

REFORMA ELECTORAL EN CHILE*

Carlos HUNEEUS

SUMARIO: I. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.* II. *Reforma al régimen electoral.* III. *Los partidos políticos.* IV. *Iniciativa popular.* V. *Revocatoria de mandato.* VI. *Discriminación positiva.* VII. *Transparencia de los legisladores.* VIII. *Rendición de cuentas.* IX. *Balance de las reformas electorales.*

En las últimas dos décadas Chile ha realizado un exitoso proceso de democratización desde un largo y represivo régimen autoritario del general Augusto Pinochet (1973-1990), que ha permitido tener una democracia consolidada que ha alcanzado considerables grados de profundización. Ello ha ido conjuntamente con importantes reformas políticas que se propusieron eliminar los componentes ajenos a la democracia pluralista consagrados en la Constitución de 1980, basada en un modelo de *democracia protegida y autoritaria*, inspirado en la doctrina de la seguridad nacional, y mejorar su calidad en términos de la representación, transparencia y gobernabilidad. Las reformas han sido impulsadas por la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda que tiene la dirección del gobierno desde el comienzo de la nueva democracia, con los presidentes Patricio Aylwin (PDC) (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC) (1994-2000), Ricardo Lagos Escobar (PS/PPD) (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010), la primera mujer en América del Sur que llega a la presidencia directamente por voto popular y ha triunfado en los cinco comicios parlamentarios.

* Agradezco la ayuda de Fabiola Berríos del CERC y de Carlos Carmona, profesor de la Universidad de Chile. Este documento se ha preparado en el marco del proyecto Fondecyt núm. 1050627.

En este proceso sobresalen dos reformas constitucionales: la de 1989, antes de la inauguración de la democracia y como consecuencia de la derrota del general Pinochet en el plebiscito sucesorio de 1988, y la de 2005,¹ bajo el gobierno del presidente Lagos. Otra reforma constitucional, como la que modificó el sistema de procedimiento penal y que incorporó el Ministerio Público, ha contribuido a una mayor transparencia, pues los fiscales han buscado esclarecer actos de gobierno que habrían ayudado al financiamiento de campañas electorales. Hay reformas legales que han complementado este cambio institucional, pero la Concertación no ha conseguido eliminar un recurso que es emblemático del régimen anterior: el sistema electoral binominal.

Este proceso de democratización y de reformas políticas ha sido gradual, con cambios incrementalistas, que se explican por las singularidades históricas del proceso político chileno que deben ser consideradas para comprender el carácter y el ritmo de estas últimas. Ellas provienen de tres factores: en primer lugar, el carácter que tuvo el régimen militar del general Augusto Pinochet (1973-1990), que fue de larga duración y produjo enormes transformaciones económicas y sociales y aplicó una dura coerción, provocando heridas que han subsistido hasta la actualidad; en segundo lugar, por la forma en que éste terminó con un desempeño satisfactorio, muy distinto a los demás casos de las transiciones de la “tercera ola”, en que predominó el fracaso en la gestión de gobierno e incluso la derrota en una guerra y, en tercer lugar, derivado de lo anterior, por el tipo de estrategia adoptada para impulsar el cambio de régimen del autoritarismo a la democracia, por *reforma* y a través de las instituciones establecidas por el régimen autoritario. Estos factores definen en buena medida el contexto de las reformas, explicando por qué ellas han tomado un largo tiempo para realizarse y por qué todavía falta el cambio del sistema binominal.

Respecto al primer factor, el régimen militar se caracterizó por haber sido un Estado dual, pues impulsó reformas económicas de orientación neoliberal con liberalización, privatizaciones y desregulaciones que modificaron las bases del sistema económico y establecieron nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, y aplicó una fuerte represión que produjo

¹ Véase Pfeffer Urquiaga, Emilio, *Reformas constitucionales 2005*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2005; Carmona Santander, Carlos, “Modificaciones al órgano presidencial que introduce la Ley 20.050”, *Revista de Derecho Público*, núm. 68, 2006.

enormes costos humanos (tres mil muertos, miles de torturados y exiliados).² Esta coerción estuvo a cargo de los servicios de seguridad y los militares, y la hicieron convencidos de haber actuado correctamente, según la doctrina de la seguridad nacional que llamaba a combatir al comunismo y sus aliados.

El gran impacto de la coerción en la sociedad chilena también se explica porque fue aplicada por un régimen cuyo gobierno estuvo formado por militares y civiles, que la justificaron como una reacción necesaria ante la situación de “guerra civil” que había existido al momento del golpe militar, causada por la acción del gobierno del presidente Salvador Allende (1970-1973) y los partidos que lo apoyaban. Los civiles fueron ministros y subsecretarios en todos los ámbitos del gobierno, especialmente en la conducción del sector económico, y desde 1978 dirigieron la cartera del Interior y fueron alcaldes en casi todas las municipalidades.

La autoridad y el poder del régimen estuvieron concentrados en el general Pinochet, que concentró las tres funciones de comandante en jefe del ejército, jefe de Estado y jefe de gobierno, ejerciendo las tres tareas con similar dedicación. Su liderazgo se basó en la legitimidad legal-institucional derivada del hecho de que era el comandante en jefe del ejército al momento del golpe de Estado, y por recurrir a la legitimidad electoral, convocando a dos elecciones no competitivas para fortalecer su poder —en 1973 y en 1980—, en las cuales recibió un amplio apoyo en los sectores medios y populares. Fue respaldado por los empresarios, los dirigentes de los partidos de derecha y por una parte de la población, todo lo cual lo ayudó a ser el líder de una coalición gobernante que alcanzó gran cohesión, sin mostrar rupturas por diferencias políticas o personales y sin que ningún ministro o subsecretario lo haya abandonado integrándose a la oposición, como ocurrió en el Brasil de los militares (1964-1985) y en la España del general Francisco Franco (1939-1975). Esta cohesión también se debió a la política de confrontación seguida contra la oposición, produciendo una distancia ideológica entre ambos sectores que inhibió a los posibles disidentes de dar un salto hacia la oposición.

Un elemento institucional de enorme importancia en la consolidación del régimen autoritario fue la aprobación en 1980 de una nueva Constitu-

² Esto he analizado en Huneus, Carlos, *Chile, un país dividido. La actualidad del pasado*, Santiago, Catalonia, 2003.

ción Política. Fue preparada por una comisión de expertos civiles de acuerdo a los criterios impartidos por el general Pinochet de establecer una *democracia protegida y autoritaria*, siendo luego debatida y después aprobada por los organismos decisorios del autoritarismo: el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, que introdujo nuevos artículos y modificó numerosas disposiciones con la finalidad de hacer más claro y efectivo el modelo que la inspiraba, especialmente la tutela militar sobre el orden político y el fortalecimiento de la autoridad presidencial.

La carta fundamental reflejó el tipo de democracia restringida, especialmente en el capítulo especial referido a la organización, funciones y designación de los mandos de las fuerzas armadas, asegurando a ellas una amplia autonomía respecto del poder civil y se les incorporó al Consejo de Seguridad Nacional (CSN), en el cual los militares tenían mayoría sobre la autoridad civil y se le confirieron nuevas funciones, pues le correspondía velar por la institucionalidad. El CSN designaba a dos de los siete miembros del Tribunal Constitucional y a cuatro de los nueve senadores institucionales. El presidente debía contar con su acuerdo para declarar estados de excepción y podía “representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional” (artículo 96, letra b).

La Constitución de 1980 estableció un pluralismo limitado (artículo 80.) que disponía que “todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República”, y corresponde al Tribunal Constitucional declarar su inconstitucionalidad. Este recurso fue usado por la UDI contra el Movimiento Democrático Popular (MDP), integrado por un sector del socialismo, por el partido comunista y el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), siendo aprobado por el Tribunal Constitucional en 1985.

La carta fundamental establecía un Congreso bicameral, una Cámara de Diputados y un Senado. Este último era elegido parcialmente por sufragio universal —26 de sus 35 miembros—, ya que había nueve senadores designados. Para disminuir el poder del Congreso, el gobierno trasla-

dó su sede a la ciudad de Valparaíso, lejos del Ejecutivo, para disminuir sus funciones, especialmente las de control del Ejecutivo.

Los constituyentes quisieron que la carta fundamental se mantuviera vigente por un largo tiempo, estableciendo un complejo mecanismo de reforma para impedir que fuera modificada por un Congreso en el futuro. Se exigió una mayoría de tres quintas partes de los miembros en ejercicio en cada una de las dos cámaras (artículo 116), que debía ser ratificada por el siguiente Congreso, exigiendo dos tercios en cada cámara en esta segunda votación.

El segundo elemento a considerar en el examen de las reformas políticas es cómo se produjo el término del autoritarismo y las condiciones en las cuales se abrió el camino a la democratización. El régimen militar no terminó como consecuencia de una derrota en una guerra, como en Argentina, que debilitó fuertemente a las instituciones de la defensa militar, lo cual permitió al primer gobierno democrático impulsar políticas de verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos y buscar con energía alcanzar la supremacía de la autoridad civil sobre los uniformados, que no estuvo exenta de dificultades. Esto tuvo como consecuencia que los militares estuvieran cohesionados, convencidos de haber cumplido exitosamente su tarea, y los civiles se sentían orgullosos de haber participado en altos cargos de dirección de gobierno.

Tampoco terminó por el fracaso de su gestión, como en otros casos de regímenes militares de América Latina, que debieron abandonar el poder en los años setenta y ochenta en medio del descontento popular y la división de los institutos armados, todo lo cual desacreditó a quienes participaron en altos cargos de gobierno. Por el contrario, tuvo un desempeño económico satisfactorio, con reformas institucionales que establecieron una arquitectura favorable al crecimiento y con una situación macroeconómica ordenada, todo lo cual era admirado por la clase empresarial.³

Los civiles que ocuparon altos cargos en el gobierno militar siguieron actuando en la política como parlamentarios o alcaldes, siendo elegidos por alguno de los dos partidos de derecha: Unión Demócrata Independiente (UDI), fundada en 1983 bajo el liderazgo de Jaime Guzmán, que

³ French-Davis, Ricardo, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, 3a. ed., Santiago, J. C. Saez Editor, 2003.

fue el principal asesor civil del general Pinochet, elegido senador por Santiago en 1989, y Renovación Nacional (RN), formado en 1983 por iniciativa del entonces ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa.⁴ Ambos partidos, especialmente la UDI, defendieron al régimen militar y se opusieron a las reformas políticas que buscaban eliminar los componentes institucionales de la *democracia protegida y autoritaria*.

Consideraciones de carácter electoral llevaron a los dirigentes de la UDI y RN a tomar distancia del régimen militar y de la persona del general Pinochet desde las elecciones presidenciales de 1999, porque fue considerado como un paso indispensable para captar al electorado centrista que le permitiría llegar a La Moneda. Esta decisión fue acelerada cuando en junio de 2004 el Senado de los Estados Unidos dio a conocer la existencia de millonarias cuentas secretas del general Pinochet, su esposa e hijos en un banco estadounidense. Esta información destruyó la imagen favorable que mantuvieron hacia él como un hombre de Estado y les llevó a evaluar críticamente su desempeño y a cuestionar la represión.

El tercer factor que definió el contexto de las reformas fue el tipo de transición a la democracia, que fue por una *reforma* y no por una *ruptura*, y a través de las instituciones establecidas por el autoritarismo para asegurar su continuidad. El cambio de régimen se produjo por la derrota del general Pinochet en el plebiscito sucesorio de 1988, por el cual buscó ser reelegido para un nuevo periodo presidencial de ocho años (había sido elegido antes en el plebiscito de 1980, que aprobó la Constitución). Los artículos transitorios de la carta fundamental regulaban esta situación y se convocaba a elecciones presidenciales y parlamentarias dentro de un año. En éstas se impuso el candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin (PDC), que había sido el portavoz del “no” durante la campaña del plebiscito, quien asumió el cargo el 11 de marzo de 1990.

La victoria de la oposición en el plebiscito sucesorio quitó legitimidad al orden institucional establecido en la Constitución de 1980 porque había planteado una profunda reforma al texto constitucional para establecer un genuino orden democrático. Los militares estuvieron de acuer-

⁴ Esta continuidad se ha prolongado durante todo el periodo democrático. Los presidentes de los dos partidos durante la campaña electoral de 2005 fueron Jovino Novoa (UDI), que había sido subsecretario general de gobierno (1979-1982) y Sergio Díez (RN), que fue embajador en Naciones Unidas (1978-1982).

do con reformarla y el gobierno llevó a cabo una negociación con la oposición.

La reforma constitucional fue aprobada en 1989 y abarcó 54 modificaciones, que eliminaron buena parte de los componentes ajenos a la democracia pluralista. Se derogó el artículo 8o. para permitir un pluralismo pleno, se disminuyó fuertemente el poder tutelar de los militares, con modificaciones en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, con lo cual se convirtió en un organismo sin poder real que sirvió a los intereses del presidente para constituir un espacio institucional para sostener un diálogo con las fuerzas armadas cuando hubo situaciones que lo aconsejaron.⁵

Los “senadores institucionales” vieron disminuido su poder, pues se aumentó el número de senadores elegidos a 38.

También se modificó el artículo 5o. de la carta fundamental para reconocer la protección de los derechos humanos garantizados por tratados internacionales suscritos por Chile. Ésta fue una importante reforma de alcances judiciales, pues permitiría apoyar jurídicamente las demandas ante los tribunales por los abusos cometidos durante el régimen militar. Fue aceptada por el régimen por su confianza en que la Corte Suprema no llevaría adelante los procesos judiciales porque sus ministros habían sido designados por el régimen militar teniendo en cuenta su trayectoria favorable al gobierno en los procesos por violaciones a los derechos humanos.

La reforma constitucional no removió todos los componentes del modelo de *democracia protegida y autoritaria*, por la oposición del gobierno militar. Por ejemplo, la Cámara de Diputados no puede acusar constitucionalmente a los altos funcionarios del Estado, de acuerdo con el artículo 48, núm. 2, lo cual estaba impedido por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (artículo 3o. transitorio) que establecía que dicha facultad sólo podía ejercerse con “motivo de los actos realizados a contar del 11 de marzo de 1990”.

Esto quiere decir que el cambio de régimen se guió por el principio de la legalidad, que llevó a los militares a reconocer su derrota en el plebis-

⁵ Esto ocurrió especialmente durante el gobierno del presidente Aylwin por las tensiones derivadas por su política de verdad y justicia en los atropellos a los derechos humanos, especialmente el Informe Rettig dado a conocer en 1991, y con motivo de la detención del general Pinochet en Londres en octubre de 1998.

cito de 1988 y dar paso a la transición a la democracia. También influyó en el comportamiento del gobierno y los partidos de la Concertación, que debieron tolerar la continuidad de instituciones y personalidades que participaron en el régimen militar. Esta continuidad incluyó —entre otras— la de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas por ocho años a partir de la transmisión de poder en marzo de 1990, disposición que aprovechó el general Pinochet para seguir en la dirección de la principal rama de las fuerzas armadas hasta marzo de 1998. También consistió en la presencia de los senadores designados en el Senado, que impidieron que la Concertación tuviera mayoría en éste, a pesar de haber ganado ampliamente las elecciones simultáneas de presidente y Congreso realizadas en 1989, así como cada una de las celebradas con posterioridad. Por todos estos motivos, acertadamente Linz y Stepan⁶ concluyeron que “políticamente la democracia chilena comenzó bajo las mayores limitaciones constitucionales de los casos de América Latina y el Sur de Europa” considerados en el libro.

La UDI y RN, en su oportunidad, se opusieron a las reformas políticas que propusieron el presidente Aylwin y el presidente Frei para eliminar los componentes de la *democracia protegida y autoritaria* aún existentes. Sólo durante el gobierno del presidente Lagos la derecha estuvo de acuerdo con reformar la Constitución, aceptando casi todas las demandas de la Concertación, como el restablecimiento del poder presidencial sobre los altos mandos de las fuerzas armadas, el alejamiento de éstas de las funciones de tutela de las instituciones y la eliminación de los senadores designados. La oposición se negó a modificar el sistema electoral binominal, aunque la Concertación no presionó fuertemente por ello porque existe en algunos sectores, que trabajaron en el sector económico, una evaluación —errada pensamos nosotros— sobre su contribución positiva a la gobernabilidad de la democracia.

I. REFORMAS PARA REEQUILIBRAR LAS RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

El régimen presidencial se caracteriza por tener un presidente que concentra una alta cuota de autoridad y poder, con amplias atribuciones

⁶ Linz, Juan y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 211.

legislativas y no legislativas. Éstas han sido moderadas desde 1990 a través de reformas políticas aprobadas, que han dado lugar a un sistema político más complejo, con mayor espacio de influencia y capacidad decisoria del Congreso, especialmente al Senado.

Este cambio se explica por la necesidad que tuvo la Concertación de impulsar una política de acuerdos con la oposición por carecer de mayoría en el Senado y por las complejas condiciones en que se desarrolló la democratización. Además, era conveniente fortalecer la integración de la oposición al sistema político, y los partidos de gobierno estaban interesados en mantener una cierta autonomía respecto del Poder Ejecutivo, que se conseguía a través de sus bancadas parlamentarias, con las cuales trabajan en estrecha relación. Este avance hacia un Senado más fuerte significó vincularse a una evolución histórica de esta corporación antes del golpe militar de 1973, en la cual fue muy influyente, nombrando a embajadores y a los altos oficiales de las fuerzas armadas, que le eran propuestos por el presidente.

1. *Facultades legislativas*

El presidente cuenta con facultades legislativas que le permiten ser un poderoso colegislador, y la práctica seguida por los cuatro presidentes ha sido de cooperación y no de antagonismo con el Congreso. Los recursos que posee para ello son los siguientes.

A. *Las urgencias*

El presidente dispone de la urgencia para acelerar la tramitación de los proyectos de ley, cuya aprobación requiere con mayor premura. Existen tres tipos de urgencias: *simple urgencia*, en que el proyecto debe ser despachado en 30 días en la respectiva cámara; *suma urgencia*, en que el proyecto debe ser despachado en un plazo de 10 días, y *discusión inmediata*, en sólo tres días.⁷

En la práctica, el Ejecutivo hace uso de la urgencia de acuerdo con la correspondiente cámara y se utiliza especialmente para indicar las priori-

⁷ Artículos 26 y 27 de la Ley núm. 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, del 5 de febrero de 1990.

dades de su agenda. No es un recurso empleado para presionar al Congreso, porque generaría un efecto adverso de parte de los legisladores.

B. *El veto*

El presidente dispone del veto total o parcial para detener los proyectos de leyes aprobados por el Congreso y que rechaza. El veto ha sido muy poco utilizado. Entre 1990 y 2002 hubo sólo 45 vetos, de los cuales 32 fueron aprobados por el Congreso, 7 fueron parcialmente aprobados y 4 fueron rechazados.⁸ De los últimos 11 casos, sólo 3 fueron insistidos por el presidente y los demás quedaron sin efecto porque el Ejecutivo desistió de su insistencia.

Un análisis de los proyectos de leyes vetados por el presidente muestra que se trata de materias diversas y no siempre relevantes. En algunos casos, los vetos fueron solicitados por los propios parlamentarios, porque encontraron errores en los proyectos de leyes aprobados por el Congreso, considerando necesario corregirlos mediante este mecanismo. En consecuencia, el veto es un procedimiento que ha tenido una relevancia menor en la relación Ejecutivo-Legislativo.

C. *Iniciativa exclusiva*

El presidente tiene iniciativa exclusiva en la amplia variedad de materias referidas a la modificación de la división política o administrativa del país, a la administración presupuestaria o financiera del Estado, incluyendo la ley de presupuesto, asuntos relacionados con la venta y alquiler de bienes del Estado y leyes relacionadas con el uso de las fuerzas armadas en el exterior, al gasto público (creación y supresión de cargos públicos, remuneraciones de la administración pública y otros), fijación de las remuneraciones mínimas para los trabajadores del sector privado, normas sobre la seguridad social del sector público y privado, y contratación de empréstitos del Estado. El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el presidente de la República (artículo 65 de la Constitución).

⁸ Información obtenida de la División Jurídica del Ministerio, Secretaría General de la Presidencia.

Esta disposición se fundamenta en el convencimiento de que el Poder Ejecutivo debe tener el control de la dirección económica del país, disminuida durante la Constitución de 1925 por algunas facultades económicas que tenía el Congreso. Éstas fueron derogadas por la reforma constitucional de 1970.⁹ Este principio fue el que tomó la Constitución de 1980, que no ha sido modificado desde entonces.

El debate del presupuesto nacional está regulado en la Constitución. La estimación de ingresos corresponde al presidente; el Congreso no está facultado para aumentar ni disminuir esa estimación y sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley de presupuesto, a menos que estén establecidos por ley permanente. El Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto sin indicar al mismo tiempo las fuentes de recursos con los cuales se financiarán (artículo 67).

Los gobiernos de la Concertación han seguido una estricta disciplina fiscal y las bancadas parlamentarias han sido muy cuidadosas de cautelar estos principios de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos. La reducción de la inflación tiene bastante que ver con esta política, que ha sido fortalecida por las decisiones del Banco Central.

D. La facultad para pedir sesiones especiales

La reforma de 2005 hizo un cambio en el calendario legislativo, suprimiendo la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria. Esta última permitía al presidente convocarla y fijar la agenda que debiera tratar, para promover la tramitación de sus proyectos de ley prioritarios. Para compensar este cambio, se faculta al presidente para “pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional. En tal caso, la sesión deberá celebrarse a la brevedad posible” (artículo 32, núm. 2).

El objetivo de esta nueva disposición es para tratar asuntos legislativos.¹⁰ El presidente puede convocar a cualquiera de las cámaras con la

⁹ Silva Bascuñán, Alejandro, “El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo”, en Lagos, Gustavo (ed.), *La reforma constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970.

¹⁰ Por ejemplo, el presidente Lagos hizo uso de esta facultad en asuntos legislativos, pidiendo a la Cámara de Diputados que citara a una sesión especial para discutir el proyecto de subcontratación el 6 de enero de 2006.

finalidad de completar la tramitación de un proyecto de ley pendiente. Esta disposición también puede ser empleada para tratar asuntos no legislativos, considerando que el Congreso, especialmente el Senado, es un organismo en que se discuten políticas de Estado, programas gubernamentales o asuntos de gran interés para la opinión pública. La Constitución de 1980 impedía esta tarea al Senado, prohibiéndole a éste “destinar sesiones especiales o partes de sesiones a emitir opiniones sobre aquellos actos [actos del gobierno], ni sobre materias ajenas a sus funciones” (inciso final del entonces artículo 49). Tal prohibición fue suprimida por la reforma constitucional de 1989, que limitaba el rol del Congreso y rompía la tradición que consideraba al Senado como una alta tribuna para debatir los más importantes asuntos públicos.¹¹

Esta disposición faculta al presidente a pedir a la Cámara o al Senado que debata un asunto determinado o escuche lo que los ministros de Estado u otras altas autoridades tienen que decir sobre un aspecto de la realidad. Mediante esta facultad, el presidente podrá dar a conocer la opinión del gobierno sobre asuntos de interés nacional y tendrá la ocasión de conocer las distintas opiniones de los parlamentarios.

E. La facultad para dictar textos legales refundidos

La reforma de 2005 entregó al presidente una facultad destinada a perfeccionar la aplicación de la ley, al permitirle que fije “el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En ejercicio de esta facultad, podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance” (artículo 64, inciso 5).

La Constitución establece los límites precisos dentro de los que se debe desenvolver esta facultad presidencial, pues sólo puede coordinar y sistematizar las leyes, cuidando que haya correspondencia entre ellas, eliminando aquellas disposiciones contradictorias o que han sido derogadas o han quedado obsoletas. Sistematizar quiere decir ordenar disposiciones dispersas, de manera que el nuevo texto tenga un orden lógico. Esta labor implica hacer cambios de forma, pero no de fondo o de contenido.

¹¹ Andrade Geywitz, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991, p. 226.

Desde 1990, el presidente había dictado un número importante de textos refundidos, coordinados y sistematizados (67), pero ello había sido autorizado en cada caso por el Congreso como una facultad delegada. Esta labor no había sido muy importante, porque un significativo número de ellos (31) había correspondido a la fijación de un texto único para cada una de las plantas de los servicios de salud del país; sólo 36 correspondieron a textos refundidos, coordinados y sistematizados en materias sustantivas. Ahora se consagra esta facultad constitucionalmente y puede hacerse efectiva sobre todo tipo de leyes, es decir, leyes orgánicas, leyes de quórum calificado, leyes interpretativas, DFL y sobre leyes que abordan cualquier materia. Respecto a la refundación de textos constitucionales, se requiere una autorización expresa del Congreso.¹²

2. Facultades no legislativas del presidente

A. Formación de gabinete

El presidente tiene la facultad de nombrar y remover a sus ministros con entera libertad, sin que se haya variado esta facultad.

B. Destitución de ministros

La destitución de los ministros es de entera responsabilidad del presidente. La reforma de 2005 amplió la facultad fiscalizadora del Congreso respecto de los ministros a través de la citación a fin de formularle preguntas sobre los temas de su cargo, pero sin tener consecuencias para la continuidad en el cargo. Sólo son destituidos después de un juicio político, pero el presidente evitará llegar a esa situación, pidiéndole la renuncia.

C. Banco Central Autónomo

El presidente está limitado en sus atribuciones no legislativas en relación con la política monetaria y fiscal por la existencia de un Banco Central Autónomo, consagrado en la Constitución (artículos 108 y 109). Es

¹² Por ejemplo, la reforma de la Ley núm. 20.050 facultó al presidente de la República para que dictara el actual texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución.

dirigido por un consejo de cinco miembros, elegidos por el Senado a propuesta del presidente, y que representan las posiciones de los partidos de gobierno y oposición. La finalidad del Banco Central es dirigir la política monetaria y cuidar la estabilidad macroeconómica del país. Las decisiones del Banco Central tienen gran influencia en el proceso económico y han tenido un rol importante en terminar con la inflación y promover el crecimiento económico.

Este cambio se explica por la traumática experiencia de la inflación que tuvo Chile desde fines del siglo XIX y por la incapacidad de los sucesivos gobiernos por controlarla, que condujo a una hiperinflación en varias ocasiones, la más grave de las cuales fue durante el gobierno del presidente Allende.¹³

D. Facultades frente a las fuerzas armadas

El presidente fue limitado en la Constitución de 1980 en sus facultades frente a las fuerzas armadas, pues debía compartir su autoridad con el Consejo de Seguridad Nacional, que era un órgano con mayoría castrense, que tutelaba el funcionamiento de las instituciones civiles. La reforma de 1989 eliminó la mayoría castrense a través de la incorporación del contralor general de la República, funciones que se sumaban al presidente de la República, al presidente del Senado y al presidente de la Corte Suprema, y restringió sus funciones de representar a cualquier autoridad en lo que atentara contra las bases de la institucionalidad, a solamente “hacer presente” al presidente de la República, al Congreso o al Tribunal Constitucional esta inquietud.

Las limitaciones al poder de los militares fueron compensadas con beneficios económicos a éstos. El gobierno de la época exigió asegurar la independencia económica de las fuerzas armadas respecto del Poder Ejecutivo a través del establecimiento de un piso mínimo para su presupuesto anual, fijado con base en el de 1989, el que sería reajustado según la inflación. Eligieron este criterio para protegerse de un escenario futuro de hiperinflación que esperaban se presentaría de manera inevitable por la gestión del gobierno democrático, similar al que hubo durante el go-

¹³ Nacur Gazali, Miguel Ángel, “El Banco Central de Chile”, en Navarro Beltrán, Enrique (ed.), *20 años de la Constitución chilena 1981-2001*, Santiago, Universidad Finis Tèrrea-Lexis Nexis Chile, 2001.

bierno de la Unidad Popular (1970-1973), que precipitó la crisis de la democracia y el golpe militar de 1973.

La reforma de 2005 modificó la convocatoria al Consejo de Seguridad Nacional, que podía ser hecha por el presidente de la República o por dos de sus miembros, es decir, los militares. También establece que sólo podrá ser convocado por el presidente de la República. Este cambio no es muy relevante porque este organismo había perdido las funciones constitucionales que se le dieron originalmente en el texto de 1980. En síntesis, la reforma de 2005 lo convierte en un órgano asesor que no puede tomar acuerdos y que sólo lo convoca el presidente, además de que se elimina “toda posibilidad de que pueda actuar de modo independiente del presidente de la República, y para que pueda expresar una voluntad propia en sus labores asesoras relativas a la seguridad nacional”.¹⁴

El presidente estaba limitado respecto de las fuerzas armadas porque no podía cambiar a los comandantes en jefe de cada una de las ramas de las fuerzas armadas y al director general de Carabineros, que eran designados por él por un periodo de cuatro años y gozaban de inamovilidad (artículo 93). El presidente podía llamarlos a retiro anticipadamente, pero requería el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional del cual formaban parte los comandantes en jefe y el director general de Carabineros.

La reforma de 2005 faculta al presidente a llamar a retiro anticipado a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y al director general de Carabineros, restableciendo una facultad que tuvieron en el pasado y que es consustancial a un régimen democrático (artículo 104). Para hacerlo, necesita dictar un “decreto fundado”, es decir, explicando los motivos que lo llevaron a tomar la decisión, debiendo informar previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, los cuales no pueden impedir su decisión. Esta información es por razones de transparencia.

3. Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo

A. Petición de antecedentes e información al gobierno

Hasta antes de la reforma de 2005, la facultad fiscalizadora, que ha estado radicada en la Cámara de Diputados, se ejercía de dos maneras. Por

¹⁴ Bertelsen, Raúl, “Consejo de Seguridad Nacional”, en Zúñiga Urbina, Francisco (coord.), *Reforma constitucional*, Santiago, Lexis Nexis, 2005, p. 739.

un lado, formulando acuerdos u observaciones al gobierno por la mayoría de los miembros presentes (artículo 48), que se transmitían al presidente de la República, quien debía responder a través del ministro del ramo dentro del plazo de 30 días. Éste era un mecanismo poco práctico porque la Concertación obtuvo la mayoría desde las primeras elecciones y la oposición requería el acuerdo de ésta para hacer uso de esta facultad. Por otro, la Cámara podía solicitar antecedentes determinados al gobierno, requiriendo el solicitante tener el respaldo de un tercio de los miembros presentes de la Cámara. Éste fue un mecanismo más práctico que permitía ser empleado por la oposición.

La reforma mantiene estas facultades, pero introduce algunos cambios y establece nuevos mecanismos de fiscalización, sobre los cuales nos referiremos más adelante. Respecto de la facultad de formular acuerdos u observaciones, la reforma establece que la respuesta del ministro debe ser fundada. Este elemento no lo contemplaba la Constitución.

A la solicitud de antecedentes se le introdujeron dos cambios. Por una parte, la respuesta la tiene que entregar el ministro de Estado fundada. Hasta antes de la reforma, tal regulación no existía. Por la otra, se establece un plazo para que el ministro responda, que es igual al de la respuesta para los acuerdos u observaciones, es decir, de 30 días.

B. *Comisiones investigadoras*

La Constitución de 1980 no establecía las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados como uno de los mecanismos para controlar al gobierno. Sin embargo, estaban contempladas en el Reglamento de la corporación y fueron constituidas desde 1990. Su efectividad fue limitada porque la Concertación tenía mayoría en la cámara baja y no quiso complicar la labor del Ejecutivo. De ahí que fueron constituidas respecto de asuntos públicos de amplio impacto en la opinión pública. Estas limitadas funciones llevaron a que fueran pocas las comisiones que terminaron su trabajo con un informe que diera cuenta de los resultados alcanzados. De las 85 comisiones investigadoras constituidas entre 1990 y 2005, sólo 34 terminaron su labor.¹⁵

¹⁵ Huneeus, Carlos y Berríos, Fabiola, “El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile”, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, vol. 2, núm. 2, septiembre de 2005.

La reforma de 2005 reconoció en el artículo 52, numeral 1, letra c), a las comisiones investigadoras, que pueden ser constituidas por iniciativa de dos quintos de los diputados en ejercicio. El quórum es bajo para permitir que la oposición haga uso de este mecanismo.

La reforma precisó el objetivo de las comisiones: reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno, lo cual implica que están incluidas las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, que antes se prestaba a dudas.

Quedan fuera de su ámbito los actos privados y de otros órganos del Estado no integrantes del gobierno, como el Banco Central, la Fiscalía Nacional o el Tribunal Constitucional.

La Constitución regula las facultades de las comisiones, que son consecuentes con su objeto: pueden despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los funcionarios citados está obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes e informaciones. Los ministros de Estado sólo pueden ser citados hasta tres veces a una misma comisión investigadora. Si se les quiere citar más veces se requiere el respaldo de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

La Constitución dispone que la Ley Orgánica del Congreso Nacional deberá completar la regulación de las comisiones investigadoras respecto de su funcionamiento y atribuciones y para establecer mecanismos que protejan los derechos de las personas citadas a declarar o que sean mencionadas en ellas.

C. Interpelación de ministros

La reforma de 2005 introdujo la facultad de la Cámara de Diputados de citar a un ministro de Estado, con el acuerdo de al menos un tercio de sus miembros, “a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo”. Esta innovación buscaba fortalecer las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara y darle mayor visibilidad a la labor de ésta, frente a un Senado que ha visto aumentadas sus atribuciones.

La citación es para un fin específico: formularle preguntas, y éstas deben referirse a materias vinculadas con el ejercicio de su cargo. No cabe interrogar sobre asuntos que excedan del ámbito de atribuciones o del sector a cargo del ministro. Y el ministro sólo debe responder a las pre-

guntas y consultas que motiven su citación. Hay un límite en las citaciones: hasta por tres veces en un año calendario, y se requiere el acuerdo de la mayoría de la cámara para serlo más veces.

Esta facultad ha sido utilizada en dos oportunidades por la oposición, sin tener mayor impacto en la opinión pública y sin mostrarse como un mecanismo eficaz para controlar al gobierno. Fue usado respecto del ministro de Educación, Martín Zilic (PDC), con motivo de la masiva protesta escolar en mayo-junio de 2006, y a la ministra de Salud, María Inés Barría (PS), por motivos de su cartera. En ambas oportunidades los ministros respondieron con habilidad las preguntas de los diputados, que fueron fuertemente respaldados por los diputados de las bancadas oficialistas.

D. Fortalecimiento del Senado en relación con el Ejecutivo

Una de las constantes de las reformas aprobadas desde 1990 ha sido el fortalecimiento del Senado en un tema específico: designación de altos funcionarios del Estado. En la Constitución de 1980, el Senado sólo nombraba a los consejeros del Banco Central. En 1989, poco antes del fin del régimen militar, se le entregó la facultad de elegir a los diez miembros del Consejo Nacional de Televisión, propuestos por el presidente de la República. También participa en la designación de los seis miembros del Consejo de Televisión Nacional (TVN).

Durante el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, en el marco de la reforma judicial se facultó al Senado a designar a los ministros de la Corte Suprema, que son propuestos por el presidente a partir de una quina entregada por el más alto tribunal de la República. El Senado también nombra al fiscal nacional, autoridad creada por la reforma procesal penal, y que tiene como función dirigir el Ministerio Público.

A raíz del acuerdo alcanzado entre el gobierno del presidente Lagos y la oposición, en 2003, en temas de la modernización del Estado y de probidad, se creó el Consejo de la Alta Dirección Pública con la facultad de designar a altos funcionarios de la administración pública integrados al Sistema de Alta Dirección Pública. El Consejo está formado por cuatro personas nombradas por el Senado a propuesta del presidente y dirigido por otra designada por el presidente. Su función es nombrar a quienes deban ocupar los cargos superiores de la administración pública que son

de exclusiva confianza del presidente así como vigilar el profesionalismo e imparcialidad de los procesos de selección de los altos funcionarios.

E. Balance

Las reformas políticas han eliminado los componentes ajenos a la democracia pluralista establecidos durante el régimen autoritario y han permitido su profundización, particularmente a través de la reforma procesal penal. Ésta ha agilizado los procesos, con fiscales bastante activos y jueces que pueden dedicarse a dictar sentencias.

Sin embargo, la evaluación del Senado en los nombramientos del Poder Judicial está produciendo efectos negativos, pues tiende a la politización de éstos. Los parlamentarios de la oposición han vetado a ministros que han tenido una participación en los juicios por violaciones a los derechos humanos que han terminado con el procesamiento de militares y han apoyado a aquellos que se opusieron y aplicaron la Ley de Amnistía. La necesidad de contar con el acuerdo del Senado pone al gobierno en una situación de dependencia a los acuerdos parlamentarios, que pueden orientarse a satisfacer intereses locales de sus distritos. Otra consecuencia de esta facultad es el peligro de que se incurra en el nombramiento de ministros opacos, mediocres, que tienen una carrera sin mayor brillo y, por ende, sin conflictos con los intereses de los partidos, lo cual puede producir un debilitamiento de la calidad de los miembros del más alto tribunal de la República.

II. REFORMA AL RÉGIMEN ELECTORAL

1. Sistema de elección presidencial

A. Sistema de elección

La Constitución de 1925 requería tener la mayoría absoluta para ser elegido presidente, pero si ello no ocurría, el presidente era elegido por el Congreso pleno entre las dos primeras mayorías.¹⁶ La elección por el

¹⁶ La elección por el Congreso pleno se produjo en 1946, 1952, 1958 y 1970. En cada caso se respetó la primera mayoría, habiendo negociaciones entre los partidos, espe-

Congreso pleno implicaba un apoyo político limitado a ese acto, sin representar un respaldo al nuevo gobierno, que seguía siendo minoritario. La evaluación que hubo de este mecanismo fue negativa y de ahí el consenso en cambiar el sistema de votación e introducir la segunda vuelta. Hubo presidentes que tuvieron un bajo apoyo en las urnas, como el derechista Jorge Alessandri, elegido en 1958 con el 34% de los votos, y el socialista Salvador Allende, en 1970, apoyado por los partidos de la Unidad Popular, que recibió sólo el 36%. Hubo casos de mayoría absoluta en los tres primeros presidentes elegidos desde el restablecimiento de la democracia en 1932 y con el triunfo de Eduardo Frei Montalva en 1964. Carlos Ibáñez del Campo, elegido por una abrumadora mayoría en 1952, la vio desvanecerse rápidamente por carecer de apoyo de los partidos. La mala experiencia de gobiernos de minoría llevó a adoptar la segunda vuelta, que fue aceptada por los constitucionalistas de la oposición democrática durante el régimen de Pinochet.

La Constitución de 1980 introdujo la segunda vuelta cuando ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta, mecanismo que comparían los dirigentes de los partidos de la Concertación antes del cambio de régimen a partir de un análisis crítico del sistema de elección que se dio hasta 1973.¹⁷ Los presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle fueron elegidos en primera vuelta, mientras que Lagos y Bachelet lo fueron en segunda vuelta, recibiendo los votos del Partido Comunista.

B. Duración del mandato presidencial

Ha habido cambios en la duración del periodo presidencial. La Constitución de 1925 estableció un periodo presidencial de seis años, que fue extendido a ocho años en la Constitución de 1980, y reducido a cuatro años por una norma transitoria en la reforma constitucional de 1989 para

cialmente en 1946 entre los liberales y los radicales, y en 1970 entre el PDC y los partidos de la Unidad Popular, que llevó a una reforma constitucional para fortalecer ciertas instituciones políticas.

¹⁷ En junio de 1988 la Comisión Permanente del Grupo de Estudios Constitucionales, que reunía a distinguidas personalidades de la oposición democrática, aprobó un proyecto de “régimen de gobierno semipresidencial”, en el cual se establece la segunda vuelta. Grupo de Estudios Constitucionales, *Las propuestas democráticas del Grupo de los 24*, Santiago, Corporación Grupo de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 253 y 254.

quien asumiera el cargo a partir del 11 de marzo de 1990. Esta reducción fue propuesta por la Concertación de Partidos por la Democracia, porque sus dirigentes creyeron que sería muy difícil lograr un acuerdo sobre el candidato presidencial común con un mandato tan largo.

Este periodo de cuatro años se aplicó sólo al primer presidente, Patrio Aylwin, y al final de su mandato se reformó la Constitución para establecer una norma definitiva y se volvió al periodo de seis años. Éste fue el que tuvieron los presidentes Frei Ruiz-Tagle y Lagos.¹⁸

La reforma constitucional de 2005 volvió a establecer el periodo presidencial de cuatro años, que es el que tiene la presidenta Bachelet.

Diversos argumentos se dieron para reducir el periodo presidencial de seis a cuatro años.¹⁹ Se estimó que el de seis era demasiado largo, que hacía difícil mantener una agenda política continuada. El avance de las comunicaciones y el desarrollo tecnológico habrían producido una aceleración de los procesos decisivos, que exigiría de los gobierno actuar con eficacia, más viable de conseguir con un mandato acotado a cuatro años. Este periodo daría mayor flexibilidad al sistema político, en la medida en que habría mayor circulación de las elites y se podrían enfrentar en mejores condiciones las situaciones de crisis al tener un horizonte de tiempo limitado para cambiar a un presidente que está muy debilitado para cumplir sus funciones.

C. *Reelección presidencial*

Chile no ha tenido la reelección inmediata de presidente de la República desde el siglo XIX, exigiendo que transcurra un periodo. Durante la vigencia de la Constitución de 1925 sólo Arturo Alessandri fue elegido en dos oportunidades, en 1920, sin poder terminar su mandato porque fue derribado por un golpe militar en 1924 y en 1932. El general Carlos Ibáñez del Campo, elegido por las urnas en 1952, había llegado a la Presidencia de la República en 1927 a través de una elección no competitiva y en el contexto de una dictadura que él encabezaba.

¹⁸ La reforma constitucional que amplió el periodo constitucional a seis años fue por Ley núm. 19.295, del 4 de marzo de 1994, cuando Eduardo Frei Ruiz-Tagle había sido elegido presidente. Curiosamente, había sido elegido por ocho años, pero gobernó por seis.

¹⁹ Pfeffer Urquiaga, Emilio, *op. cit.*, nota 1, pp. 118-140.

D. *Fecha de las elecciones*

Históricamente, las elecciones presidenciales se hacían en un día distinto al de las elecciones parlamentarias. Fue el mecanismo empleado durante la vigencia de la Constitución de 1925 y de 1980 que fue modificado por la reforma de 2005. Ésta dispuso que la elección del presidente de la República se efectuará conjuntamente con la de los parlamentarios, 90 días antes de aquél en que deba cesar en el cargo el que está en funciones (artículo 26, inciso 1). Esto quiere decir que se realiza en el mismo acto, en la misma convocatoria y el mismo día. Esta simultaneidad es respecto de la elección de una parte de los senadores, pues se eligen por mitades.

La simultaneidad no se permitía en la Constitución de 1925 y nunca coincidió una elección parlamentaria con una presidencial. Esto tuvo como consecuencia que ningún presidente de la República pudiera tener mayoría en el Congreso.²⁰

La simultaneidad de elecciones fue adoptada por tres razones. En primer lugar, se buscó evitar plebiscitos durante la gestión, pues las elecciones parlamentarias adquirirían esa función cuando se realizaban durante el periodo presidencial, obligando al gobierno a orientar su acción con la finalidad de ganarlas. En segundo lugar, se buscó la formación de gobiernos de mayoría, en el convencimiento de que la simultaneidad de elecciones lo favorecería. En tercer lugar, la simultaneidad obliga a los candidatos a estrechar sus vínculos con el postulante a la Presidencia, lo que promueve la unidad entre los parlamentarios y el gobierno.

Ha habido simultaneidad de elecciones parlamentarias y presidenciales en tres ocasiones —1989, 1993 y 2005— y no la hubo en los comicios presidenciales de 1999.

Las elecciones se realizan un día domingo.

E. *Registro electoral*

El régimen militar conservó la obligatoriedad del voto (artículo 15 de la Constitución de 1980 y en el texto de 2005) y mantuvo la tradición

²⁰ En 1965, el PDC obtuvo una abrumadora mayoría en la Cámara de Diputados, que no le permitió alcanzar la mayoría de los escaños en el Senado, porque se renovaba sólo la mitad de sus miembros.

histórica de exigir la inscripción electoral en el Registro Electoral para ser ciudadano, pero introdujo un importante cambio: hizo voluntaria la inscripción, que había sido obligatoria en Chile durante los últimos tres lustros de la democracia. Ello ha tenido como consecuencia el estancamiento del padrón electoral desde la gran movilización electoral de cara al plebiscito de 1988, cuando hubo una inscripción del 92.2% sobre el total potencial de inscritos, que era levemente superior a los ocho millones de votantes. Esto ha ido disminuyendo porque los jóvenes no se inscriben. En las elecciones de 2005, el 78.29% del electorado estaba inscrito en los registros electorales, un porcentaje levemente inferior al que hubo en los comicios de 1999, pero es considerablemente alto si se le compara con el 69.08% que había en las últimas elecciones de la democracia, en marzo de 1973.

No ha habido una política decidida para promover la inscripción de los jóvenes a través de campañas de información política o a través de la inscripción automática. Hay quienes han justificado su marginación del sistema electoral porque están de acuerdo con la voluntariedad del voto.

F. Balance

La experiencia de la segunda vuelta ha sido positiva porque ayuda a formar un gobierno de mayoría y ordena la competencia entre los partidos, que saben de antemano que requieren el apoyo de otros para ganar. Esto no quiere decir que la gobernabilidad alcanzada por Chile se explique por esta norma electoral. El cambio proviene del hecho de que los dirigentes de los partidos de la Concertación tomaron la decisión de formar gobiernos de mayoría sobre la base de la cooperación, evitando repetir los errores de la política confrontación que siguieron entre 1964 hasta el golpe militar de 1973, que tuvo un efecto negativo en la gobernabilidad de la democracia. La segunda vuelta facilita esta política de acuerdos.

2. Elecciones legislativas

A. Sistema electoral utilizado en las elecciones legislativas

Hasta 1973 Chile tuvo un sistema electoral proporcional, que fue cambiado por el régimen autoritario a uno binominal establecido en la Cons-

titución de 1980.²¹ La reforma constitucional de 2005 establece que la regulación del sistema electoral queda entregada a una ley con la finalidad de facilitar un acuerdo parlamentario para alcanzar, eventualmente, su reforma o eliminación. Además, se permiten los pactos electorales, que habían sido suprimidos por la reforma electoral de 1958, siendo sólo restablecidos en las elecciones parlamentarias de 1973, en un momento especial de polarización política. Esto fue pedido por los dirigentes de la UDI y RN a la Junta de Gobierno, que temieron que la oposición podría ganar los dos escaños si iban en dos listas, una del PDC y otra de la izquierda.²²

El sistema binominal se tiende a asimilar con el mayoritario, pero no lo es porque favorece a la primera minoría, que con el 33.4% de los votos puede obtener un escaño, y perjudica a la primera mayoría, que necesita doblar en votación a la lista que le sigue en votos para conseguir ambos escaños, y tampoco es proporcional porque excluye a todos aquellos candidatos que no consiguen el umbral que lo define como tal.

En la práctica existen dos grandes coaliciones que concentran más del 90% de los votos: la Concertación por la Democracia, que agrupa al PDC, Socialista, por la Democracia y Radical Social Demócrata, y la Alianza por Chile, formada por la UDI y RN.

Esta concentración de votos ha impedido que el partido comunista tenga representación parlamentaria, a pesar de recibir entre el 5% y el 7%. Esto no quiere decir que Chile tenga un sistema bipartidista, pues cada partido mantiene su independencia y tiene su propia bancada en el Congreso.

Chile mantiene su tradición de un Congreso bicameral: una Cámara de Diputados de 120 miembros elegidos en 60 distritos binominales, que duran cuatro años, y un Senado que —hasta la reforma constitucional de 2005— tuvo una composición mixta: 36 senadores elegidos desde la reforma constitucional de 1989 (originalmente eran 26) por mitades y que duran ocho años, senadores vitalicios —los presidentes de la República

²¹ Huneus, Carlos, “Chile: a System Frozen by Elite Interests”, en International IDEA, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Estocolmo, International IDEA, 2004.

²² Gamboa, Ricardo, “El establecimiento del sistema binominal”, en Huneus, Carlos (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile*, Santiago, Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

que hubieran ejercido el cargo por seis años—²³ y los senadores “institucionales” o designados (nueve): un ex rector de una universidad estatal o reconocida por el Estado y un ex ministro, ambos nombrados por el presidente; dos ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en elecciones sucesivas; un ex contralor general de la República, nombrado por la Corte Suprema y un ex comandante en jefe del ejército, uno de la armada, otro de la fuerza aérea, y un ex general director de Carabineros, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional.

La reforma de 2005 eliminó los senadores vitalicios y los designados. La experiencia de los senadores designados pertenecientes a las fuerzas armadas y al Poder Judicial fue frustrante. No tuvieron un rol significativo en la formación de las leyes y su opaco desempeño les desprestigió, facilitando su eliminación.

Para ser elegido diputado se requiere tener 21 años de edad y para el Senado, hasta la reforma de 2005, se requería tener 40 años de edad, que fue rebajado a 35.

B. Fórmula electoral utilizada

Se proclamarán elegidos a los dos candidatos de la lista más votada, cuando los sufragios recibidos excedieren el doble de los que alcance la lista que le siguiere en el número de sufragios. Si ninguna lista pudiera elegir los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas que obtengan la mayoría de votos totales de lista y se proclamará a aquellos candidatos al Senado o a la Cámara que hubieran obtenido el mayor número de votos (artículo 109 bis de la Ley 18.700).

C. Tipo de lista

Se trata de listas abiertas y desbloqueadas.

²³ Fueron el general Pinochet, que lo ejerció por poco tiempo porque fue detenido en Londres y a los pocos meses de su regreso a Chile fue desaforado por el Senado en agosto de 2000, y el ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, aunque lo ejerció con una baja actividad porque rechazaba esta institución. El requisito de los seis años impidió que el ex presidente Aylwin fuera senador vitalicio, sin que se planteara su modificación durante la reforma constitucional de 1989 porque no quiso serlo por rechazar esta forma de llegar al Senado, al cual había pertenecido entre 1965 y 1973 por elección popular.

D. Barreras legales

Explícitamente no existen barreras legales, pero en la práctica el sistema electoral binominal constituye un impedimento para que entren al Congreso partidos o coaliciones de partidos que no logran más del 33.4% de los votos, que pueden conseguir los partidos de la Concertación y de la oposición en todos los distritos. Por ello, el PC no ha logrado tener representación parlamentaria.

E. Financiamiento de campañas electorales

La Ley núm. 19.884 del 5 de agosto de 2003 dio financiamiento público a las campañas electorales, admitió el financiamiento privado y estableció límites al gasto electoral. Los aportes de campaña deben ser anónimos, reservados o públicos y se harán en la cuenta que tendrá el Servicio Electoral para ese fin. Anteriormente sólo había una contribución del Estado de carácter indirecto, a través de la franja televisiva establecida en la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, que se aplicó por primera vez con motivo del plebiscito sucesorio de 1988 y que se había usado en las elecciones presidenciales de 1970 y en las parlamentarias de 1973, y que aún se mantiene. El tiempo se distribuye entre los candidatos de acuerdo con la votación que hayan tenido en las anteriores elecciones.

Se prohíben los aportes de personas naturales o jurídicas extranjeras, con excepción de los efectuados por extranjeros habilitados legalmente para ejercer en Chile el derecho al sufragio.

Los candidatos pueden recibir donaciones privadas, con un límite por candidato según el tipo de elección de que se trate (véase cuadro).

El financiamiento público depende del tipo de elección. En una presidencial, cada candidato recibe no más de 0.03 UF por voto; en elecciones municipales y parlamentarias, los partidos reciben una cantidad de acuerdo a la votación obtenida en la elección anterior, incluidos los independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con él. Los nuevos partidos reciben un monto similar al que recibe el partido que obtuvo la menor cantidad de votos.²⁴

²⁴ Artículo 14 de la Ley núm. 19.884 del 5 de agosto de 2003.

MONTO MÁXIMO DE DONACIONES PRIVADAS
A CANDIDATOS, POR TIPO DE ELECCIÓN

<i>Tipo de elección</i>	<i>Máximo de donación</i>
Municipal	1.000 UF
Parlamentaria	1.250 UF
Presidencial	2.000 UF
Presidencial, segunda vuelta	700 UF

FUENTE: Ley 19.884 (UF = USD \$35).

F. Aplicación en la práctica

El financiamiento de las campañas electorales es uno de los problemas de la política chilena, por el débil control de los aportes privados y por la debilidad del Servicio Electoral para revisar las rendiciones de cuentas de los candidatos para proceder al correspondiente reembolso. En las elecciones parlamentarias de 2005 se objetó la rendición de cuentas de algunos candidatos por irregularidades en las boletas de gastos, que, a su vez, mostraron errores en el Servicio de Impuestos Internos.

No hay un control de los límites de las donaciones privadas ni del gasto electoral.

G. Balance

El sistema electoral binominal ha sido perjudicial para la representación política y para los partidos. En primer lugar, restringe la competencia electoral al presionar a los partidos a formar coaliciones, porque establece un umbral muy alto para alcanzar un escaño: 33.3% de los votos. En segundo lugar, deja fuera del Congreso a los partidos que no se integran a ninguna de las dos grandes coaliciones, la Concertación y la Alianza, como ha sido el caso del PC, que tuvo un importante protagonismo en la democracia que colapsó en 1973 y que ha visto debilitada su votación como consecuencia del voto útil, pues una parte de sus electo-

res termina apoyando a un candidato de la Concertación. En tercer lugar, provoca una competencia electoral que no gira entre los partidos adversarios, como es su esencia, sino entre los candidatos de los partidos aliados, provocando tensiones que los perjudican en su política de cooperación. En cuarto lugar, entrega un enorme poder a las directivas de los partidos, que nominan candidatos que tienen altísimas probabilidades de ser elegidos.

La Alianza por Chile está en una relativa mejor situación que la Concertación porque está formada por dos partidos, aunque la competencia entre los candidatos provoca fuertes antagonismos que buscan evitar. De ahí que en las elecciones senatoriales de 2001 evitó la competencia en siete de los nueve distritos en disputa, acordando un candidato común. La Concertación hizo lo mismo con una candidatura al Senado en 2005.²⁵

Hay una desigual competencia intrabloque en la Concertación que tensiona enormemente las relaciones entre los partidos. En efecto, las colectividades de izquierda del conglomerado —el PS y el PPD, y desde 2001 el PRSD— han formado un subpacto para evitar la competencia, nominando un candidato en cada distrito acordado entre sus directivas. Esto hace que el candidato del PDC enfrente a tres partidos, lo que lo pone en una situación de desventaja porque históricamente, con excepción de las elecciones parlamentarias de 1965 y al comienzo de la transición, la izquierda ha sido más fuerte electoralmente.

Por otra parte, la inscripción voluntaria ha tenido efectos negativos en la participación electoral, porque ha sido la principal causa del estancamiento del padrón electoral desde la gran movilización electoral de cara al plebiscito de 1988, cuando hubo una inscripción del 92.2% sobre el total potencial de inscritos, que era levemente superior a los ocho millones de votantes. Los jóvenes no se inscriben en los registros electorales. En las elecciones de 2005, el 78.29% del electorado estaba inscrito, un porcentaje levemente inferior al que hubo en los comicios de 1999. Con todo, es muy alto si se le compara con el 69.08% que había en las últimas elecciones de la democracia, en marzo de 1973.

La inscripción voluntaria es un anacronismo, porque exige un trámite burocrático que no guarda relación con el nivel de desarrollo alcanzado por el país, que ha permitido, por ejemplo, que sea posible realizar cente-

²⁵ Favoreció a Soledad Alvear (PDC), luego que renunciara a su postulación presidencial en beneficio de la abanderada del PS, Michelle Bachelet.

nares de trámites por Internet. Hay “inscripción automática” para otros deberes cívicos, como el servicio militar.

La abstención electoral es baja, 13.11% en 2005, que es superior a anteriores elecciones, pero no es un problema comparado con la enorme cantidad de jóvenes que optan por mantenerse fuera de las elecciones.

III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Legislación sobre partidos*

La Constitución de 1980 fijó el marco institucional de los partidos, en el que se indica que sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna (artículo 19, núm. 15). La Constitución todavía mantiene una disposición de sospecha hacia las funciones de los partidos, establecida por el régimen militar, porque señala que “los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero” (artículo 19, núm. 15). Las normas de partidos son desarrolladas en la Ley Orgánica Constitucional núm. 18.603, del 23 de marzo de 1987, que establece los requisitos y el procedimiento para la constitución de los partidos. Corresponde al Servicio Electoral hacerse cargo de estas tareas.

Los partidos que no alcanzan el 5% de los votos en ocho regiones o en tres regiones adyacentes deberán disolverse (artículo 42, núm. 2, LOC 18.603). Los partidos pueden conservar su existencia legal con un mínimo de cuatro diputados (es el caso del PRSD).

2. *Democracia interna*

La democracia interna de los partidos es deficitaria. La directiva nacional es elegida por los afiliados o por el consejo general, compuesto por los senadores y diputados y por los consejeros elegidos por los consejos regionales. El PS, PPD, PDC y RN han tenido elecciones directas de sus directivas nacionales, mientras que la UDI ha optado por la vía indirecta. A pesar de que la Constitución exige tener la lista de sus militan-

tes en el Servicio Electoral, accesible a sus afiliados, ésta se mantiene atrasada, sin dar de baja a los fallecidos.

Las elecciones con participación de los militantes, formalmente reguladas en la Ley de Partidos (artículo 30), no conducen a una mayor democracia interna, porque las insuficiencias del padrón electoral provocan sospechas de manipulación en favor de la lista apoyada por la directiva, provocándose conflictos. En el caso del PPD, en las elecciones de mayo de 2006 ellas terminaron con la renuncia del candidato a presidente derrotado, senador de la República, Fernando Flores, y fue acompañado de un diputado.

3. Nominación de candidatos

La Ley de Partidos establece que deben ser nominados por el consejo general, a proposición de los consejos regionales. Algunos partidos, como el PDC y el PS, han optado por primarias para elegir al candidato cuando ha habido varios postulantes. La experiencia ha sido negativa porque se infla artificialmente el padrón electoral con personas que son incorporadas a último momento a las listas de afiliados y las tensiones durante la campaña interna debilitan el desempeño del candidato que triunfa, porque el sector derrotado se margina de la campaña electoral. Los partidos de derecha plantean que se regulen las primarias, que debieran ser usadas como mecanismo para nominar a los candidatos, pero esta regulación no evitará los conflictos mencionados.

4. Transfuguismo

No está regulado el transfuguismo de parlamentarios. Quienes abandonan el partido mantienen el escaño. Los casos de transfuguismo han sido muy pocos y sus efectos han sido moderados por seguir adhiriendo a la coalición respectiva. En 2006 abandonaron el PPD uno de los tres senadores del PPD y uno de sus diputados, que han seguido apoyando al gobierno.

5. Democracia directa

No se han hecho reformas para establecer formas de democracia directa, sea a nivel general del país o de las regiones. Sólo existen plebisci-

tos a nivel comunal, que pueden ser convocados por el alcalde, con acuerdo del concejo comunal, o por iniciativa de los ciudadanos de la respectiva comuna, concurriendo con la firma de al menos el 10% de los ciudadanos inscritos en la respectiva comuna. Estos plebiscitos deben referirse a materias propias del gobierno local.²⁶

Los plebiscitos comunales han sido aplicados en algunas comunas por ciertos ediles, especialmente de la UDI, como fue Joaquín Lavín en Las Condes. Esta experiencia de democracia directa no ha sido valorada positivamente por los peligros de fortalecimiento del liderazgo personal de los alcaldes y el debilitamiento de las instituciones, especialmente del concejo comunal.

IV. INICIATIVA POPULAR

No está regulada y no se aplica en la práctica, con la excepción del nivel comunal antes mencionado.

V. REVOCATORIA DE MANDATO

No está regulada.

VI. DISCRIMINACIÓN POSITIVA

No existe una legislación hacia la discriminación positiva de género, ciertas poblaciones o minorías. El gobierno de la presidenta Bachelet aplicó la paridad de género en la designación de ministros, subsecretarios, intendentes y gobernadores. Esto ha significado un enorme cambio en la elite política y hasta el momento su resultado ha sido positivo, aunque fue flexibilizado en el cambio de gabinete de marzo de 2007, cuando salieron dos mujeres sin ser reemplazadas por ministras.

²⁶ Párrafo 3, “De los plebiscitos comunales”, DFL núm. 1/19.704, fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley núm. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, publicado en el *Diario Oficial* el 3 de mayo de 2002.

Esta paridad de género no ha tenido mayores consecuencias en otros sectores de la sociedad, como la dirección de empresas y en los altos puestos de los organismos de educación superior.

Oficialmente, el gobierno no ha dicho que presentará un proyecto de ley para establecer cuotas de mujeres en listas electorales, porque es rechazada por sectores de la coalición de gobierno y por la oposición.

VII. TRANSPARENCIA DE LOS LEGISLADORES

La reforma por la Ley 19653 del 14 de diciembre de 1999 estableció que los parlamentarios deben hacer una declaración jurada de intereses ante notario dentro de los 30 días de haber asumido su cargo de diputado o senador. Esta norma es parcialmente cumplida, porque no todos hacen esta declaración y son muy pocos los que la hacen pública.

VIII. RENDICIÓN DE CUENTAS

1. *Presidente de la República*

La reforma de 2005 introdujo una disposición, estableciendo que el presidente de la República debe rendir cuentas. El texto original de la Constitución de 1980 establecía que el presidente, al menos una vez al año, debía dar cuenta al país del estado administrativo y político de la nación. La reforma dispone que el presidente debe dar esa cuenta el 21 de mayo de cada año.

Esta reforma, en verdad, formaliza una práctica que existía en esta materia desde hacía un largo tiempo. La Constitución de 1833 nada establecía sobre esta materia. La rendición de cuentas se hizo ininterrumpidamente desde 1832, interrumpiéndose sólo en 1938, en que no funcionó el Parlamento. Durante la Constitución de 1925 se generó la costumbre de que la cuenta anual la hiciera el presidente al inicio del periodo legislativo, ante el Congreso Pleno, que comenzaba el 21 de mayo.

La razón que el Senado tuvo a la vista para establecer el 21 de mayo fue la supresión de la distinción entre la legislatura extraordinaria y ordinaria. La reforma también solucionó una duda interpretativa de la doctrina, pues antes de ella se sostenía que la norma constitucional no le exigía

al presidente su asistencia personal para leer el mensaje presidencial. La reforma despejó este punto, pues el presidente debe dar cuenta ante el Congreso pleno, teniendo que concurrir a cumplir esta obligación.

En la actualidad, son muchos órganos los que deben dar cuenta.²⁷

2. Corte Suprema

El presidente de la Corte Suprema rinde cuenta pública de la labor realizada en el año anterior por el máximo tribunal de la República y de las dudas y dificultades que hayan ocurrido a la Corte Suprema y a las cortes de apelaciones en la inteligencia y aplicación de las leyes y de los vacíos que se noten en ellas y de que se haya dado cuenta al presidente de la República en cumplimiento del artículo 5o. del Código Civil. Esta cuenta se realiza el primer día hábil de marzo en una audiencia pública, a la cual deberán concurrir su fiscal y los miembros y fiscales de la Corte de Apelaciones de Santiago. Su exposición será publicada en el *Diario Oficial* y en la *Gaceta de los Tribunales*. Esta cuenta se establece en el artículo 102 del Código Orgánico de Tribunales.

IX. BALANCE DE LAS REFORMAS ELECTORALES

Las reformas electorales realizadas desde 1989 han sido positivas para el establecimiento de una genuina democracia. Se alcanzaron a través de negociaciones entre el gobierno y la oposición y se propusieron eliminar los componentes de la *democracia protegida y autoritaria* establecidos en la Constitución de 1980 y mejorar la calidad de la democracia en términos de representación, transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad.

Estos cambios tuvieron como efecto el fortalecimiento del Senado, que participa en la elección de altos funcionarios del Estado, que antes eran nombrados por el presidente. Esto le permite a la oposición tener

²⁷ Además, deben rendir cuentas el alcalde (artículo 67, LOC de Municipalidades); el intendente (artículo 26, LOC de Gobierno y Administración Regional); el gobernador (artículo 47, LOCGAR); el fiscal nacional (artículo 21, Ley 19.640); el contralor general de la República (artículo 143, LOCCGR), y todos los órganos de la administración del Estado (artículo 52, DL 1.263).

una mayor influencia política, mejorando la representación y la transparencia, pero tiene el riesgo de llevar a politizar las designaciones, en el sentido de distribuirse los cargos entre personeros que son considerados como partidarios de la Concertación y los que son vistos como respaldados por la Alianza. Esta manifestación de politización de los nombramientos se ha hecho presente en los ministros de la Corte Suprema, pues los senadores de la oposición vetan a ministros que han tenido una participación en los juicios por violaciones a los derechos humanos en los cuales se ha procesado a militares y apoyan a aquellos ministros que se opusieron a ellos y aplicaron la Ley de Amnistía. En otro caso, el nombramiento del Senado ha provenido de un acuerdo de senadores de gobierno y oposición para favorecer los intereses del distrito que representan. Otra consecuencia de esta facultad es el riesgo de nombrar ministros opacos, con una carrera judicial sin brillo y, por ende, sin conflictos con los intereses de los partidos, lo cual puede producir un debilitamiento de la calidad de los miembros del más alto tribunal de la República.

La reforma constitucional de 2005 fue un avance muy importante porque restableció el principio fundamental de la representación política, basado en el voto de los ciudadanos, al eliminar a los senadores designados y vitalicios. Además, fortaleció el sistema político al asegurar la supremacía del poder civil sobre los militares, al restablecer la facultad presidencial para destituir, antes del plazo constitucional de cuatro años, a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas. Fueron eliminados casi todos los componentes contrarios a la democracia pluralista que estaban en la carta fundamental, quedando pendientes ciertas normas contrarias a los grupos de interés y los partidos.

Ha quedado pendiente la reforma del sistema electoral binominal, porque no ha habido acuerdo entre la coalición de gobierno, la Concertación, y la coalición opositora, la Alianza. En una señal de flexibilizar la regulación electoral, la reforma de 2005 sacó de la Constitución el binominalismo para ser materia de ley. Sin embargo, no hay unanimidad en la Concertación sobre la necesidad de modificar el sistema binominal.

El sistema binominal perjudica la participación política y daña la competencia electoral, porque no permite que haya una efectiva competencia a nivel de los distritos, porque el subpacto PS/PPD/PRSD la evita al concordar un candidato y porque las posibilidades que tienen los parlamentarios que van a la reelección es enorme. En las elecciones de 2005,

más del 80% de los parlamentarios que fueron a la reelección tuvieron éxito en ello.

RN ha sostenido conversaciones con el PC para explorar un acuerdo de reforma del sistema binominal, que consistiría en añadir un número de diputados (20) que serían elegidos por el sistema proporcional. Si RN se suma a la propuesta de reforma, ella sería aprobada. Creemos que esta alternativa de corrección del sistema binominal tiene más posibilidades de imponerse que una eliminación del mismo y la introducción de un sistema proporcional.

Los partidos políticos muestran un debilitamiento de su grado de institucionalización, que se puede explicar por varios motivos. En primer lugar, influye el menor espacio que les proporciona el presidencialismo, especialmente a las colectividades de oposición, porque los ministros, aunque militantes de los partidos, no tienen relación con sus directivas mientras están en el gobierno. El Congreso, por su parte, no cuenta con los recursos humanos para hacer un pleno uso de su poder e influencia, y los parlamentarios, especialmente los diputados, conciben su trabajo distrital más en términos asistenciales que de servir de mecanismo de comunicación entre el Estado y los ciudadanos.

En segundo lugar, se aprecian serias deficiencias en la calidad de la democracia interna en varios partidos, con candidaturas derrotadas que objetan la rectitud de los comicios, que condujo al quiebre en el PPD. Ésta es una debilidad que está causando muchos problemas a varios partidos y está dañando la imagen del sistema en su conjunto.

En tercer lugar, la falta de financiamiento de los partidos obstruye su labor, pues sus directivas deben buscar el respaldo en el gobierno y en la empresa privada, creándose complicadas relaciones entre el dinero y la política. El financiamiento de las campañas electorales ha sido un paso de enorme importancia, pero está pendiente el apoyo a los partidos.

A pesar de que se han tomado medidas para aumentar la transparencia y la probidad, no hay normas que aseguren la independencia de los altos funcionarios del gobierno, algunos de los cuales, al abandonar el gobierno, entran a trabajar como directores de empresas, mayoritariamente pertenecientes a actividades reguladas. En un país que crece de manera sostenida y fuerte desde hace años, la política debiera tener una posición más clara para separar los conflictos de interés con el sector privado, especialmente aquellas actividades más vinculadas con el Estado y el gobierno.

En cuarto lugar, los partidos no están presentes en el debate de las ideas y no tienen recursos humanos como para participar en la preparación de propuestas programáticas sobre los grandes problemas nacionales.

En quinto lugar, los partidos muestran una débil capacidad de renovación de sus dirigentes, al mismo tiempo que su relación con la sociedad muestra debilidades.

Todos estos factores deben ser tomados en cuenta al considerar la imagen crítica que se tiene de la política según indican las encuestas, que no estimulan la inscripción de los jóvenes en los registros electorales, no crean un ambiente favorable para que profesionales y dirigentes sociales entren a la política para renovar la clase política y no favorecen el mejor funcionamiento de las instituciones. Estas debilidades del sistema político tienen menos visibilidad en el debate público y en las prioridades de los dirigentes por el buen desempeño económico, que es considerado como el factor necesario y hasta suficiente para construir un futuro mejor.

Las reformas políticas que ha tenido Chile han favorecido el desarrollo del régimen presidencial y el buen funcionamiento de éste demuestra que es una forma de gobierno que permite la gobernabilidad,²⁸ desmintiendo las tesis pesimistas difundidas por Juan Linz y otros académicos, a fines de los años ochenta y comienzos de los años noventa, que sostuvieron su inviabilidad en América Latina, lo que hacía necesario cambiarlo por un régimen parlamentario.²⁹ La experiencia de estos 17 años demostró que el sistema múltiple de partidos es compatible con la democracia, lo cual había sido cuestionado por algunos académicos estadounidenses que creían que sólo el bipartidismo permitiría la gobernabilidad, planteamiento carente de fundamentos en la realidad, porque la inmensa mayoría de los países de la región tiene más de dos partidos.³⁰ Demostró,

²⁸ Este argumento se desarrolla en Huneeus, Carlos, “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?”, *Persona y Sociedad*, vol. XIX, núm. 2, agosto de 2005.

²⁹ El profesor Juan J. Linz desarrolló su tesis en varios artículos: “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1:2, 1990; “The Virtues of Parliamentaryism”, *Journal of Democracy*, vol. 1:4, 1990; “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1. La defensa del cambio de régimen hacia el parlamentarismo fue desarrollado para el caso de Chile por Arturo Valenzuela.

³⁰ Por ejemplo, Mainwaring, Scott, “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 25, 1989; del mismo autor, “Presidentialism, Multipartism,

en tercer lugar, que el gobierno dividido no conduce fatalmente al inmovilismo en el funcionamiento del gobierno, ni tampoco lleva a la confrontación entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, como ocurrió antes del golpe militar de 1973.

El exitoso desempeño del presidencialismo chileno se puede explicar porque su posible rigidez y limitaciones institucionales fueron flexibilizadas por las decisiones oportunas e inteligentes de las autoridades de gobierno y los dirigentes de los partidos de la Concertación y de la Alianza, mostrando tener un alto grado de pragmatismo y capacidad de llegar a acuerdos. Esto pone de manifiesto la importancia del liderazgo como recurso político valioso para conseguir un buen funcionamiento de las instituciones, especialmente por parte del presidente, cuya centralidad en el sistema político lo convierte en una figura determinante en ese desarrollo. Es indispensable, además, una oposición responsable, con capacidad para llegar a acuerdos con el Ejecutivo para acordar las reformas constitucionales y legales requeridas para perfeccionar las instituciones democráticas.

and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26(2), julio de 1993; Jones, Mark P., “Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.