

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD EN RIESGO: PROPUESTA CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA POLÍTICO

- La propuesta se presenta como un régimen político *sui generis*, sin anclaje ni registros en la evidencia comparada y completamente ajeno a nuestra tradición republicana y cultura política nacional.
- El sistema presidencial planteado transita sin mediar equilibrios entre un presidencialismo debilitado (algo así como un parlamentarismo de facto) y un presidencialismo exacerbado, dependiendo de la correlación de fuerzas existente en la nueva Cámara de Diputadas y Diputados.
- Las facultades propuestas para la nueva “Cámara de las Regiones” se ven completamente disminuidas respecto del Senado, privando a las regiones de una incidencia real en el proceso de formación de la ley, entre otras.
- Adicionalmente, se establece una serie de esquemas de representación identitarios que tensionan y distorsionan a la democracia representativa.

El comentado acuerdo político al que arribaron las fuerzas de izquierda de la Convención Constitucional, en el marco del trabajo de la Comisión de Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral, abre múltiples interrogantes y presenta evidentes falencias que comprometerán la gobernabilidad del país, los sistemas de pesos y contrapesos en la relación Ejecutivo - Legislativo, la representación efectiva de las regiones y la calidad de nuestra democracia, entre otras.

Adicionalmente, la propuesta se presenta como un régimen político *sui generis*, sin anclaje ni registros en la evidencia comparada y completamente ajeno a nuestra tradición republicana y cultura política nacional.

Así las cosas, es de esperar que el Pleno de la Convención, al igual como lo hizo cuando se votó por primera vez este texto, pondere los efectos de un acuerdo que sólo recoge una mirada política parcial, con severos errores técnicos y que de ser

aprobado dará forma a un sistema político incapaz de establecer relaciones armónicas de cooperación y articulación política, defraudando inclusive la posibilidad de procesar de manera orgánica las demandas de cambio que dieron origen al proceso constituyente en curso.

DESBALANCE EN LOS PESOS Y CONTRAPESOS

En primer lugar, cabe señalar que buena parte de las sensibilidades de izquierda y grupos independientes en el seno de la Comisión de Sistema Político, se alinearon con una mirada crítica hacia el presidencialismo, donde detrás de ese diagnóstico se esconde una visión parcial y distorsionada de las fortalezas y debilidades del presidencialismoⁱ. A partir de esa visión, en un arco político que fue desde Independientes No Neutrales, pasando por el Colectivo Socialista, Frente Amplio, Partido Comunista, Movimientos Sociales Constituyentes y los escaños reservados, arribaron a una definición en la que se propone avanzar hacia mayores niveles de desconcentración del poder desde la Presidencia de la República hacia el Poder Legislativo y una nueva institucionalidad regional. Sin embargo, como se comentará, la fórmula no logra ninguno de estos cometidos.

En primer lugar, la promesa de configurar un “presidencialismo atenuado” no es tal, toda vez que el poder del Presidente más que verse atenuado, se verá profundamente degradado a raíz de: (i) el debilitamiento de la figura del veto presidencial, por cuanto si el Presidente veta totalmente una ley despachada por el Congreso de Diputadas y Diputados, éste último puede insistir en su propuesta con el voto de tan sólo 4/7 de sus integrantes (en la Constitución vigente es de 2/3). Si el veto es parcial, basta la mayoría del Congreso de Diputadas y Diputados para rechazar el veto; (ii) por la pérdida del monopolio de la iniciativa exclusiva presidencial en diversos ámbitos, como por ejemplo, en materias que irroguen gasto, aspecto que ha sido un pilar fundamental de nuestro desarrollo económico y de la responsabilidad fiscal del paísⁱⁱ y (iii) al diluirse su facultad privativa de calificar urgencias legislativas, terminando así con su prerrogativa de ser el principal agente colegislador.

Sin embargo, paradójicamente, esta misma fórmula de “presidencialismo atenuado” podría mutar, en el caso de que el Presidente obtuviera una simple mayoría de los miembros presentes en el Congreso de Diputadas y Diputados y en la Cámara de las Regiones, en un poder presidencial sin contrapeso. Ello se profundiza, en este contexto, al permitir la reelección inmediata del Presidente tal como está planteado, pudiendo prolongar su mandato por hasta 8 años, bajo una lógica de total y absoluta concentración del poder.

En definitiva, el sistema presidencial propuesto transita sin mediar equilibrios entre un presidencialismo debilitado (algo así como un parlamentarismo *de facto*) y un presidencialismo exacerbado, dependiendo preferentemente de la correlación de fuerzas existente en la nueva Cámara de Diputadas y Diputados.

LA IMPOSTURA DEL BICAMERALISMO ASIMÉTRICO

En el ámbito del tipo de legislatura, los convencionales que conformaron el acuerdo se inclinaron por un modelo de “bicameralismo asimétrico”, un diseño que no tiene precedente en las democracias presidencialistas, siendo más bien propio de modelos parlamentarios. Sin embargo, en estricto rigor, tampoco sería correcto concebir a la propuesta como un modelo bicameral, tanto a nivel teórico como a nivel práctico.

A nivel teórico, la Cámara de las Regiones (eventual sustituto del Senado) no sería elegida de manera concurrente a la legislatura ordinaria, sino que 3 años después, de manera conjunta a la elección de autoridades locales (alcaldes, concejales y los miembros de las asambleas regionales), por lo que, al desanclarse del ciclo electoral parlamentario, no sería parte de una misma legislatura. Pero más allá de lo anterior, a nivel práctico, las facultades de esta nueva “Cámara de las Regiones” se ven completamente disminuidas respecto del actual Senado, privando a las regiones de una incidencia real en el proceso de formación de la ley, acotando su actuar a un catálogo de 16 ámbitos (presupuestario, institucionalidad política y administrativa regional, empresas públicas regionales, planificación territorial y urbanística, medio ambiente y de votaciones populares y escrutinios, entre otras) siendo marginada de la deliberación en un sinnúmero de ámbitos sociales, que inciden directamente en las regiones como: seguridad social, salud, educación, etc. Si el propósito del diseño institucional era darles una representación efectiva a las regiones en la toma de decisiones, la norma propuesta no cumple su objetivo.

Esta concentración del poder en el Congreso de Diputadas y Diputados, respecto de la Cámara de las Regiones, también queda de manifiesto al observar que cuando exista desacuerdo entre las dos cámaras, el Congreso de las y los Diputados -donde se inicia y termina la tramitación- puede insistir en su propuesta, sobre la Cámara de las Regiones, en el ámbito de la Comisión Mixta, si obtiene los votos de 4/7 de sus integrantes.

Se añade a lo anterior, que la Cámara de las Regiones perdería una serie de facultades del actual Senado, tales como: actuar como jurado en el caso de las

acusaciones constitucionales y participar de la nominación de altas autoridades como miembros del Poder Judicial, Banco Central, Servicio Electoral, etc.

De este modo, la fórmula en cuestión, en ningún caso podría denominarse como bicameral. Esto es un aspecto preocupante, considerando que la evidencia disponible, da cuenta de una mejor performance democrática de los congresos bicamerales, respecto de los unicamerales, en sistemas presidencialistasⁱⁱⁱ. La lista de sistemas presidencialistas con congresos unicamerales en el mundo es la siguiente.

EN SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS UNICAMERALES, LA DEMOCRACIA TIENDE A SER DÉBIL Y/O DEFECTUOSA

Tabla N° 1: Países presidencialistas con sistemas unicamerales y sus indicadores de democracia

País	Tipo de Régimen (The Economist)	Democracy Index (The Economist)
Comoros	Autoritario	3,2
Costa Rica	Democracia plena	8,1
Chipre	Democracia defectuosa	7,4
Benin	Régimen híbrido	4,2
Ecuador	Régimen híbrido	5,7
El Salvador	Régimen híbrido	5,7
Ghana	Democracia defectuosa	6,5
Guatemala	Régimen híbrido	4,6
Honduras	Régimen híbrido	5,1
Kenya	Régimen híbrido	5
Corea del Sur	Democracia plena	8,2
Malawi	Régimen híbrido	5,7
Maldivas	N.A	NA.
Nicaragua	Autoritario	2,7
Micronesia	N.A	NA.
Panamá	Democracia defectuosa	6,9
Sierra Leona	Régimen híbrido	4,7
Surinam	Democracia defectuosa	6,8
Venezuela	Autoritario	2,1

Fuente: Elaboración propia a partir del cruce de la base de datos Quality of Government y The Democracy Index (2021). El indicador de calidad de la democracia de The Economist oscila entre 0 (ausencia de democracia) y 10 (democracia plena). Por régimen híbrido se entiende a aquellos que se encuentran en una situación de medianía entre regímenes autoritarios y democracias defectuosas.

Como se observa en la Tabla N° 1, la combinación de presidencialismo con sistemas unicamerales existe preferentemente en sistemas autoritarios, híbridos y/o democracias consideradas como defectuosas.

AUSENCIA DE UNA COMPRENSIÓN SISTÉMICA

Otro aspecto esencial por mencionar es que la propuesta de régimen político carece de una mirada sistemática, es decir, que comprenda a nuestro sistema político como un todo coherente, en el cual, la relación Ejecutivo - Legislativo es mediada por la institucionalidad partidaria y electoral. En este ámbito, la Convención desaprovecha la posibilidad de dar cuenta de una de las variables centrales de la actual crisis de gobernabilidad por la que atraviesa el país: el problema de la fragmentación. La denominada “difícil combinación”^{iv} entre un régimen presidencial y un sistema electoral proporcional no es abordada ni subsanada en la propuesta, más bien por el contrario, todo indica que medidas tales como el empleo de un nuevo concepto amplio y difuso como el de “organizaciones políticas”, abre la puerta para que movimientos sociales y colectivos, se equiparen en la práctica a las instituciones partidarias; situación que conlleva un evidente riesgo de aceleramiento del proceso de fragmentación y debilitamiento de nuestro sistema de partidos, con previsibles efectos en la futura gobernabilidad del país.

Por otro lado, si bien parece prudente no haber incorporado el detalle de la norma relativa al sistema electoral (magnitud de los distritos y fórmulas en virtud de la cual resultarán electos los representantes), lo que no parece razonable, es que estas normas queden sujetas al arbitrio de mayorías circunstanciales, a través de su aprobación mediante la mayoría de los miembros presentes en las respectivas cámaras. Los riesgos e incentivos a que una mayoría, proyecte sus intereses en la configuración distrital (*gerrymandering*) y la fórmula electoral adoptada son elevados, provocando efectos permanentes en la representación futura de las fuerzas políticas existentes al interior de la sociedad y poniendo en severo riesgo la posibilidad de una alternancia efectiva en el poder.

HACIA UNA NUEVA “DEMOCRACIA PROTEGIDA”

Por último, hay que señalar que el acuerdo, prolonga e institucionaliza en régimen permanente una serie de disposiciones excepcionales que se habilitaron para la elección de convencionales constituyentes. Hablamos de la paridad de género y de escaños reservados para pueblos originarios, a nivel nacional, regional y local, la adopción de esquemas de representación para minorías sexuales e identidades no

binarias y la creación del distrito para chilenos en el extranjero. De esta forma, resulta evidente que el esquema propuesto rompe con el principio democrático fundamental de respetar la igualdad del voto, estableciendo esquemas de representación identitarios que tensionan y distorsionan a la democracia representativa. Un cálculo preliminar, indica que de proyectar la actual representación de escaños reservados para pueblos originarios (17 escaños), añadiendo 1 escaño al pueblo tribal afrodescendiente y 3 escaños para el distrito de chilenos en el exterior, se contabilizarían 21 escaños, equivalentes a un 12% de la futura Cámara de Diputados, para esquemas especiales de representación.

Enseguida, la propuesta indica el restablecimiento del voto obligatorio para los mayores de 18 años y de un voto facultativo para los mayores de 16 y menores de 18. Este último aspecto abre un interesante debate sobre cuál es la edad en la que es pertinente conceder una de las expresiones más relevantes del ejercicio de la ciudadanía y la responsabilidad cívica que ella involucra.

Por último, la propuesta aprobada establece la posibilidad de una reelección para integrantes de la Cámara de Diputadas y Diputados y el Congreso Regional, restringiendo la posibilidad de reelección aún más, respecto a la situación actual, que permite 2 reelecciones. Si bien en nuestra sociedad existe una demanda importante por renovación hacia el sistema político, ésta debe equilibrarse con una perspectiva que también ponga en valor los beneficios de la experiencia: tanto técnica, como política en la trayectoria y biografía de nuestros representantes, aspectos que no están siendo considerados, más allá de los potenciales impactos a nivel de prevención de la corrupción, probidad y transparencia en el tránsito entre la función parlamentaria y el mundo privado, que están documentados en la literatura, en el caso de límites muy severos a la posibilidad de reelección^v.

ⁱ Para un análisis basado en la evidencia sobre la fortalezas y debilidades de los sistemas presidenciales, véase: Cheibub, José Antonio. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

ⁱⁱ Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. (2021). Iniciativa exclusiva económica y responsabilidad fiscal. En *Insumos Constitucionales*. Centro de Estudios Públicos.

ⁱⁱⁱ Toro, Sergio. (2021). Notas para el debate constitucional: breve análisis comparado sobre tres dimensiones institucionales en disputa. En Walter et al. *Hacia una nueva Constitución. Estado regional y otros temas*. Santiago, Thompson Reuter.

^{iv} Ackerman, Bruce (2007): *La nueva división de poderes* (México D.F., Fondo de Cultura Económica).

^v Miller, S., et al. (2011). Reexamining the Institutional Effects of Term Limits in U.S. State Legislatures. En *Legislative Studies Quarterly*, N° 36(1), pp. 71–97.