

Pleno inicia hoy votación de artículos

Propuesta de los expertos para sistema político: Un acto de fe en los partidos

En tiempos de desconfianza total hacia los partidos, los expertos apuestan el todo o nada a ellos: buscan reducir el número que llega al Congreso y empoderarlos como nunca antes lo hizo alguna Constitución previa.

Por Alejandro Fainé M.

El Centro de Estudios Públicos lleva años preguntando por la confianza de la opinión pública en las instituciones. Y en su último sondeo de noviembre-diciembre de 2022 además mostró la evolución desde 2017 en este concepto en 20 organismos del país: Universidades lideran el ranking con respuestas de entre 47 a 55%, según los años, entre quienes tienen "mucho" y "bastante confianza". Al otro extremo de la tabla, y siempre ocupando el último lugar, los partidos políticos: su mejor resultado fue 6% en 2017; el peor, el 3% posetallado social, para ubicarse en 2021 y dos mediciones de 2022 en 4%.

Por lo mismo, la propuesta para mejorar el sistema político de la Comisión Experta que comenzará a ser votada hoy -se espera que se ratifiquen los acuerdos de la subcomisión temática- es en realidad una apuesta de todo o nada, dado que su principal novedad es empoderar a los partidos políticos como no se ha visto en nuestra historia constitucional previa. Las medidas que apuntan a este objetivo, más nuevos mecanismos de participación ciudadana y ajustes en la interlocución entre Ejecutivo y Congreso forman la propuesta de la subcomisión de sistema político.

La sometimos al examen de 5 expertos: el presidente de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional, **Francisco Zúñiga**; la decana de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, **Miriam Henríquez**; el doctor en derecho y profesor en derecho Constitucional y Parlamentario de la UCV, **Alan Bronfman**; el doctor en ciencias políticas y profesor de ciencias políticas de la U. de Concepción, **Christopher Martínez**, y el candidato a doctor en Derecho y experto constitucionalista del CEP, **Eugenio García-Huidobro**.

Diagnóstico: presidencialismo no es problema, sí los partidos

Los expertos coincidieron en un diagnóstico, según las actas. Primero, reformas sin big-bang: "Hay antecedentes estadísticos que determinan que la mayoría de los países no han hecho cambios abruptos en los sistemas políticos, porque el efecto de eso profundiza la desconfianza", sintetizó el experto Francisco Soto.

Así, fue casi tácito que el **modelo sería el presidencialista, versus formas mixtas o parlamentarias**. Martínez, de-



fensor del presidencialismo, piensa que tras toda la discusión del año pasado entre presidencialistas y parlamentaristas, la comisión ya tenía un punto de partida: "El problema de Chile no es la forma de gobierno, el presidencialismo, sino que los partidos". Zúñiga advierte incluso que el

resultado "es más presidencialismo" del que existe actualmente: "No sabemos si esto funcionará o no... Espero que sí".

Los expertos concluyeron que el problema era el sistema de partidos y el electoral: la veintena de partidos en el actual Congreso fue el ejemplo archicitado

de cómo la fragmentación le dificulta al Ejecutivo desplegar su agenda, afectando la estabilidad política y la gobernabilidad. No se buscó eliminar el pluripartidismo -rasgo histórico en Chile-, sólo su versión más extrema provocada por la reforma que puso fin al binominal en el segundo gobierno de Bachelet. Y agregaron medidas para enfrentar el discolaje (parlamentarios que se autonomizan de sus partidos) y el transfuguismo (representantes que se cambian de partido), causa de desorden y desconfianza ciudadana.

Propuesta contraintuitiva

La propuesta crea un estatuto constitucional para los partidos políticos sin parangón en las constituciones previas.

"Es una apuesta a confiar en entidades en las que no confiamos, pero a la vez vimos cómo funcionó la Convención cuando los independientes tuvieron un papel importante. No sé si la gente revalorizó a los partidos, pero sí dio espacio a que la Comisión Experta lo trabajara", señala Martínez. Zúñiga coincide en que la experiencia de los independientes en la CC fue clave "en la propuesta actual, pues para quienes vieron en los independientes una esperanza de renovación del sistema político, terminó siendo una suerte de pesadilla: el resultado fue determinante en volver a mirar a los partidos; eso sí, con mayores exigencias".

García-Huidobro sintetiza la meta de los cambios: "Hay dos objetivos. Uno, empoderar a los partidos, pues sin ellos no hay democracia representativa; y en segundo lugar asegurar la gobernabilidad del sistema político con reglas de sistema electoral y de partido. El objetivo de reforma de la Comisión Experta es el correcto".

● **Medidas para reducir partidos, apostando a la gobernabilidad:** Para que lleguen menos partidos al Congreso, se crea el umbral del 5% de votos que debe alcanzar una agrupación política a nivel nacional para tener escaños parlamentarios o sumar ocho congresistas en total (una norma transitoria es más laxa). Para Henríquez, se trata de la "principal innovación" en cuanto al estatuto de los partidos, "con el fin de evitar la excesiva fragmentación" del Legislativo.

-**Si hubiera umbral, el 27% que sacó Pamela Jiles en su distrito no la habría llevado al Congreso, porque su partido sólo llegó a 3,09% de votos nacionales, ¡igual eso generaría ruido con el nuevo**

esquema?, le preguntamos a Zúñiga.

-Es el precio a pagar por un sistema de partidos responsable, alejado de caudillismos. No hay sistemas electorales perfectos: todos tienen distorsiones.

Otra propuesta es trasladar a la segunda vuelta presidencial la elección del Congreso, para que los votantes se inclinen por los pactos que respaldan las dos opciones que llegan al tramo final. Zúñiga piensa que esta fórmula podría incentivar a que los partidos tengan definiciones programáticas, en torno a sus figuras presidenciales. Martínez valora esta fórmula, pues en Francia -de donde se copió- dio mayorías al Presidente desde que se aplica. Alerta que este cambio "será positivo si existen partidos ordenados, pues de otro modo serán sólo mayorías de papel, donde siga el discolaje y pirquinero de votos".

● **Empoderar partidos y reforzar lo colectivo:** Los expertos sumaron nuevas herramientas, como órdenes de partido (instrucción para alinear los votos de sus congresistas) excepcionales, para reducir el discolaje; y la pérdida del cupo de un congresista que renuncie al partido o sea expulsado (fin al transfuguismo).

Se trata de fórmulas que promueven al colectivo por sobre el individuo, y por lo mismo hay resquemores de algunos.

García-Huidobro destaca que la propuesta tiene "aciertos y cosas por mejorar. Se celebra el empoderamiento de partidos políticos, algo novedoso a nivel de constitucionalismo comparado, y genera un quiebre con la Constitución del 80". Claro que considerando la cantidad de equilibrios que deben realizarse, los escenarios futuros de naturaleza compleja que intentan proyectarse, "hay reglas que quizás fueron un poco lejos... por ejemplo, las órdenes de partido". Bronfman coincide en que esta regla "no es la idónea para lograr una mejor representación ni deliberación democrática", siendo escéptico de que se pueda regular legalmente la excepcionalidad de estas órdenes.

Como sea, Bronfman considera que

Scherman: "Si partidos no cambian cómo funcionan, seguirán perdiendo confianza"

El profesor de la Escuela de Comunicaciones y Periodismo, Andrés Scherman, revisa distintos estudios de opinión pública que muestran la distancia de los chilenos con la clase política. No sólo el 4% de "mucha" + "bastante confianza" que registró la CEP de fines de 2022, sino que el exiguo 10,68% de chilenos que siente simpatía por algún partido político, según la encuesta LAPOP 2018 (sólo comparable al 10,78% de Perú, y menos de la mitad del 22,84% de Argentina), entre otros.

-En esa línea, pareciera riesgosa la apuesta de salir de la crisis apoyado en los partidos...

-Es una apuesta que tiene sentido, porque efectivamente la experiencia demuestra que la institucionalidad funciona mejor con partidos capaces de llegar a acuerdos, programáticamente claros



"en un análisis separado de otros factores, estos cambios debiesen propiciar mayor gobernabilidad en las cámaras, pero no es seguro este efecto", dado que hay aspectos que dependerán de la ley electoral.

Henríquez destaca que los cambios en los partidos "abordan una dimensión del problema que es la gobernabilidad, pero no atiende otros". Es que, tal como Zúñiga, es la que esperaba más mecanismos de colaboración Gobierno/Congreso, y mayor equilibrio entre los poderes.

en sus propuestas y fuertes. Ahora, los partidos chilenos se han desdibujado y parecieran corresponder más a grupos internos que administran partidos, sin que uno muchas veces tenga claras sus diferencias. En términos de opinión pública, claramente son las instituciones que despiertan el menor nivel de confianza, incluso en algunas encuestas menos que el Congreso y el Gobierno.

-La solución sería a contrapelo de la opinión pública...

-Le estás dando ciertas garantías a los partidos, pero si éstos no cambian la forma en que funcionan, seguirán perdiendo confianza, adhesión, lo que suele ser el preámbulo para que surjan partidos antisistema, populistas, que -de obtener buenos resultados electorales- tendrán todos estos derechos que se les están dando al sistema político. Scherman recuerda que ya hubo un in-

tento por modernizar a los partidos -se tuvieron que reinscribir, revalidar sus padrones de adherentes- "y no hubo un cambio demasiado relevante en su funcionamiento. De hecho, en Chile hay 432.528 personas inscritas en partidos, equivalente al 2,8% de la población, pero son quienes firmaron para que existieran, porque las participaciones en sus elecciones internas son muy bajas. (David) Altman y (Juan Pablo) Luna en 2011 acuñaron el concepto de "partidos hidropónicos": funcionaban en términos de estructura, pero no tenían raíces en el tejido social, sin vida partidaria interna, ni conexión con la sociedad civil".

-Con esta nueva responsabilidad deberían esforzarse en reconectar con la ciudadanía.

-Deberían, si no la crisis de legitimidad seguirá incrementándose. Ahora, aunque algunas de las propuestas sean las adecuadas, sólo eso no modificará la relación de los partidos con la ciudadanía. Y podría entorpecer que surjan partidos nuevos, dificultando la renovación.

-Pero si logran responder mejor a las demandas ciudadanas podría mejorar el vínculo.

-Habría que verlo.

Contrapesos de los partidos

El empoderamiento de los partidos tiene dos contrapesos en la propuesta.

El primero es institucional: el Servel administrará las elecciones de los partidos, y el Tribunal Electoral las calificará. Además, se les exigen medidas protransparencia y probidad; democracia interna y participación equilibrada de género.

Pero un segundo elemento es que -como sintetiza Bronfman- "se fortalece

la democracia directa a través de un conjunto de mecanismos tradicionales y unos pocos novedosos" (los primeros, la iniciativa popular de Ley y el plebiscito derogatorio de leyes; los segundos, sistema de audiencias y consultas públicas y foros de deliberación ciudadana).

En todo caso, es más escéptico del uso de estos esquemas porque "la propuesta no se hace cargo de los problemas que exhiben" en países donde ya se usan.

Tres ideas para acelerar proyectos

Cómo incentivar la colaboración Ejecutivo/Legislativo fue una pregunta recurrente. Para los parlamentaristas, un imposible en regímenes presidenciales (por esencia son contrapesos); y para los presidencialistas, el riesgo de instalar prácticas que debilitan al Ejecutivo.

¿Qué se estableció finalmente? Algunos mecanismos nuevos, como por ejemplo: **se formaliza constitucionalmente el trabajo prelegislativo** (comisiones parlamentarias trabajando con el Ejecutivo en propuestas previas a presentar un proyecto de ley); **comisiones bicamerales Senado-Cámara para**

abordar temas complejos en conjunto; y permitir al Ejecutivo priorizar tres proyectos al año que "deben terminar su tramitación legislativa" (si se acerca el plazo final, va a sala tal como esté en ese momento).

Bronfman -experto en derecho legislativo- tiene sus peros. Entiende que priorizar tres proyectos busca acelerar el proceso legislativo, pero al no considerarse una negociación inicial con las mayorías parlamentarias podría desincentivar acuerdos, y la obligación de votar al final del plazo "puede promover su rechazo".

Sobre las comisiones bicamerales, falta ver cómo será la conformación de las cámaras en la ley electoral, "pues de ella depende la posibilidad de un enriquecimiento representativo que justifique crear una vía expedita para el



Una buena ley es una ley consensuada, capaz de recoger de modo adecuado intereses políticos, sociales y culturales diversos".

Alan Bronfman.

consenso intercameral". Y respecto al trabajo prelegislativo, requeriría ciertas definiciones extra para que sea realmente aplicable.

Y sintetiza: "El proceso legislativo no necesita acelerarse sino consensuar-

se de mejor manera. Abrir expectativas con leyes rápidas es tan falso como prometer soluciones rápidas a problemas complejos. Rara vez existen estas soluciones en el mundo real. Una buena ley es una ley consensuada capaz de recoger de modo adecuado intereses políticos, sociales y culturales diversos y, en este sentido, nuestro proceso legislativo no es tan malo como lo pintan". La decana de Derecho de la UAH, Miriam Henríquez, cree que los mecanismos propuestos "podrían mejorar el funcionamiento, pero no son suficientes". Propone más incentivos de cooperación entre ambos poderes y fórmulas para destrabar conflictos institucionales, las que fueron desestimadas en la discusión de los expertos.