss. Un estudio reciente y acabado sobre estos temas en Arturo Fontaine, *La pregunta por el régimen político. Conversaciones chilenas. Ensayo* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2021).

claves para enfrentar con éxito el desafío constitucional. En los sugerentes y honestos términos del politólogo Claudio Fuentes, quien no es, por cierto, un defensor del presidencialismo:

Un Congreso fortalecido requiere mayor disciplina de las bancadas y partidos más programáticos. Y la experiencia de Chile muestra que al menos en la última década se han debilitado precisamente ambas condiciones. [...] La reingeniería institucional no puede pensarse a la ligera. Deberán ponderarse una serie de artefactos institucionales —régimen de gobierno, equilibrio de poderes, duración de mandato, reemplazo de legisladores, sistema electoral, entre otros— que en su conjunto podrían incentivar acuerdos y gobiernos estables o bien, promover una mayor inestabilidad²⁵.

Con todo, no debemos olvidar que la salud del gobierno, y del sistema político en general, no se juega únicamente en el entramado de los preceptos constitucionales y legales. Si quien porta la piocha de O'Higgins goza de autoridad, y no solo de poder, es porque la figura presidencial ha desempeñado un papel protagónico en nuestra fisonomía institucional; y si hemos sufrido un parlamentarismo de facto, no es solo por los problemas de diseño. Esto es particularmente visible en el caso del presidente de la República, donde no importan solo sus votos ni sus atribuciones normativas. El cargo se remonta a Manuel Blanco Encalada, pero la función encuentra antecedentes previos a la república. Quien ejerce esta investidura debe hacerlo con la sobriedad y las cualidades propias de alguien consciente de conducir los destinos de un país; el “principal resorte de la máquina”, según la célebre expresión de Portales. En ese sentido, las disposiciones morales y las virtudes cívicas siempre desempeñarán un papel: como enseña Jean-Claude Michèa,

25 Claudio Fuentes S., “¿Qué hacer con el presidente? (no con este, sino con todos)”, *Ciper*, 25 de marzo de 2021, <https://www.ciperchile.cl/2021/03/25/que-hacer-con-el-presidente-no-con-este-sino-con-todos/>

es un severo error creer que la vida política depende únicamente de mecanismos impersonales²⁶. Siempre se requiere algo más.

Es, a fin de cuentas, en la conjunción de autoridades con visión de Estado y un adecuado diseño institucional donde se juega la articulación de un gobierno eficaz, apto para empujar nuestro Estado hacia los horizontes que reclama la crisis en la que estamos inmersos. Pero llegados aquí, a la necesidad de reorientar nuestro aparato estatal, conviene dar un último paso adicional.

26 Jean-Claude Michéa, *El imperio del mal menor. Ensayo sobre la civilización liberal* (Santiago: IES, 2020), 85.