

Debates sobre el borrador de la nueva Constitución:

“Sistema Político y Gobierno”

Debaten: Arturo Fontaine¹, Claudia Heiss², Guillermo Larraín³ y Pablo Ruiz-Tagle⁴

Modera: Rocío Lorca⁵

24 de mayo, 2022⁶

1) Lo que quedó plasmado en el texto Constitucional

- **Contrapeso de poderes y fragmentación de partidos políticos:**

- Respecto de los contrapesos de poderes se mantienen los poderes clásicos, un bicameralismo asimétrico, la cámara de diputados queda como la cámara predominante. Se reduce el poder presidencial en temas como las urgencias y las leyes de concurrencia, y se fortalece la presidencia por otro lado con la reelección consecutiva.
- Se consagra un estado regional y plurinacional, haciendo la distribución del poder no sólo funcional, sino también territorial.
- Se fortalece la facultad legislativa del congreso, el parlamento adquiere más poder que el presidente en relación a la situación actual. Este era un objetivo bastante compartido, disminuir los poderes presidenciales era uno de los supuestos casi dados de la discusión desde el inicio.
- Se establece una oficina técnica del congreso, tratando de fortalecer la capacidad técnica del congreso como colegislador y se establece un mecanismo de participación popular en la discusión del presupuesto, la reelección se reduce para los parlamentarios y parlamentarios.
- Se mantiene la preeminencia de los partidos, organismos autónomos y hay un importante mandato para la acción afirmativa.

- **Mecanismos de Democracia Directa:** La Constitución incorpora algunos mecanismos de democracia directa. pero también es evidente que se moderaron propuestas iniciales y hay algunas propuestas que no se aprobaron, como las revocatorias de mandato. Esto por el motivo de que se ha visto cómo en realidad esa idea de que la democracia directa puede resolver los problemas de la democracia representativa, en general, no ha funcionado, pero sí los mecanismos de representación directa pueden ser un complemento de la representación política.

- **Ley electoral:** Ahora la Constitución no contiene la ley electoral, da un mandato al congreso para que

¹ Profesor asistente, Facultad de Filosofía, Universidad de Chile, Chile.

² Jefa de carrera Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Chile.

³ Académico y codirector LEXEN, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Chile.

⁴ Decano, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Chile.

⁵ Académica, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Chile.

⁶ El presente documento es una selección de ideas respecto de las opiniones de los presentadores.

el sistema electoral contenga ciertos elementos, el sufragio como derecho y como deber cívico, escaños reservados proporcionales para los pueblos originarios, paridad de género y se dice que la ley va a arbitrar los medios para incentivar la participación de las personas de las diversidades y las disidencias sexuales y de género en los procesos electorales.

2) Proceso seguido sobre Sistema Político en la Convención

- **Escasa discusión sobre Sistema Político:** El debate quedó zanjado bastante rápido y evidentemente en términos del régimen presidencial no parece un cambio tan grande como lo que se auguraba en algunas reflexiones teóricas. Se sigue manteniendo el presidencialismo, pero con algunos poderes presidenciales atenuados. El centro de la discusión sobre régimen político estuvo centrado en el unicameralismo versus el bicameralismo, ese fue el debate principal y el debate que le llegó más a la gente. Tampoco se pasó al unicameralismo como se había sugerido en una primera propuesta, sino que pasó a ser un bicameralismo asimétrico con un énfasis en la representación de la región.
- **Descarte de opción parlamentaria:** La opción parlamentaria para Chile quedó descartada de una manera bastante rápida por la política, quizá no tanto por los argumentos teóricos, pero sí por la política contingente. Los argumentos para abandonar la alternativa parlamentaria principalmente fueron:
 - a. Primero, que el parlamentarismo es demasiado ajeno a la cultura política chilena y la gente rechazaría una propuesta que impida la elección directa del presidente porque eso parecería un retroceso democrático. En distintos ambientes políticos el mismo sistema político produce resultados opuestos, la sociedad importa mucho en un sistema político.
 - b. Segundo, el descrédito de los partidos políticos frente a un sistema que depende fuertemente de las estructuras partidarias para formar el gobierno.
- **Descarte Semipresidencialismo:** Rechazado el parlamentarismo, se empezó la búsqueda de fórmulas intermedias:
 - Se planteó un semipresidencialismo real, pero adolecía del mismo problema, porque si bien se elige un presidente ese presidente no tiene realmente un programa de gobierno. El programa de gobierno emerge del primer ministro elegido por el parlamento.
 - Luego surgió una nueva fórmula, tipo Perú, o sea, un primer ministro que cuenta tanto de la confianza en el congreso, como del presidente, una especie de ministro. La literatura es muy crítica respecto de este tipo de semipresidencialismo, todos los estudios que hay son sumamente negativos, estudios comparados no han funcionado bien porque en el fondo no se puede servir a dos señores. El ministro tiene que responder a una mayoría parlamentaria y al presidente, no estando nunca claras las atribuciones de cada uno.
- **Propuestas:** Una vez disipada la duda del parlamentarismo y del semipresidencialismo, se habló de presidencialismo matizado, parlamentarizado y limitado, pero siempre estaba la idea de atenuar el presidencialismo. Se presentaron 3 propuestas principales
 - a. El primer informe que se presentó se rechazó por el pleno y proponía un modelo presidencial y unicameral y tenía, curiosamente, el apoyo de los extremos políticos de la izquierda y de la derecha que seguramente son los que tienen más dificultad para conseguir el centro.
 - b. En la segunda propuesta recibió el nombre de presidencialismo atenuado, pretendió

aumentar los poderes del legislativo, descartó la idea del vicepresidente o ministro de gobierno que tenga una relación privilegiada con el congreso haciendo que en la cabeza del ejecutivo exista más de una persona. Finalmente reemplazó al senado por una cámara de regiones. Los críticos de la segunda propuesta argumentaron que era una especie de unicameralismo disfrazado porque le da un papel demasiado limitado a la cámara de regiones.

- c. En el tercer acuerdo que llegó en abril del 2022 al pleno, en respuesta a las críticas se aumentaron las atribuciones de la cámara de regiones.

La propuesta que quedó finalmente se le llamó un presidencialismo atenuado o asimétrico, se reemplaza la facultad exclusiva del presidente en materia que impliquen gasto público (que son casi todas) y se le da un rol de colegislador al congreso un poco más activo. No es que los parlamentarios puedan hacer leyes que impliquen gasto, pero pueden iniciar la legislación en el congreso y con la concurrencia presidencial.

- **Aspectos positivos de la Convención:** Ha sido un proceso de convergencia en negociaciones sucesivas, y un proceso virtuoso de moderación de propuestas que algunas veces eran un poco más extremas y que en la negociación política se fueron acercando al centro. Ha habido una deliberación real, los temas de fondo se plantearon y se ha dado un proceso de conversación inédito. A pesar de lo desordenado y polémico por momentos, se han llegado a acuerdos y ha sido transparente, personas de ideas y de orígenes muy diversos llegaron con un texto aprobado por dos tercios.
- **Aprendizajes:** Las y los convencionales vivieron los problemas de acción colectiva asociados a la fragmentación, la dificultad para agregar preferencias, para negociar, la falta de posición en ciertos temas es algo que resuelven los partidos políticos al tener propuestas programáticas en todos los temas. Ocurrió un proceso de aprendizaje en términos de la valoración de los partidos políticos. Valorando un poco más la existencia de organismos programáticos, organismos que están regulados internamente. Eso llevó a que no se aprobara igualar los colectivos y los movimientos sociales a los partidos políticos, manteniendo la preeminencia de los partidos como canales de la representación política, aunque se reconoce la existencia de otros colectivos, al igual como ocurre con la Constitución del 80, lo que contribuye al menos a no aumentar la fragmentación política.
- **Reflejos de la convención en normas:** Las convenciones constitucionales tienden a reproducir las mismas reglas o formas de operar en la convención hacia el sistema político futuro, y en ese sentido, la convención constitucional podría haber tenido una tendencia a reproducir el unicameralismo porque era una convención unicameral. Al igual con respecto de la representación política en la propuesta, esta convención fue producto de una regla de paridad de género, fue producto de la presencia de escaños reservados, los principales cambios que tuvo el sistema electoral de la convención fueron justamente los 17 escaños reservados, la paridad de género y la presencia de los independiente.

3) Problemáticas pendientes de resolver

- **Fragmentación:** Problema del estancamiento de las presidencias sin apoyo del congreso: La propuesta no corrige esa tendencia, no genera ningún incentivo fuerte importante a corregir esa fragmentación, La fragmentación del sistema no es culpa, por lo menos no solamente, del diseño institucional

electoral. Existe una tendencia global a la fragmentación que tiene que ver con la crisis de la representación política que se basa en partidos programáticos, hay demandas de horizontalidad que afectan esto y tenemos una ciudadanía que se entiende a sí misma más como control o como fuerza de obstrucción, que como agencia.

- **Fecha de la elección de la primera cámara:** Una medida en contra de la fragmentación era hacer coincidir la elección de la cámara con la segunda vuelta presidencial y no con la primera. Si bien no prosperó, debido en parte porque parece que le da mucha ventaja al presidente electo, esto es algo que se puede corregir. Esto tiene importancia porque tiende a evitar los gobiernos de minoría, produce una compenetración del elenco parlamentario con el presidente que ganó en la segunda vuelta, creando confianza. Esto es muy importante para construir una coalición duradera en el parlamento. Es algo que puede atenuar esa fragmentación, puede ayudar al menos a los dos candidatos o candidatas que hayan llegado a la segunda vuelta a obtener una mayoría un poco más sólida en el congreso.
- **Sistema de partidos:** La ley de partidos y el sistema electoral son absolutamente determinantes de cómo vaya a funcionar este sistema. Uno de los ingredientes del sistema partido, no el único, es el sistema electoral y ese es el gran desafío que hay por delante para evitar la fragmentación. Porque la fragmentación y polarización hace inviable la gobernabilidad bajo cualquier esquema.
- **Asuntos de la Cámara de las Regiones:** Hay un listado de temas a tratar, pero el problema que tiene el listado es la idea de que es posible definir a priori hoy, cuáles son los temas de interés de un proyecto futuro, que todavía no existe. O se hacía un listado eterno o no tenía sentido hacerlo. Hubiera sido preferible una fórmula genérica de toma de decisiones para que sean la propia Cámara de las Regiones la que defina qué temas le interesan, que tuvieran la posibilidad por mayoría absoluta de sus miembros de definir qué proyectos estima ella son de interés regional y no fijar una lista de cosas que hoy día parecen interesantes, pero que no se sabe si van a ser interesantes en el futuro.
- **Polarización y conflictos futuros:** Hay tres grandes áreas en las cuales va a haber muchos grupos de interés tratando de plantear la relevancia de su tema de incrementar la prioridad. Eso va a reforzar la fragmentación del sistema político, va a ser muy complejo, sin más reglas que las que tenemos actualmente que la fragmentación del sistema político se pueda corregir solo. Cuando uno mira la experiencia chilena, la verdad es que la fragmentación está muy al interior del sistema político. Si se mira la cantidad de partidos que han tenido representación política en el congreso desde principios del siglo 20, en general, ha ido al alza. Entonces plantear un sistema presidencial con esa tendencia tan fuerte y con esas perspectivas tan fuertes de penalizaciones y fragmentación es complicado.
- **Legitimidad:** La Constitución del 80 ya no ofrecía esa gobernabilidad que muchas personas añoran, hoy día lo que se necesita es construir la legitimidad política la cual se construye con inclusión y con desconcentración del poder. Esta Constitución trae una carga de legitimidad importante, pero no se ve garantizada, se va a tener que reforzar, porque lo más probable es que si es que se aprueba va a ser con un margen estrecho, y por lo tanto, va a haber que construir esa legitimidad adicional. Se debe partir con una ley electoral que permita alguna forma de menor fragmentación, habrá que hacer todo un proceso de transformación de las leyes orgánicas, de los artículos transitorios. Lo que es claro es que si se aprueba o rechaza, se va a tener 10 años de debate constitucional intenso en Chile y es importante que se haga en paz y bajo las reglas de la democracia constitucional.
- **Solución de problemas y creación de nuevos:** Con esta propuesta se está dando respuesta a viejos

problemas, se desconcentra el poder, se democratiza la decisión política, se amplía la inclusión de actores políticos a través de la acción afirmativa, pero por supuesto también se crean nuevos problemas. La descentralización va a generar nuevos espacios de corrupción y va a crear nuevos problemas de gobernabilidad.

4) Discrepancias/aprensiones respecto al texto aprobado

- **Cámara revisora:** Se pierde el contrapeso entre las dos cámaras, se pierde la segunda mirada, que ha sido validada por la propia convención porque varias veces la convención sobre un artículo ya votado hizo que se revisara y votara nuevamente. La idea de que haya dos miradas en dos momentos distintos y por dos equipos humanos diferentes es positivo, tiene un efecto moderador. La crítica al senado era que era muy lento, hay estudios que demuestran empíricamente que no ha sido así, por otra parte, se le puede poner un plazo al senado para agilizar las tramitaciones.
- **Sobre el senado:** Uno de los planteamientos que dio pie a la eliminación del senado fue la categoría de que existiría una simetría entre el senado y la cámara de diputados, idea que algunos consideran jurídica y políticamente equivocada. El senado se elige, tiene atribuciones y realiza funciones incluso en el bicameralismo que no son las mismas que realiza la cámara de origen cuando el origen es la cámara de diputados, y tampoco son las mismas cuando la cámara de origen es el senado.
- **Designación de órganos autónomos:** en el sistema de contrapesos en los sistemas presidenciales, lo normal es que el senado juegue un papel importante en la designación de órganos autónomos. El senado en su concepción original del federalismo se elige por partes, de tal manera que no refleje todo el mismo momento electoral, que no todo el poder se ponga en juego el mismo día. Esto tiene hoy día particular vigencia, estamos en un momento donde hay una enorme intensidad de las emociones políticas y eso además tiende a polarizar la política. La idea de elegir por partes hace que siempre será la mayoría la que prime, pero es una mayoría que hay que sostener en el tiempo, tiempo durante el cual esa mayoría está siendo sometida a críticas. Entonces eso da mayor confianza, eso que prime en definitiva tendrá una cierta estabilidad. Porque esto en el sistema nuevo se elige en sesión conjunta, congreso de diputados y la cámara de las regiones donde la cámara de regiones probablemente va a estar en minoría. Entonces eso va a quedar en manos de una cámara que se elige el mismo día lo que tiene el problema de que puede debilitar la independencia de los órganos autónomos que justamente tienen que ser independientes.
- **Sobre el veto:** Tradicionalmente en Chile, como en muchas partes, estaba la insistencia por dos tercios. Eso se bajó a tres quintos y se eliminó el veto parcial, que consiste en que el presidente puede objetar algunos artículos del proyecto y proponer un artículo alternativo. Hay estudios que indican que el veto parcial produce una cierta irresponsabilidad de los parlamentarios, que hacen propuestas demagógicas y populistas a la espera que el presidente vete esos artículos, pero ellos se quedan con la popularidad de haberlas hecho. Pero otros estudios afirman que el veto parcial es un instrumento muy útil de negociación y de conciliación y de mejoramiento de los proyectos porque el ejecutivo tiene a su haber los equipos del estado, los elementos técnicos de la administración pública que son muy decisivos para definir muchas temáticas. Es un tema para discutir, si esto va a producir más cooperación o menos cooperación.
- **Cambio al mayoritarismo:** Esta Constitución es una reacción a la Constitución anterior y en ese sentido la Constitución anterior sufrió un problema grave de legitimidad por la incapacidad de expresar la voluntad de las mayorías.
 - Hay voces que dicen que en general hay una orientación mayoritaria, dejando solamente

algunos elementos a mayorías calificadas, como el cambio de la ley electoral, por ejemplo.

- Otras voces dicen que no es un constitucionalismo mayoritario, que es algo nuevo en Chile, un constitucionalismo identitario y que es particularmente fragmentado en intereses especiales y que no logra agregar, sino en circunstancias muy especiales, la voluntad en torno a una determinada mayoría.
- **Quórum:** En general hay una tendencia a ampliar la capacidad de reforma por mayoría simple en el texto. Esto tiene la ventaja de superar el problema de legitimidad, pero también tiene la dificultad de que algunos derechos podrían quedar insuficientemente resguardados pudiendo producir una volatilidad, por lo tanto, es importante qué normas quedan protegidas y cuáles no por supramayoría. En materia de leyes de quórum especial, se ha pasado de un extremo a otro, la nueva Constitución propone una regla de dos tercios para algunas reformas, propone llamar a plebiscito si es que se quiere un cambio total de la Constitución, y también se eliminaron los cuatro séptimos para las leyes orgánicas.
- **La potestad reglamentaria:** Se ha quedado con una potestad reglamentaria muy amplia, en todos los temas que no sean de ley y con un control constitucional más débil, lo que deja entrever una incongruencia, en cierto aspecto el presidente tiene menos poder y en cierto sentido no.
- **Estado centralizado:** Se introduce una distribución del poder regional, que no es estatal. Porque las asambleas regionales digamos tienen una conexión con el Estado, pero son organismos de representación política que expresan sensibilidades que no necesariamente son estatales. Es una buena idea un estado tan unitario y centralizado como el de Chile haberlo hecho más regionalizado, pero no sé si el nivel de regionalización que se introdujo va a poder funcionar.