SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

Sesión N° 3 – 16 de marzo 2023

15:38 horas – 16:53 horas

SUMARIO:

Expuso don Miguel Ángel Fernández Plaza. Asimismo, se estableció plazo para enviar propuestas de invitados para asistir a las próximas sesiones de la subcomisión.

PRESIDENCIA

Presidió la sesión el comisionado señor Juan José Ossa Santa Cruz.

ASISTENCIA

Asistieron presencialmente las comisionadas y los comisionados integrantes de la subcomisión: señora Natalia González Bañados, señor Gabriel Osorio Vargas, señor Juan José Ossa Santa Cruz, señora Antonia Rivas Palma, señor Francisco Soto Barrientos y señor Sebastián Soto Velasco.

También, participaron de la sesión las comisionadas y los comisionados: señora Paz Anastasiadis Le Roy, señora Katherine Martorell Awad y señor Hernán Larraín Fernández.

Asistió, en carácter de invitado, el señor Miguel Ángel Fernández Plaza, cientista político y académico de la Universidad del Desarrollo.

Asistieron, además, las asesoras y los asesores: señora Constanza Castillo Gamboa, señor John Henríquez Oyarzo, señor Simón Pinto Flores, señor Ariel Salinas Antezana y señor Gonzalo Vásquez Berthelon.

La Secretaría de la subcomisión estuvo compuesta por el abogado secretario señor Reynaldo Núñez Estrada, el abogado asistente Cristian Contador Salazar y la abogada asistente Javiera Vega Rivadeneira.

CUENTA

Se dio cuenta de los siguientes documentos:

1. Copia del oficio de la Presidenta de la Comisión Experta, comisionada señora Verónica Undurraga Valdés, signado con el N° 17, de 14 de marzo de 2023, mediante el que responde la consulta de la Subcomisión de Principios, Derechos Civiles y Políticos, relativa a la participación telemática de invitados a la subcomisión, concluyendo que, es posible tal modalidad, si así lo acordare la subcomisión.

2. Oficio del Secretario General de los órganos del proceso constitucional, don Luis Rojas Gallardo, signado con el N° 18, de 15 de marzo de 2023, mediante el que comunica que el Pleno de la Comisión Experta, en su sesión tercera, celebrada en igual fecha, aprobó los capítulos de la estructura Constitucional que individualiza.

3. Nota del Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Alfonso Pérez Guíñez, signada con el N° 022-23, de 15 de marzo de 2023, en la que solicita que la subcomisión autorice que se les presente el sitio web "Comparador de

textos constitucionales chilenos", diseñado para apoyar el proceso constitucional.

ACUERDOS

La unanimidad de las y los integrantes de la subcomisión, acordó:

1. Que los y las integrantes de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado, remitirán al Presidente de la subcomisión, señor Juan José Ossa Santa Cruz, una propuesta de especialistas a invitar a las próximas sesiones de la subcomisión a más tardar el día 17 de marzo de 2023, a las 13:00 horas.

2. Que el Presidente de la subcomisión, señor Juan José Ossa Santa Cruz, distribuirá la participación de los invitados y las invitadas en las próximas sesiones, las cuales se desarrollarán por bloques temáticos.

3. Que los invitados o las invitadas a las próximas sesiones puedan participar vía telemática, en caso de ser necesario.

4. Realizar una próxima sesión para conocer el sitio web "Comparador de textos constitucionales chilenos", diseñado para apoyar el proceso constitucional, elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional.

5. Invitar a exponer en la presente sesión al señor Miguel Ángel Fernández Plaza, Profesor Investigador de la Universidad del Desarrollo, para tratar el tema de sistema político y electoral.

ORDEN DEL DÍA

I. Plazo para dirigir propuestas de invitados e invitadas a las sesiones de la subcomisión

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, la unanimidad de los integrantes de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado, acordó remitir al Presidente de la subcomisión, señor Juan José Ossa Santa Cruz, una propuesta de especialistas para que sean invitados a las próximas sesiones de la subcomisión, a más tardar el día 17 de marzo de 2023, a las 13:00 horas.

II. Distribución de la participación de los invitados y las invitadas en las próximas sesiones de la subcomisión

En atención a lo dispuesto en el artículo 25.3, en relación al artículo 23.2.b) y 23.2.c) del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, la unanimidad de los integrantes de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado, acordó que el Presidente de la subcomisión, señor Juan José Ossa Santa Cruz, distribuirá la participación de invitados e invitadas en las próximas sesiones, las cuales se desarrollarán por bloques temáticos.

III. Participación de invitados e invitadas vía telemática

Por efecto del artículo 32 del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, en relación con el oficio de la

Presidenta de la Comisión Experta, comisionada señora Verónica Undurraga Valdés, signado con el N° 17, de 14 de marzo de 2023, la unanimidad de la subcomisión acordó que los invitados o invitadas a las próximas sesiones puedan participar vía telemática, en caso de ser necesario.

IV. Realización de sesión para conocer el sitio web "Comparador de textos constitucionales chilenos"

En conformidad al artículo 24.2 del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, en relación con la nota del Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Alfonso Pérez Guíñez, signada con el N° 022-23, de 15 de marzo de 2023, la unanimidad de la subcomisión acordó realizar una próxima sesión para conocer el sitio web "Comparador de textos constitucionales chilenos", diseñado para apoyar el proceso constitucional, elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional.

V. Participación del señor Miguel Ángel Fernández Plaza, Profesor Investigador de la Universidad del Desarrollo, en la sesión

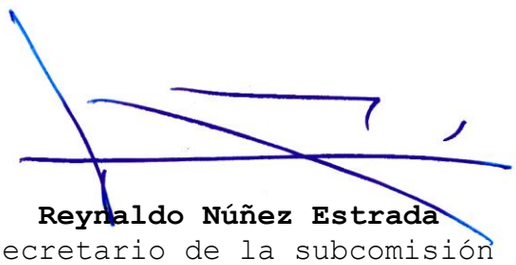
De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 27 y 28.2 del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, la unanimidad de los integrantes de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado, acordó la participación en la sesión del señor Miguel Ángel Fernández Plaza, Profesor Investigador de la Universidad del Desarrollo, para tratar el tema de sistema político y electoral. En la versión taquigráfica

consta íntegramente la presentación del señor Fernández y las intervenciones de los comisionados y las comisionadas presentes.

****

Las exposiciones de las comisionadas y los comisionados constan en detalle en el acta taquigráfica, que se inserta a continuación.

Por haberse cumplido con el objeto de la sesión, ésta se levanta a las 16:53 horas.



Reynaldo Núñez Estrada
Secretario de la subcomisión

PROCESO CONSTITUCIONAL

COMISIÓN EXPERTA

SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

SESIÓN 3ª

Celebrada en jueves 16 de marzo de 2023, de 15:39 a 16:53 horas.

(Transcripción desde archivo de audio y video. Texto en revisión)

I. APERTURA DE LA SESIÓN

-Se abrió la sesión a las 15:39 horas.

EL señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- En nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

II. ACTAS

-No hay actas.

III. CUENTA

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- El señor Secretario dará lectura a la cuenta.

-El señor Reynaldo Núñez, Secretario, da lectura a la cuenta.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias, señor Secretario.

Si les parece, podríamos adoptar algunos acuerdos sobre la cuenta.

Entiendo, señor Secretario -corríjame si estoy equivocado- que lo que ha zanjado la Mesa es que, si la subcomisión así lo estima, los invitados puedan comparecer telemáticamente.

¿Habría acuerdo al respecto?

Acordado.

Con respecto a la solicitud de la Biblioteca del Congreso Nacional, nos parece muy útil.

¿Habría acuerdo para acceder a dicha solicitud?

Acordado.

El señor **REYNALDO NÚÑEZ** (Secretario).- Presidente, respecto de la solicitud de la Biblioteca, esta exposición no necesariamente tiene que ser una sesión de la subcomisión; puede ser una reunión que tenga otro carácter en donde

también pueden ser incorporados los asesores de los señores comisionados y de las señoras comisionadas, si así lo estiman.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Bien.

Si les parece, ¿hacemos una sesión para ese propósito y, eventualmente, para otro más que se sume?

Entonces, mañana podríamos citar para esa sesión. Sugiero dejar abierta la posibilidad de que en esa misma sesión especial abordemos otro tema que pueda surgir entre nosotros en las próximas horas, con el objeto de maximizar el uso del tiempo.

Tenemos que recabar nuevamente la unanimidad para oír a don Miguel Ángel Fernández, quien se encuentra presente para exponer algunas ideas sobre temas que conoce mucho.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

En forma previa a darle la palabra a don Miguel Ángel, quiero hacer una propuesta.

Hemos recibido solicitudes de invitados, y he podido comentarles sobre algunos. A mí, en lo personal, me han pedido hacer comparecer ante esta comisión a los señores Genaro Arriagada, Ignacio Walker, Guillermo Larraín, Klaus Schmidt-Hebbel y otros. Entonces, no sé si les parece procesalmente económico acordar que los comisionados aquí presentes le hagamos saber mañana al Secretario y a este Presidente quiénes son en definitiva nuestros invitados, y

que se le entreguen poderes suficientes a este Presidente para determinar cómo ordenar esas audiencias y ponerles límites, para efecto de que sea lo más eficiente posible.

¿Les parece?

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Una pregunta, en la sesión anterior no me quedó claro si vamos a ver a los invitados por bloque temático, o en general por todo. De eso depende un poco la lista de invitados.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Es una muy buena pregunta.

En lo personal, entendí que la idea era que fuera por bloques temáticos, pero ha costado el concurso de los distintos invitados para cuando uno mejor lo estimaría.

Tiene la palabra el comisionado Soto.

El señor **FRANCISCO SOTO**.- Yo estoy por los bloques temáticos, porque creo que eso nos ordena el trabajo y la conversación.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Bien, comparto esa inquietud.

Solo les pido tener un margen para organizar la agenda con algunas pequeñas superposiciones en ese tema, pero, si les parece recabar el acuerdo en el cual este Presidente tenga que tomar en especial consideración ese propósito, pero para

ordenar la agenda tener algún grado de flexibilidad, por supuesto que ese sería el principal parámetro.

¿Les parece?

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Presidente, entonces podríamos sugerir nombres en la gama de materias que tiene que ver esta comisión, y se ordenarían con ese criterio preferente, pero para ir a lo mejor sugiriendo nombres en todos esos temas, ¿no?

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Así es. En consecuencia, podríamos establecer todos los nombres, aunque no necesariamente para la próxima semana, para que se haga por bloques temáticos.

Tiene la palabra el comisionado Soto.

El señor **FRANCISCO SOTO**.- Yo agregaría que el proceso de audiencias no es este.

El proceso, según Reglamento, ocurre después de evacuado el borrador que vamos a presentar. Entonces, el sentido de las audiencias es básicamente ilustrar o resolver algunos puntos que estemos conversando o debatiendo internamente.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Sí, es muy importante lo que dice el comisionado Soto, especialmente para quienes estén siguiendo esta transmisión.

En la sesión pasada comentábamos -y gracias por su comentario, porque es bueno recordarlo todas las sesiones,

para que quienes nos siguen lo tengan claro- que existe un proceso de participación ciudadana especialmente establecido en la reforma constitucional que dio pie a este proceso constitucional. Ese proceso es abierto, es participativo, existen reglas, existe en la Universidad de Chile, en Universidad Católica; que lo encabezan junto a otras universidades acreditadas, y, como bien dice el comisionado Soto, no solo existe dicha oportunidad, sino que esa oportunidad es posterior y servirá como especial insumo para quienes luego van a ser electos y van a formar parte del Consejo Constitucional.

En ese sentido, quiero suscribir nuevamente que, en nuestro caso, se trata de opiniones expertas en temas muy específicos, que vienen a contribuir a nuestra deliberación.

Don Miguel Ángel Fernández, le pido que antes de comenzar su exposición nos cuente sobre su carrera, sobre su trabajo, sobre los tipos de análisis que se hacen, y que luego continúe con entera libertad.

Le agradecemos por ser el primero en ilustrarnos en este camino.

Muchas gracias.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Muchas gracias, señor Presidente, señor Secretario, señores comisionados y equipo de apoyo.

Mi nombre es Miguel Ángel Fernández, soy un penquista de corazón -así es como me gusta decirlo-, soy cientista político, estudié en Universidad del Desarrollo, después hice

estudios de Gestión Pública en la Universidad San Sebastián, y me fui a Estados Unidos para perfeccionarme en Política Comparada en la Universidad de Boston, donde obtuve mi doctorado.

Durante los últimos 15 años me he dedicado al estudio de la Ciencia Política, de los sistemas políticos comparados, sistemas electorales comparados, sus efectos, y provisiones que tienen sobre la gobernabilidad democrática.

Eso es lo que traigo hoy para compartir, para apoyar este proceso constitucional tan importante que estamos viviendo.

Mi presentación se llama "Siete aproximaciones para incentivar la cooperación y la coordinación política dentro del sistema político".

Voy a partir con un breve diagnóstico.

En aras de la honestidad académica, creo que es muy importante que cada uno de ustedes, de los comisionados y de la gente que nos escucha, entienda desde dónde vienen estas aproximaciones que quiero que consideren en su discusión sobre el sistema político nacional.

Primero, durante los últimos 30 años Chile ha vivido un proceso, desde el triunfo de la democracia en las urnas hasta la consolidación del sistema de partidos, que ha generado -lamentablemente, debo decir- algunos problemas que hoy en día tienen en jaque hasta cierto punto la gobernabilidad democrática del país y la sanidad en el tiempo.

El primero es la alta fragmentación del sistema de partidos.

Cuando uno mira el gráfico que les traigo acá y ve la línea gris, se da cuenta de cómo el número efectivo de partidos -

que es un indicador que utilizamos en Ciencia Política desde hace cuatro décadas, si no un poco más- ha ido aumentando sistemáticamente.

Hoy en día tenemos un sistema de partidos atomizado que, efectivamente, genera problemas de gobernabilidad; genera problemas de coordinación de las fuerzas políticas y, además, genera problemas de cooperación entre los diferentes bloques.

Ha habido una creciente polarización -creo que no hay que ahondar mucho en ello-, que no solamente está en las élites y en los representantes, sino que también ha afectado a un proceso de polarización emocional en la ciudadanía, y esos son efectos del sistema político, son efectos de las provisiones constitucionales hasta cierto punto, y de los cambios de reformas que hemos hecho en el tiempo.

Lo último -y es el diagnóstico que uno observa a través de los datos, a través de la lectura crítica de los autores de mi disciplina- es que existen bajos incentivos a la cooperación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, hasta cierto punto produciendo una parálisis, muchas veces, en el proceso de formación de ley que genera un efecto muy nocivo para la salud democrática.

Genera, efectivamente, que los ciudadanos pierdan la esperanza, y que el sistema político en general pierda legitimidad. No es al azar que las instituciones contemos con un grado de confianza muy bajo, comparativamente con Latinoamérica y con el resto del mundo, también en el cuadrante más bajo; que la militancia en partidos políticos haya caído, y, en ese sentido, creo que este proceso es una

oportunidad única para construir un sistema político que de cara al futuro genere la cooperación y los incentivos a la coordinación política, para que realmente podamos construir una democracia más sana, más participativa, más inclusiva, y donde la fuerza de la legitimidad de la autoridad esté muy bien cimentada.

Enunciaré los principios de estas siete aproximaciones que les traigo.

El primero es que la intersección entre sistema político, sistema electoral y sistema de partidos no es inocua, sino que genera incentivos, genera reglas hacia los agentes políticos, diferentes elementos que muchas veces generan producciones nocivas que no nos ayudan a resolver lo que es más importante en un sistema democrático, que es la inclusión de las diversas miradas de una sociedad plural, pero, además, la resolución de los problemas de las personas.

Estas siete aproximaciones se basan en que contengan los principios de democracia representativa y que se incentive la cooperación, como lo he repetido y lo voy a seguir repitiendo, para ser muy honesto, y esto es porque cualquier sistema político que quiera tener una sana evolución y desarrollo democrático debe tener al menos tres objetivos.

El primero es la legitimidad de la autoridad, que el Presidente de la República, sus ministros, los parlamentarios, los jueces, tengan suficiente fuerza para hacer la balanza de pesos y contrapesos, y que en la ciudadanía exista una real capacidad de rendición de cuentas, que es clave.

El segundo es que existan espacios institucionales, dentro de los marcos de la ley y de las normas, para promover la cooperación, el balance de poderes y su independencia. A nivel comparado, hay que decir que Chile está bastante bien.

El tercero es la integración de miradas diversas. La democracia por sí misma tiene el ideal del pluralismo, la tolerancia y la resolución de los conflictos de manera pacífica en sus valores fundamentales, y espero que los sistemas políticos, y el que se pueda construir -y ustedes, como comisionados, estoy seguro de que así lo van a hacer- tengan esta mirada de frente.

Después de esta breve introducción procederé a la presentación, que dividí en tres partes.

La primera se refiere a ciertos incentivos o provisiones constitucionales que pueden ayudar a reducir la fragmentación del sistema de partidos y a disminuir los costos de acuerdo y de cooperación.

El primero es algo que usualmente mis colegas de la Ciencia Política llaman a reflexionar, que es una idea que no viene desde el vacío. De hecho, viene desde el sistema francés y tiene mucha relación con la reforma que se hizo durante la presidencia de Ricardo Lagos Escobar. Se trata de analizar el tiempo de la elección presidencial y parlamentaria. Esto es clave, y aquí, por lo general, nuestra Constitución…

El caso ilustrativo es Francia, con esta idea de que, para incentivar que los partidos políticos y las coaliciones vayan detrás del Presidente, que lo acompañen en su tarea de gobernar y así aumentar la probabilidad de generar gobiernos

de mayoría -hemos tenido gobiernos de minoría en los últimos ocho años, de lo cual entendemos sus efectos y la desilusión que muchas veces trae para la ciudadanía-, es importante implementar un sistema parecido al francés.

El sistema francés es semipresidencial, pero hay ciertos elementos que podemos traer al sistema chileno, como esta idea de celebrar la elección parlamentaria con posterioridad a la primera vuelta.

Hay ciertos incentivos o beneficios muy importantes. El primero ya lo mencioné, y es generar coaliciones alrededor de las opciones que tengan real probabilidad de gobernar.

El segundo es algo muy típico de la Ciencia Política en los sistemas presidenciales, que es el efecto de arrastre presidencial. Cuando uno compara la votación de los candidatos presidenciales con las de sus listas parlamentarias, tienden a asemejarse entre un 70 y un 80 y tantos por ciento.

La gracia es que, trasladando la elección parlamentaria a un momento posterior a la primera vuelta, esto se podría traducir hacia coaliciones que comiencen a pensar en gobernar de la mano del Presidente desde el primer día en que estén inscritas las candidaturas.

Nuevamente, en la honestidad académica, hay que tener cuidado con dos elementos. Primero, que esto puede incentivar las coaliciones electorales no programáticas. Es importante que logremos construir una cohesión del sistema de partidos a través de las provisiones constitucionales que, de alguna

manera, nos permita pensar en pactos de largo plazo, como fue, por ejemplo, la Concertación entre 1990 y 2010.

Lo segundo es que hay que tener cuidado con el calendario electoral, porque, si tenemos la primera vuelta el tercer domingo de noviembre de cada año, y cuatro semanas después disponemos de la segunda vuelta, donde al mismo tiempo ocurra la elección parlamentaria, tenemos un problema de campañas: la elección presidencial duraría dos meses y la elección parlamentaria duraría solo uno.

Lo que hicieron los franceses fue el sistema de triple vuelta: primera vuelta un domingo, 14 días después la segunda, y después de un período de tiempo la elección parlamentaria. Estos elementos, que son claves y que tienen que ver un poco más con cómo se va a manejar el articulado respecto del presidencialismo y del Congreso, es muy importante tenerlos en cuenta.

El segundo elemento, obtenido también desde la literatura comparada, corresponde a los umbrales electorales nacionales para representación parlamentaria, es decir, para incentivar que los partidos con mayor representación, con mayor apoyo en las urnas y con mayor apoyo ciudadano, tengan cabida en el Congreso, se establece un límite a través de la ley para dejar fuera de la representación parlamentaria a todos aquellos partidos que no logren un cierto umbral.

Hay muchos casos, y dos grandes preguntas. La primera es cómo determinar el umbral, qué porcentaje de votos se requiere.

En el caso comparado existen diferentes versiones. El ejemplo más clásico es el de Israel, pero es muy poco aplicable al caso chileno por una sola situación: es un distrito nacional. Los casos que están en la diapositiva -y que podemos revisar después con sus preguntas, o ustedes pueden hacerlo también- son de sistemas multidistritales, como el que tenemos en Chile. Ahí podemos ver que los márgenes se mueven entre 3 y 5 por ciento, y que varían dependiendo de la posibilidad de existir listas o pactos electorales, o de partidos únicos.

Nuevamente, esto incrementa la gobernabilidad al reducir la fragmentación de la legislatura, desincentiva la formación de partidos de corte caudillista, que estén ubicados en un solo espacio del territorio, y que de alguna manera puedan generar redes de clientelismo, de señoriaje o de patronaje, que sabemos que son muy nocivas para la salud democrática.

Lo otro es que de alguna manera incentiva el margen de seguridad electoral, que es el mínimo de votos que necesita un partido para obtener representación, y eso también aumenta la rendición de cuentas frente a los ciudadanos.

Solo un dato: el promedio de votos de los partidos en Chile, en la última elección de 2021, fue de un 4 por ciento, por si quieren algún dato empírico.

El tercer punto se refiere a un sistema o modelo electoral mixto. Por lo general, y en la historia constitucional de Chile así ha sido, el sistema electoral se deja a una ley orgánica, a materia de ley. Sin embargo, hay un caso, que es el mexicano, que incluye el diseño del sistema electoral al

interior de su propio articulado, y lo que hace ahí es una reforma al sistema electoral -o sea, se puede hacer con provisiones constitucionales- para incentivar un sistema mixto.

En lo particular, los sistemas mixtos me parecen muy interesantes. Alemania y Nueva Zelanda los tienen, y lo que intentan hacer es conjugar lo mejor de dos mundos por una razón fundamental: la rendición de cuentas de los parlamentarios frente a la ciudadanía.

Cuando un parlamentario en lista necesita 11 por ciento de los votos para asegurar que va a salir electo, en un distrito grande, donde se eligen ocho personas, significa que puede tener nueve candidatos que obtengan un 1,5 por ciento y que resulte electo en el Parlamento. ¿Cómo la ciudadanía es capaz después de pasarle la cuenta literalmente a ese parlamentario, si hizo mal su trabajo?

Lo que hace el sistema mixto es combinar un sistema uninominal de mayoría relativa. Los números de esto no están escritos en piedra, es una discusión si pueden tener 255, 180, 120; no existe una regla escrita, pero la clave es que aumenta la rendición de cuentas y, además -ojo con esto-, hay un consenso general, al menos -por eso pasó la reforma-, en la reincorporación del voto obligatorio.

Pensemos en algo práctico, para no desilusionar a la gente: si implementamos el voto obligatorio con un sistema electoral como el que tenemos actualmente, cuando haya elecciones parlamentarias, de senadores, de Presidente, de consejeros regionales, vamos a tener unas papeletas con 80 personas.

Eso, nuevamente, disminuye la rendición de cuentas electorales, el *accountability* democrático. Además, aumenta innecesariamente las complejidades, no solo para los ciudadanos, sino también para los propios partidos políticos, que necesitan encontrar candidatos. Uno de sus principios básicos es reclutar candidatos, formar ciudadanos para que sean representantes de la voluntad ciudadana.

Bueno, hay alternativas de provisiones constitucionales que de alguna manera permitirían reducir esos costos.

El caso mexicano, en este mismo indicador de número efectivo de partidos, que en Chile está entre 11 y 15, después de la época del PRI (Partido Revolucionario Institucional) se ha mantenido relativamente estable, entre cuatro y cinco partidos, pero generalmente con siete u ocho partidos con representación parlamentaria, sin eliminar bajo ningún punto las provisiones democráticas necesarias.

Una reforma de este nivel requeriría un artículo transitorio. Por eso hay una nota ahí, que es muy importante, porque esto requiere una ley orgánica que cambie los distritos, que comience un proceso en que, probablemente, el Servel sea muy importante, pero, en realidad, hay que pensar que la configuración entre estas dos provisiones, de voto obligatorio y del sistema actual, va a generar muchísima desilusión en la gente, que creo que es algo que no podemos dejar de lado al momento de analizar el sistema político.

Ahora voy a pasar a dos partes, para ir más rápido, porque se me olvidó poner el *timer*, así que no recuerdo cuánto llevo.

Lo primero es que está este objetivo de ciertas provisiones que pueden incrementar la coordinación entre agentes del sistema político y el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

La primera de estas, que uno puede ver en la literatura comparada, es el principio de responsabilidad de los partidos políticos y sus representantes, tal como está en la Constitución alemana o en el título preliminar de la Constitución española. En esta presentación les pongo ejemplos de articulado que podrían ser utilizados para su discusión.

Es importantísimo declarar, como principio constitucional, la idea de responsabilidad de los partidos políticos y sus representantes, porque hay establecer una línea clara: necesitamos un cuerpo cohesionado de partidos. La democracia, la democracia representativa, la democracia deliberativa, la democracia directa dependen del éxito de los partidos políticos.

Decirlo hoy suena muy poco popular, pero sé que todos compartimos esa noción.

Además, esto trae consigo algo muy interesante, que es abrir espacios para que la participación ciudadana se canalice a través de partidos políticos.

Un ejemplo que se me ocurrió revisando el proyecto constitucional de la Presidenta Bachelet, que establecía iniciativas ciudadanas de ley con un margen del cinco por ciento del electorado. ¿Por qué, en vez de implementar sistemas de democracia directa, que está estudiado en la literatura que muchas veces traen problemas porque dejan de

lado al ciudadano común, al moderado, al que compone gran parte del cuerpo social del país y, muchas veces, pone por delante a aquellos que se dedican a la política, y los canalizamos través de los partidos? Que las iniciativas ciudadanas de ley necesiten el patrocinio de un partido político, que sea algo institucionalizado. Ustedes podrán debatir la parsimonia o factibilidad de los márgenes.

La democracia directa es un instrumento que en el mundo ha avanzado mucho, pero no nos olvidemos a los partidos políticos, porque son la piedra angular de la democracia representativa.

Quinto punto. Incentivar la relación entre el Presidente de la República y su coalición parlamentaria.

No hay nada más complejo, en un sistema presidencial, con un sistema multipartidista, que coordinar a los partidos políticos de una coalición.

Para hacerlo hay varias fórmulas. Una, como ocurrió en Chile, es tener candidatos suplentes en las elecciones.

Ahora, ojo, los candidatos suplentes no pueden coexistir en un sistema electoral como el que tenemos hoy. ¿Por qué? Porque cuando uno vota por un candidato, sabe quién será su reemplazo en caso de que fuere llamado al gobierno, cese por defunción o por otras causas. Incluso –esto lo dejaré a discusión de ustedes- se puede pensar en sistemas de reemplazo temporales, que oxigenen a la presidencia en momentos de complejidad.

A diferencia de los sistemas parlamentarios, que en momentos de complejidad política se disuelven, los sistemas presidenciales no tienen esta herramienta.

Y, ojo, creo que, dada la experiencia latinoamericana, darle poderes de disolución del Congreso al Presidente no es una buena idea. En ese sentido, se requiere algún mecanismo para oxigenar la relación entre ambos, como cuando un trabajador es mandado en comisión de servicio. Es exactamente lo mismo, uno sabe de antemano quien será el ciudadano que reemplace a ese ciudadano.

Lo último que quiero compartir con ustedes, para no extenderme tanto, es la idea de incrementar los incentivos a la cooperación Ejecutivo-Legislativo y mantener la legitimidad de las instituciones, cuidando la tradición constitucional del país.

Aquí haré una pequeña reflexión, que es el peso de la noche. En las cartas de Diego Portales a su amigo Cea, él hablaba acerca de este concepto. En la ciencia política se llama "cultura política", Sydney Verba es uno de los grandes exponentes de aquello. No podemos mirar al futuro sin hacernos cargo de nuestra herencia constitucional.

Por eso es que he insistido muchas veces acerca de que haya un sistema presidencial, un congreso bicameral, que es parte de la segunda línea de lo que hoy les traje para que conversemos y reflexionemos.

El primer dilema de esto es la regulación del número de urgencias en la discusión legislativa, que es una herramienta

muy importante, los Presidentes de la República la han ocupado sistemáticamente en el tiempo.

En un artículo muy reciente de James Godoy y Patricio Navia se hizo un seguimiento a cómo las urgencias han sido utilizadas entre los años 1990 y 2018. El promedio de urgencias presentadas por el Ejecutivo es de noventa y ocho por año. La pregunta e cabe hacerse aquí es el límite. Esa es una pregunta clave.

¿Deben existir las urgencias? Sí, porque permiten al Presidente de la República llevar a cabo su agenda de gobierno, lo que mantiene la legitimidad en el sistema democrático. Pero hay ocasiones en que se necesita poner un límite a algo para no asfixiar la labor legislativa, que es primordial, junto con el control, del Congreso.

Esto no es tan difícil de implementar, basta una modificación al articulado de la actual Constitución Política. Eso sí, manteniendo la atribución del Presidente de intervenir en la agenda legislativa para llevar a cabo su proyecto, su programa de gobierno, aquel con el que fue electo por la ciudadanía, y también plazos bien definidos. Pero creo que debe estudiar el tema de la regulación del número.

Con esto término.

Creo que hay que incentivar un poco la construcción de confianzas desde el primer día.

¿Qué significa eso? Vamos a ver algún tema que podamos reformar como atribución exclusiva del Presidente, pero que tenga la venia del Senado o del Congreso, como es la

ratificación de embajadores y representantes del Estado ante organismos internacionales.

Esto ocurre en los Estados Unidos, que tiene un sistema presidencial por definición, es el experimento presidencial básico. Legitima las relaciones internacionales como política de Estado, permite que desde el día uno -en ese momento que la opinión pública llama "luna de miel presidencial"-, se generen incentivos por parte del Ejecutivo para ir inmediatamente a negociar y a generar confianza en la interacción entre ambos.

Este sí es un cambio bastante rápido y sencillo de hacer, como ejemplo de articulado, con la Constitución actual.

Terminaré con una breve reflexión, ya que he compartido estas siete aproximaciones que creo pueden ayudar a tener un sistema político con más cooperación y coordinación, con más confianza, con más legitimidad en el tiempo.

Primero, la rendición de cuentas. Hay un tema con ello.

Los partidos políticos y la legitimidad son el sustento de la democracia representativa, son el sustento de una democracia sana en el tiempo, son parte fundamental para que los ciudadanos puedan entender el mundo político y son los llamados a representar la voluntad de la ciudadanía y sus diferentes miradas.

El sistema actual no está haciendo rendición de cuentas, ya que es bastante engorroso y complejo y genera problemas a los partidos políticos. Creo que estos son elementos claves en una Constitución.

Por eso -con esto termino, señor Presidente- reitero cuatro puntos clave: fortalecer el rol de los partidos políticos y abrir espacio a la participación institucionalizada; incentivar la cohesión política del Presidente y su coalición con los partidos de gobierno; generar confianza entre los poderes del Estado, a través de una interacción rápida, y mantener incentivos a la legitimidad de la autoridad.

Aquí, por ejemplo, la exclusividad del Presidente de la República en materia de gasto fiscal es clave, porque mantiene la rendición de cuentas sobre el Presidente de la República frente a los gastos públicos, frente al uso del dinero de todas las personas.

Esto la historia de Chile lo dice muy claro; las reformas del 60, con el presidente Frey Montalva, lo dejaron clarísimo. Tenemos que construir un sistema político que dé gobernabilidad democrática sana, donde los ciudadanos se sientan parte y nuestras autoridades y representantes entiendan su responsabilidad de cara a todos los chilenos.

Muchas gracias por su tiempo y atención.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Al contrario, gracias a usted, profesor Fernández, por su tiempo, por su clarísimo punto de vista, por su explicación.

A todos se nos ocurren, si tiene tiempo, algunas preguntas. Me voy a postergar.

Ofrezco la palabra, por si alguien quisiere preguntarle algo al profesor Fernández sobre alguna de las materias que explicó, u otras.

Comisionada González.

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Muchas gracias, Presidente.

Profesor Fernández, muchas gracias por su presentación y claridad.

Usted expuso una batería de instrumentos que tienden hacia el mismo objetivo: intentar generar grandes bloques mayoritarios en el Parlamento, intentar dar mayor gobernabilidad y mayor cercanía o confianza a la ciudadanía en su sistema electoral, en términos de la rendición de cuentas que el representante electo ha de efectuar ante la ciudadanía.

Uno de esos instrumentos es que los parlamentarios, en este caso los representantes -Cámara de Diputados- se elijan en una eventual segunda vuelta de la elección presidencial o, incluso, usted decía que en algunos sistemas donde corren las fechas es posterior, como el francés.

Tengo una inquietud con eso. Entiendo que ese es un instrumento que está disponible y que me parece muy interesante; de hecho, se ha discutido bastante sobre aquel. Pero la pregunta que tengo es la siguiente: Ese sistema tiende a generar dos mayorías; sin embargo, podría significar para el Presidente de la República, así como va aparejado con una mayoría que lo va a acompañar en su gobierno, una alta concentración de poder, en el sentido de que al Presidente lo va a acompañar una mayoría en el Congreso que lo va a apoyar -o a eso queremos propender-, y eso está muy bien de cara a la gobernabilidad, pero no sé qué mecanismos utilizan las

democracias modernas para contrapesar ese poder, que podría desbordarse.

No sé si usted tiene algunos ejemplos de cómo equilibrar o si, por el contrario, la preocupación que estoy planteando no se da porque se generan dos bloques mayoritarios, y esa otra mayoría va a contrapesar, sin bloquear, necesariamente, al Presidente de la República.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Muchas gracias por la pregunta, comisionada González.

La verdad de las cosas es que aquí hay algo muy importante, que no lo resalté en la presentación, que es la existencia de un congreso bicameral, con elecciones no concurrentes o no totalitarias del Senado. De hecho, el Senado, desde las discusiones de los padres fundadores de Estados Unidos, viene siendo algo así para aminorar, para calmar lo que puede ser la contingencia política.

Un sistema como ese solo puede existir si existe la provisión constitucional de un sistema bicameral, con un senado que se renueve, como en el caso francés es un tercio, cada tres años, o, como en el caso chileno, la mitad, porque duran ocho años en el cargo por cada elección concurrente.

Ese es el primer gran mecanismo para evitar una sobreconcentración -así podríamos llamarlo- de poder en el Presidente de la República.

Pero, además de eso, es importante un sistema así porque los gobiernos de minoría, que muchas veces generan parálisis, terminan generando un vacuo en el tiempo, entre la ciudadanía

y los representantes, de desilusión. Entonces, por supuesto, uno quiere tener un sistema que incentive que los partidos se cuadren detrás de un programa de gobierno, donde tiene que haber concesiones en el proceso entre primera y segunda vuelta. Pero eso solamente puede existir con un sistema bicameral.

Ahora bien, este mecanismo electoral del modelo francés opera en un sistema semipresidencial. Por eso hay que mirar de repente provisiones de otros tipos de sistemas para discutir y reflexionar si pueden ser útiles para un caso como el chileno. Pero no hay mucha más experiencia en esto.

Ahora bien -y eso es algo que tienen que ver-, el armado institucional es tan importante, porque, por un lado, uno tiene esta idea de hacer elecciones posteriores a la primera vuelta. Por otro lado, podría implementarse un sistema mixto. Ambos llevan a la idea de reducir la fragmentación, de incentivar la gobernabilidad democrática, la rendición de cuentas. ¿Puede coexistir uno sin el otro? Probablemente, sí. Si se elige un sistema electoral mixto, probablemente no es necesario hacer esta complejidad en el calendario electoral.

Entonces, dependiendo de los acuerdos que se tomen y de lo que discutan después los consejeros regionales, hay que ver este sistema electoral en un todo, con las provisiones del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, para poder llegar a buen puerto.

Espero que eso responda su consulta, comisionada.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias.

Aprovechamos de dar la bienvenida a otros miembros de esta Comisión Experta, que no son miembros de esta Subcomisión. Me refiero a las comisionadas Katherine Martorell y Paz Anastasiadis y al comisionado Hernán Larraín. Esto viene a reflejar la relevancia que tiene este asunto para nuestro país.

La comisionada Rivas pidió la palabra y luego el comisionado Francisco Soto.

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Muchas gracias, profesor, por la exposición.

A ver si está de acuerdo conmigo en esta aseveración y ahí conversemos.

Una manera de la lógica de fortalecer la cohesión, el diálogo y la cooperación en ellos, implica también un fortalecimiento del Parlamento en ese sentido.

Vimos que acá había un fortalecimiento del rol que plantea usted de los partidos políticos, que tendería a pensar que todos vamos a estar de acuerdo. Pero también tengo una pregunta sobre el fortalecimiento del Parlamento en sí mismo, de sus atribuciones, de sus funciones. Usted hablaba de las urgencias parlamentarias como un límite a las urgencias. No sé si escuché mal, ¿pero qué pasaría con otras alternativas que le dieran más autonomía legislativa al Parlamento, pensando en un sistema presidencial, pero con un fortalecimiento del rol mismo del Poder Legislativo?

Me gustaría que nos pudiera contar un poco más de esas experiencias que permitirían que sea una tramitación legislativa más expresa y más ágil.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Muchas gracias, comisionada Rivas.

Primero, hay dos roles grandes en el Congreso: un rol de legislador y un rol de control. Creo que es algo en que hay que avanzar, que hay que tomar del proyecto constitucional de la entonces Presidenta Bachelet. Me refiero a la posibilidad de ampliar la capacidad de las acusaciones constitucionales sobre ciertos miembros, por ejemplo, el Fiscal Nacional.

Hay que mirar muy ese proyecto en esa parte, porque es muy interesante.

Después de eso, hay que tener especial cuidado con el tema legislativo, con lo que conlleva la responsabilidad fiscal sobre el Presidente, que es básicamente para evitar los incentivos negativos y mantener rendición de cuentas sobre una figura. Pero también, en ciertas materias, podría existir apertura a ciertas iniciativas que hoy en día son exclusivas del Presidente de la República. En el proyecto constitucional de la Presidenta Bachelet eran materias de seguridad social, pero sabemos que materias de seguridad social pueden tener un costo muy alto para el fisco. Por eso, hay que tener mucho cuidado con esa provisión constitucional.

Cuando uno mira los sistemas presidenciales en el mundo, el proyecto de constituciones comparadas, que surge de un libro muy entretenido, de 2009, mide la potencia legislativa de las

diferentes cámaras en el mundo. Uno pensaría, especialmente para aquellos que estudiamos el presidencialismo chileno desde la perspectiva del derecho solamente -me tocó la ciencia política- que existe este hiperpresidencialismo chileno. Fíjense que la cantidad de atribuciones que tiene el Congreso Nacional es solo marginalmente menor a la del Congreso de Estados Unidos. En esa puntuación es algo así como tres decimales. De hecho, Chile se encuentra emparejado. Como no me sé de memoria todos los países, voy a sacar mis torpedos. Se encuentra emparejado con Colombia, con México, con Suiza. Es mayor, incluso, en términos de las provisiones constitucionales, que Alemania, que el Bundestag.

Lo que sí existe es que, en Chile, al Presidente se le dan bastantes capacidades distintas. Entonces, por un lado, solo con el hecho de, por ejemplo, ratificar a los embajadores y representantes chilenos frente a organismos internacionales por parte del Senado, que es la idea que está ahí, ya se genera un incentivo a que el Presidente tiene que tomar acuerdos de Estado con el Congreso.

De todas maneras -voy a ser honesto, lo mío son sistemas políticos comparados y sistemas electorales-, creo que también hay que pensar en buscar en proyectos constitucionales, como el que en su momento presento la entonces Presidenta Bachelet, ampliar la capacidad de control del Congreso y ver ciertas materias de exclusiva confianza de ley del Presidente, siempre y cuando exista especial cuidado con la materia de gasto fiscal, porque eso es una señal muy

clara para la ciudadanía de quién es el responsable de la billetera de todos, en el fondo.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias.

Don Francisco Soto.

El señor **FRANCISCO SOTO**.- Una pregunta muy concreta.

¿Cómo valora el papel de los independientes en el proceso político chileno, entendiendo esta particularidad del sistema chileno, que los iguala, en la participación, a los partidos, en cuanto a la posibilidad de acceder a la participación?

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Muchas gracias por la pregunta, comisionado Soto.

En primer lugar, es derecho de todo ciudadano tener la posibilidad de ser electo para cargos de representación. Eso, inmediatamente, hay que dejarlo clarísimo.

Lo segundo es que, en la historia de Chile de los últimos treinta años, se ha dado esta práctica de incorporar independientes dentro de las listas. La pregunta es si realmente somos independientes cuando nos presentamos a candidaturas de representación popular. Nosotros llamamos que los partidos políticos son una heurística muy importante, porque le dan al ciudadano un atajo de información para entender los principios, valores y posiciones de política pública de las candidaturas o de las personas que están postulando a los cargos.

En el sistema de umbrales, que presenté creo que en el punto 2, en ciertos países se deja de lado a las candidaturas independientes. Por ejemplo, si una persona quiere competir como independiente por la Región de Magallanes, como ha ocurrido en la historia electoral del Chile reciente, a ese independiente no se les aplica el umbral nacional, pero lo que se imposibilita con aquello es que utilicen partidos políticos para generar fines caudillistas, sumado a que en el sistema chileno actual eso da financiamiento público, y eso es clave.

Entonces, siempre hay que mantener la opción de que un independiente pueda competir contra un bloque de partidos o personas, pero también hay que cuidar que ciertos incentivos que se dan por la norma, por las provisiones constitucionales, puedan traer efectos negativos y nocivos para la democracia en el tiempo.

Espero que eso responda a su pregunta, comisionado.

El señor **FRANCISCO SOTO**.- Por ejemplo, en el proceso constituyente pasado se podía presentar listas independientes.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Sobre las listas independientes, creo que estas no entregan suficiente información a la ciudadanía acerca de sus posiciones, valores y principios. Pienso que los partidos políticos son los llamados a ello. Al final del día, ¿qué es un partido político? Es una agrupación de personas que quieren influir sobre las decisiones de la comunidad, que se presentan a cargos de representación de popular para acceder a cargos, y que, de alguna manera, tienen la representación de un grupo

de ciudadanos. Esa definición, si le sacamos la parte institucional, es básicamente lo mismo que intentaron hacer, por ejemplo, listas independientes en el proceso pasado, con la gran diferencia es que no están institucionalizados dentro del sistema jurídico chileno, dentro del sistema político chileno y, eso lo que evita, es que tengan rendición de cuentas real frente a la ciudadanía, y eso clave.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra el comisionado Sebastián Soto.

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Muchas gracias, Presidente, muchas gracias al profesar Fernández por su presentación. Tiendo a coincidir con muchos de los ejes que usted nos plantea, pero mi pregunta es específica sobre un tema que usted planteó vinculado con el mecanismo de reemplazo de los parlamentarios.

La verdad es que, al menos, mi impresión es que nosotros en Chile nunca hemos estado tranquilos ni satisfechos con nuestro mecanismo de reemplazo. Bajo la Constitución de 1925, las elecciones complementarias que transformaban en uninominal un sistema proporcional que, además, generó eventos históricamente importantes como el "Naranjazo".

Luego la Constitución original le transfería la decisión de reemplazo a la Cámara respectiva, luego la reforma de 1989 al compañero de lista, y la de 2005, al partido. Entonces, la verdad, creo que nunca ha habido un sistema en que nos

parezca plenamente satisfactorio, y, entonces, me gustó mucho lo que usted tan sabiamente planteó solo a modo general.

En ese sentido, me gustaría, si es posible, que usted nos ilustre un poco más sobre cuál cree que es el mejor, o no sé si puede decir eso, pero, a su juicio, y para nuestra propia cultura política, ¿cómo ve usted ve los diversos sistemas de reemplazo parlamentario?; esta idea reemplazo temporal que plantea usted, esta idea de candidato ¿cómo le llamó, auxiliar?, me gustaría si pudiera profundizar un poco más sobre eso.

Gracias.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Muchas gracias, comisionado Soto. Esto es muy entretenido, voy a hacer honesto.

Cuando uno mira lo que ocurre en los Estados Unidos de América, que es un sistema uninominal por mayoría relativa, cuando queda un puesto vacante se hacen elecciones complementarias. La ventaja -más allá de las complejidades del sistema americano donde cada estado tiene su propia legislación electoral y sus propias normas- es tener cierta certeza y claridad absoluta acerca del proceso.

Los americanos saben que queda un puesto vacante, sea por renuncia, sea porque se va el gobierno, etcétera, van a tener una lección complementaria, y eso genera la idea de *accountability*, de rendición de cuentas real.

Como usted muy bien ilustraba, el caso chileno ha tenido muchísimos cambios, ¿por qué? Porque no puede coexistir un

diputado suplente, por ejemplo, con un sistema proporcional, porque, nuevamente, en la práctica, la observación empírica, si tenemos 60 candidatos, vamos a tener 120 candidatos en realidad, y las complejidades de información son altísimas.

Pero en un sistema como el mixto, donde hay una parte uninominal, ahí pueden existir diputados suplentes, o elecciones complementarias que tengan que estar registradas por ley -ojo con esto- significa que va a ser siempre el tercer domingo de noviembre como lo que pasa en Estados Unidos con el primer martes, después del primer lunes de noviembre, cosa que se mantenga la conciencia y existan los incentivos suficientes para entender que es distinto dejar la vacancia un año antes, seis meses después, tres meses antes, etcétera.

Ahora, en sistemas mixtos, por ejemplo, el reemplazo tendría que ser por complementario o por diputados suplentes solo en los distritos uninominales. En la corrección proporcional que se hace con posterioridad a la elección uninominal, uno podría hacerlo con el siguiente en lista, que es una alternativa, o podría incluso a ser un incentivo a dejarlo vacante, para que solo aquellos que tienen una relación directa con la ciudadanía a través de los votos, de rendición completa, sean aquellos que puedan generarse esa vacancia.

Creo que el reemplazo temporal puede ser una muy buena idea si coexiste con esta idea de un sistema de diputados suplentes uninominales o, incluso, con elecciones, no, tendría que ser con sistemas de diputados suplentes.

La experiencia comparada en esto es muy diversa. Cada país que uno ve son distintos y especialmente en los sistemas proporcionales como el que tenemos actualmente. Lo más usual, es utilizar a plenos en regiones presidenciales, sistemas que sean de elecciones suplementarias, como ocurrió en Chile en algún tiempo, pero que ahí, el calendario electoral es clave.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra la comisionada Rivas.

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Voy a preguntar harto; soy la alumna preguntona, pero que tiene que ver mucho con, como usted decía también, de la crisis de legitimidad, la crisis de confianza, es evidente y yo estoy de acuerdo con eso, que es fundamental el fortalecimiento de los partidos políticos.

Es algo que, sin duda, estamos de acuerdo, pero también tenemos, y desde la ciencia política, la sociología, se ha estudiado mucho, una crisis de confianza y legitimidad profunda en los partidos políticos. Si a esto sumamos el fortalecimiento, que estamos de acuerdo, de los partidos políticos, sumamos, además, umbrales de representación importantes de los partidos políticos y con una sociedad como la que nos encontramos ahora, que esperamos revertirlo, pero de ahí viene mi pregunta, esta baja adhesión a la idea de la política, a los partidos, el riesgo de populismo y caudillismo también en esto, finalmente tengo el temor de que estas normas terminen generando más apatía y desencanto en la política y, finalmente, un sistema de exclusión más bien

binominal y de exclusión de minorías políticas en perjuicio de partidos más grandes, más cohesionados, cuestión en la que estamos totalmente de acuerdo, pero como incentivando esta idea más de una política más de élite y grandes coaliciones que de representación minoritaria, finalmente podríamos terminar en una especie de binominalismo en los resultados.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Comisionada Rivas, yo creo, que ni Alemania, ni México ni Nueva Zelanda pensaron que un modelo mixto podía generar una binominalización del sistema electoral. Esto es absolutamente compatible con la existencia de siete, ocho, nueve partidos, como el que tuvimos durante el período de la Concertación, de abrir espacio. Pero aquí hay un tema que es muy importante, que también es práctico; lo que usted está abordando es muy entretenido, hay que ser honesto, podríamos estar conversando toda la tarde, pero quiero hablar de tema clave, que es, nuevamente, la heurística, esto es, qué dice el partido de las personas.

Fíjense que en Estados Unidos –que es la literatura que conozco mejor– cuando se generan desacoples entre la ciudadanía y los partidos políticos es porque no ven mucha diferencia entre ellos.

En algún momento de los años noventa los norteamericanos en las encuestas decían da lo mismo votar por los republicanos o los demócratas, son prácticamente lo mismo. Eso pasaba con dos partidos. Cuando tenemos quince partidos, la pregunta es ¿cuál es la diferencia entre el partido A, el partido B y el

partido C?, ¿qué tienen de principio moral, ético, económico, de política pública que los haga distintos? Cuando hay demasiados partidos y demasiados candidatos lo que ocurre es eso.

Ahora, no todos binominaliza el tema, por ejemplo, Canadá, tiene sistema uninominal, son tres partidos; Inglaterra, exactamente lo mismo; en México, con un sistema mixto uninominal son cuatro partidos efectivos, grandes, son siete, ocho partidos los que compiten y tienen representación parlamentaria, la representación también da espacio, porque, además, los sistemas nominales generan algo que generaba el sistema binominal, que era la competencia intralistas. En algunos casos, ustedes los conocen muy bien, la competencia era más fuerte entre los correligionarios de lista que entre los partidos en sí mismo.

El sistema nominal mixto aparte, para no generar todo en dos grandes bloques o en tres grandes partidos, sino que dar espacio a la expresión y a las voluntades de la ciudadanía tiene la gracia que tiene esta corrección proporcional, por eso en Alemania ha funcionado tanto; de hecho, cuando uno en clases les habla a los alumnos de los sistemas mixtos siempre les dice: es el intento de combinar lo mejor de dos mundos, la gobernabilidad –que muchas veces da un sistema uninominal– con la libre expresión de la voluntad de las personas a través del voto con la corrección proporcional.

Ahora, usted puede implementar una provisión constitucional y no otra, por ejemplo, puede decir: "vamos a adoptar el sistema electoral mixto, pero no vamos adoptar los umbrales

de representación", y eso permite que efectivamente haya competencia nacional, que un partido que saca el 3 por ciento de los votos tenga representación, aunque pierda en todos los distritos del país a través de la corrección proporcional.

Las aproximaciones que les traje aquí no son en todo sentido un paquete, una batería que hay que implementar 1 a 1 en su totalidad, sino que hay que mirar cada una para lograr estos tres objetivos de una gobernanza democrática sana.

Con eso espero haber respondido de su comentario. Podemos seguir conversando, que es muy entretenido.

Muchas gracias, comisionada.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- La comisionada Natalia González pidió la palabra y yo solo aprovecho de transmitir y dejar alguna inquietud, recogiendo lo que, si la entiendo bien, comisionada Rivas, es un gran desafío incentivar la cooperación, la gobernabilidad, pero con pluralismo y que exista diversidad en la representación política al mismo tiempo.

Creo que es un desafío y tenemos que buscarle al lado, porque ninguna de los dos extremos parece conformarnos, afortunadamente. Si pudiese profundizar en un tema, usted señaló, más allá de las críticas que uno pueda tener al sistema actual, que esas críticas, si le entiendo bien, corríjame si no es así se ven agravadas ahora que se incorpora el voto obligatorio, es decir, que lo que ya no a algunos no nos parecía bueno, pareciera venir peor, a propósito de una reforma muy sentida por muchos, esto no se

trata de hacer un juicio al sobre el voto obligatorio, sino más bien sobre prever los efectos que esta política tan sentida por todos pueda generar en un sistema electoral que ya produce fragmentación y polarización.

Si pudiese ayudarnos con eso, señor Fernández, y luego comisionaba González le damos la palabra nuevamente.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Muchas veces, Presidente, sí, esto efectivamente es un tema práctico, es un tema de la ciudadanía básicamente. La única experiencia que tenemos como país de inscripción automática y voto obligatorio fue el pasado plebiscito con una opción en papeleta binaria, una campaña electoral centrada en dos opciones, una cantidad de información altísima con una participación histórica. Sí, imaginemos mantuviésemos los niveles de participación electoral de otros países latinoamericanos con sistemas obligatorios, como Perú, Argentina, Brasil, Paraguay, hasta cierto punto, pero en vez de enfrentarnos a una opción binaria, que nos devoramos 30 segundos en votar, nos enfrentamos a cuatro papeletas. La papeleta de concejales en Arica, 97 candidatos, o algo así. Seis candidatos a alcalde, candidato a gobierno regional.

¿Nos vamos a demorar los mismos 30 segundos? Solo en doblar el voto de concejales uno se demora harto. Imagínense esto también fuera para los diputados. Pensemos que, además, las personas van a querer votar en noviembre. En Santiago hace muchísimo calor, en el norte igual, en el sur puede llover, y vamos a tener filas larguísimas para emitir nuestro voto.

¿Qué va a generar eso en el tiempo? Dos opciones: uno, va a deslegitimar la única obligatoriedad del voto por la imposibilidad de sanción. No queremos que eso pase, o, lo segundo, va a generar una profunda desazón en la ciudadanía por no poder ejercer su derecho más básico en un sistema democrático como es ir a votar.

Esos aspectos administrativos, por supuesto, si estuviera el presidente del Servel diría: "Vamos a duplicar las mesas, triplicar las mesas, cuadruplicar las mesas", con el costo que eso tiene asociado para nuestra sociedad, y no vamos a solucionar problemas de fondo, que tenemos un problema de rendición de cuentas y que estamos generando un armadijo institucional que hace más compleja la parte más central de cualquier sistema democrático que es votar, y creo que es algo que deben tener en cuenta porque no se habla mucho de esto en general.

Muchas gracias, Presidente.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias, señor Fernández.

Tiene la palabra la comisionada Natalia González

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Por su intermedio, Presidente, profesor Fernández, si nos pudiera relatar algunas mejores prácticas o ejemplos, ya sea comparados o de otra época aquí en Chile sobre normas de disciplina partidaria para evitar el discolaje, para evitar justamente la desconexión entre la ciudadanía y un representante que pertenecía a un determinado

partido cuando uno lo elige, pero que después en su desempeño en el Congreso se retira del partido o se retira de la bancada, y que pudiesen ser acordes a nuestra idiosincrasia, o si no lo es, cómo hacerlo para ir generando esa cultura de disciplina a partir de ahí. En segundo lugar, si nos pudiese hablar un poco sobre los sistemas de listas cerradas, y para entender, ¿eso tiene algunos beneficios, permite la incorporación de otros perfiles, quizás, menos electorales?, pero eso también conlleva y se ensambla con la primera pregunta, mucha responsabilidad para los partidos y es un acto de confianza de la ciudadanía hacia los partidos bien importantes, porque, en el fondo, las personas bajo esos sistemas dejan de elegir a un individuo y eligen a la colectividad y es el partido el que, de alguna manera, pone los nombres que van en esa lista y esa gran responsabilidad me imagino que tiene que ir aparejada con normas acorde de *accountability* y rendición de cuentas.

Le pido si nos pudiera comentar sobre aquello.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Lo primero es un poco reflexionar sobre las listas cerradas, estas, básicamente sirven para posicionar los partidos de mejor manera, cohesionarlos de buena manera. En la historia reciente de Chile no tenemos experiencia de esto; tenemos experiencia. Dile reciente, no estoy seguro…

(*Varias personas hablan a la vez)*

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Se les recuerda que todas las comunicaciones deben hacerse a través de la Mesa.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Disculpe, señor Presidente, esto es como el alumno que no levanta la mano. Continúo.

Las listas cerradas de hecho han generado ciertos incentivos positivos en países como España, que tiene un sistema de partidos con bastante inclusión, bastante diverso, plural, moderado y que aparte tiene otras ventajas como la posibilidad de, como decía muy bien la comisionada, incorporar personas con características distintas: ciudadanos, mujeres, hombres, de diferentes edades, etcétera.

No hay evidencia comparada en términos constitucionales de provisiones constitucionales que den ciertas atribuciones a los partidos para, por ejemplo, al menos en sus ideas democráticas, eliminar a los diputados. Eso suena muy fuerte, pero, por lo general, lo que es clave en las provisiones institucionales es poner ese principio que les mencioné acerca de la responsabilidad de los partidos políticos. Eso lo que hace, de alguna manera, es incentivar al legislador a que comience a generar reformas dentro de las leyes orgánicas correspondientes para, por ejemplo, fortalecer los comités de ética de los partidos políticos, fortalecer la *accountability* que tengan sobre sus representantes. En Chile existen ciertas expresiones, como la ley antidíscolos, que es de hace algunos años. Pero la gran clave de esto es que me parece, aunque no

estoy del todo seguro, de que en una sociedad como la chilena las listas cerradas no van a ser muy aceptadas.

Porque hay dos opciones: una lista cerrada donde uno vota por un candidato y automáticamente se da al partido, o una lista cerrada en la que uno vota por un partido. Bajo la condición actual chilena, donde los partidos políticos más tradicionales han visto una merma importante en sus votos en las últimas elecciones, esto podría generar que existiese un dinamismo rotativo de renovación constante de partidos, lo que también dificulta la rendición de cuentas, porque no se instala bien el partido político en el territorio con las personas, etcétera.

En ese sentido, a mi parecer, en el contexto actual de Chile, las listas cerradas pueden ser complejas. De todas maneras, hay que intentar aumentar la cohesión partidaria, y creo que en ese sentido las reformas del sistema electoral pueden ser mucho más efectivas desde un punto de vista constitucional, sin perjuicio de que hay un trabajo detrás, que es materia de ley, de manera comparada, al menos, sobre estas materias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Bien, aprovechando su tiempo, profesor Fernández, solo quiero ver si nos puede ilustrar en un par de cosas más. Creo que para quienes puedan estar siguiéndonos puede ser interesante que usted profundice en una idea que le entendí, corríjame si no es así, en orden a que hay que evitar que haya partidos políticos caudillistas, personales, sobre todo por cuanto tienen financiamiento

público. Entonces, creo que sería de interés que usted pudiese profundizar cómo es que una especie de empresa política -digamos, caudillista- puede incluso obtener fondos públicos, porque es algo que no siempre la gente tiene en consideración y es bueno ir aclarando.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Presidente, aquí hay dos puntos importantes.

El primero es que cuando se hizo esta reforma de ley, durante el gobierno de la ex-Presidenta Bachelet, si uno hacía el ejercicio del mínimo umbral para constituir un partido político legal que le diera financiamiento público, eso lo transformaba inmediatamente dentro del 50 por ciento de las pymes con mayor ingreso. Ese es un incentivo bastante complejo. Esto no significa que no se tengan que financiar públicamente a los partidos. Lo que significa es que hay que tener cuidado con los incentivos que genera una ley sobre los agentes políticos.

Ahora, aquí hay un punto muy relevante. La expresión de las regiones no puede ser dejada de lado por un intento -dado que el país tiene una concentración poblacional muy grande- de nacionalizar todos los partidos, y ahí, cuando se generan las provisiones constitucionales, porque en Chile existen dos tipos de partidos: partidos regionales y partidos nacionales, los umbrales pueden ser aplicados a ambos, dependiendo de la configuración que se tenga en el articulado. Pero la idea de que se pueda generar un partido que controle un territorio, que de alguna manera se generen redes clientelares con los

ciudadanos, que terminen pensando erróneamente que dependen de un liderazgo de turno o de un representante para subsistir en sus necesidades más básicas es algo que el sistema político tiene que evitar a toda costa.

Con los incentivos actuales, esto significa que hay que tener muchísimo cuidado con partidos de representantes que se puedan instalar en un territorio determinado sin vocación de voluntad nacional ni de progreso regional, sino cuidando sus propios intereses. Por eso, algunas veces los umbrales funcionan muy bien para evitar este tipo de posibles vicios al sistema político.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tengo una última pregunta. No sé si alguien quiere sumar otras inquietudes.

Usted mencionó algunos mecanismos, particularmente el relacionado con la fijación de la fecha de las elecciones parlamentarias con la segunda vuelta presidencial, para efectos de generar gobiernos de mayoría.

Hemos visto que -a mi juicio, correctamente- ya empieza a desmitificarse que solo el parlamentarismo asegura mayorías. En ese sentido, usted hizo mención a que había que tener cuidado con tener acuerdos meramente electorales y no programáticos.

¿Qué podemos pensar? ¿Qué podemos profundizar para buscar mecanismos que no solo sean acuerdos electorales, sino acuerdos programáticos?

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Esta pregunta es una de provisiones del sistema electoral, porque aquí se estableció el límite de reacción en Chile, que en la literatura de Ciencia Política se dice que se genera un parlamentario "pato cojo", ese es el término usado en la literatura -*lame duck*, en inglés- que, básicamente, en su último período, está más interesado en su propia supervivencia dentro del sistema que en los intereses del partido, que en los intereses del sistema político en general.

En un sistema como el actual, asegurar gobiernos de mayoría presidencial, es muy importante. Sin perjuicio de aquello, no existe… Perdón, me puede repetir la pregunta, llevo mucho rato hablando. La última parte.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- ¿Qué incentivos podemos explorar para efectos de generar acuerdos más que electorales, derechamente programáticos?

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Sí. Un sistema electoral que tenga la capacidad de reelección en el tiempo -en Chile son tres-, con un sistema binominal, por ejemplo, produce que los partidos hagan espacios de acuerdos con un horizonte temporal más largo que la simple elección de turno.

De hecho, el sistema binominal -nos guste o no-, generó un incentivo a una coalición programática que fue muy exitosa, como fue la Concertación de Partidos por la Democracia. ¿Por qué fue eso? Porque, de alguna manera, se pensaba que no iban

a durar cuatro u ochos años, sino que se debía tener un proyecto político que fuera una respuesta al incentivo de los márgenes electorales de seguridad. Para el sistema binominal era un 33 por ciento, uno partido en tres, porque se elegían dos por cada distrito. En los apartados uninominales sería básicamente 50 por ciento para asegurarlo.

Ese incentivo de tener que buscar al votante mediano y no a extremos de la distribución, como pasa hoy día, genera naturalmente que los acuerdos políticos tengan que ser de más largo plazo; porque tienen que ir ganando terreno y convenciendo a la ciudadanía, hasta cierto punto, de que su proyecto político es viable en el tiempo.

Ahora, eso también pasa en los gobiernos parlamentarios. Hay que tener ojo con aquello. Un gobierno parlamentario no asegura programático; de hecho, al revés, incentiva lo electoral. Porque, para formar gobierno, necesito formar alianzas en un período muy corto, donde no se generan las confianzas para poder gobernar.

Entonces, aquí la configuración entre un sistema que tenga un pluralismo suficiente, pero que no sea tan atomizado o fragmentado como el actual, naturalmente va a generar alianzas programáticas de mayor plazo.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Bien. Muchas gracias, señor Miguel Ángel Fernández. Si no hay más preguntas, lo liberamos, agradeciéndole enormemente su tiempo.

El honor para usted de haber sido el primer invitado a esta Subcomisión.

El señor **MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ** (expositor).- Muchísimas gracias. Es un honor, también, por ser de Concepción y estar aquí. Voy a ser muy honesto.

Muchísimas gracias, Presidente, comisionados, Secretario, equipo técnico y a los asistentes que están aquí el día de hoy.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Vamos a suspender brevemente para despedir a nuestro invitado.

Se suspende la sesión.

-Transcurrido el tiempo de suspensión:

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Continúa la sesión.

Quiero hacer presente, que tenemos el acuerdo -quiero refrendarlo-, de que todos los miembros de la Subcomisión van a enviar los nombres de sus invitados a más tardar el día de mañana. Quiero fijar una hora. ¿Les parece las trece horas para enviar los nombres de sus invitados?

Por supuesto, si hay invitados que con posterioridad parezcan relevantes, este no es un plazo fatal; pero es una invitación a que podamos avanzar organizadamente.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 16:53 horas.

MAURICIO CÉSPED MORA,
Coordinador de Redacción.