



**SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA CONSTITUCIONAL Y
FORMA DE ESTADO**

Sesión N° 8 – 13 abril de 2023

15:09 horas– 17:10 horas

SUMARIO:

Expusieron el señor Esteban Szmulewicz, la señora Gabriela Dazarola, el señor Rodrigo Delaveau y el señor Jorge de la Carrera en representación del movimiento ciudadano 50+UNE.

PRESIDENCIA

Presidieron sucesivamente la sesión, el presidente subrogante comisionado señor Francisco Soto Barrientos, y el presidente 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.

Participaron de la sesión el señor Esteban Szmulewicz, la señora Gabriela Dazarola, el señor Rodrigo Delaveau y el señor Jorge de la Carrera en representación del movimiento ciudadano 50+UNE.

Asistieron, además, la asesora señora Marcela Dupré Bueno, y el asesor señor Ariel Salinas Antezana.

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. Nota del Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Alfonso Pérez Guíñez, en la que solicita ser recibido por la subcomisión al objeto de exponer sobre documento con observaciones al capítulo IV de la estructura del texto constitucional, sobre el “Congreso Nacional”, que acompaña.
2. Comunicación mediante la que se solicita que la subcomisión invite a exponer ante ella al académico y doctor en Ciencias Políticas, señor Alejandro Olivares.

ACUERDOS

La unanimidad de las y los integrantes de la subcomisión acordó recibir para dar a conocer su opinión ante la subcomisión al Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Alfonso Pérez Guíñez.

ORDEN DEL DÍA

I. Adopción de acuerdos relativos a las personas que se recibirá para exponer ante la subcomisión

De acuerdo con lo dispuesto en el 27 del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, y en consideración de la solicitud presentada individualizada en la cuenta, la unanimidad de las y los integrantes de la subcomisión presentes acordó recibir al Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Alfonso Pérez Guíñez, al objeto de exponer sobre documento con observaciones al capítulo IV de la estructura del texto constitucional, sobre el “Congreso Nacional”.

II. Exposición de invitados

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 y 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, expusieron ante la subcomisión, en el siguiente orden, el señor Esteban Szmulewicz, la señora Gabriela Dazarola, el señor Rodrigo Delaveau y el señor Jorge de la Carrera en representación del movimiento ciudadano 50+UNE.



Las exposiciones de los y las participantes de la sesión 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 17:10 horas.

~~Reynaldo Núñez Estrada~~
Secretario de la subcomisión

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

PROCESO CONSTITUCIONAL
COMISIÓN EXPERTA
SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA CONSTITUCIONAL Y
FORMA DE ESTADO

SESIÓN 8ª

Celebrada en Santiago, el jueves 13 de abril de 2023, de
15:09 horas a 17:10 horas.

I. APERTURA DE LA SESIÓN

-Se abrió la sesión a las 15:09 horas.

El señor **REYNALDO NÚÑEZ** (Secretario).- En el nombre de Dios
y de la Patria, se abre sesión.

II. ACTAS

El señor **REYNALDO NÚÑEZ** (Secretario).- El acta de acuerdo
de la sesión 7ª queda a disposición de los señores
comisionados y de las señoras comisionadas.

III. CUENTA

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- El señor
Secretario dará lectura a la cuenta.

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

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

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Se ofrece la palabra sobre la cuenta.

Se ofrece la palabra.

¿Habría acuerdo sobre las personas que se quiere invitar?

Acordado.

IV. ORDEN DEL DÍA

**EXPOSICIONES DE INVITADOS, SOBRE MATERIAS ATINGENTES AL
MANDATO DE LA SUBCOMISIÓN**

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Esta sesión tiene por objeto escuchar las exposiciones de nuestros invitados: el abogado experto en descentralización, señor Esteban Szmulewicz; la académica de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Gabriela Dazarola, el abogado y profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Rodrigo Delaveau, y el representante del movimiento ciudadano 50+UNE, señor Jorge de la Carrera.

Sean todos muy bienvenidos.

En primer lugar, tiene la palabra el señor Esteban Szmulewicz.

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

El señor **ESTEBAN SZMULEWICZ** (expositor) [vía telemática].-
(inaudible entre el minuto 04:48 y el minuto 06:38)

...problemas, desde el punto vista teórico-doctrinal, con algunas tentativas y, a partir de eso, realizar una valoración y, sobre todo, algunas propuestas de mejora.

Creo que hay muchísimos aspectos positivos y varios aspectos de mejora en lo que se ha acordado hasta ahora en la Subcomisión, por lo que me referiré a esos puntos más adelante, ya que entiendo que esa es la idea de la conversación que se plantea en esta sesión.

Lo primero, es algo que probablemente ya conocemos, pero, de todas maneras, quizás sea bueno colocarlo en algunos datos.

El problema del centralismo ha sido ampliamente documentado desde distintos puntos de vista, pero quiero resaltar cuatro perspectivas, aunque hay muchas otras maneras de exponer el problema.

Primero, la falta de poder o autoridad regional, entendido desde el punto de vista de la capacidad que tienen los gobiernos regionales tanto para tomar decisiones propias como para participar en la toma de decisiones compartidas.

Lo que vemos en la presentación es un gráfico que hicimos en 2017, adaptando un indicador internacional que mide distintos países y nosotros nos concentramos en países no federales. Esto en contextos de estados unitarios que tienen algún tipo de descentralización y una población superior a

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

tres millones de habitantes. Como pueden ver, Chile está bastante abajo, en el penúltimo lugar de la tabla, y marco en un cuadrado rojo a Finlandia y Francia, que son dos estados unitarios, con niveles de descentralización interesantes, y respecto de los cuales me parece importante hacer referencia porque, además, son dos estados unitarios y descentralizados que tienen altos indicadores de calidad de vida, de equidad territorial, de bienestar de la población en los territorios, lo que me parece que es el fin que persigue la descentralización.

A la misma conclusión nos lleva el índice de autoridad local. En el gráfico anterior, estábamos viendo el nivel regional, el nivel intermedio o como se llame: cantonal, provincial, o regional en nuestro caso. En este índice nos concentramos en los gobiernos locales y en las municipalidades.

Este es un indicador aún más complejo, pero, básicamente, se refiere a la misma idea. Si les parece, podemos profundizar sobre estos datos en la ronda de preguntas. Como decía, la idea es la misma: autoridad local, capacidad de toma decisiones propias, capacidad de control del presupuesto, tanto en sus ingresos como en sus gastos a nivel local, ámbitos de competencia, etcétera, y, también, capacidad de coordinarse con gobiernos regionales y nacionales en la toma de decisiones públicas y en la implementación o gestión de estas. Chile, aquí aparece en el último lugar de la tabla.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Nuevamente, lo comparo con Finlandia, que está primero, pues, como sabemos, tiene gobiernos locales muy poderosos y es un país con un alto nivel de desarrollo. Ahí hay una correlación muy fuerte -aunque no necesariamente una causalidad, ya que no hay una relación causa-efecto entre mayor descentralización regional y local y mayor calidad de vida-, atendida ciertas condiciones, que es lo que vamos a mencionar en un momento, y que creo que la Subcomisión y la Comisión Experta están abordando de manera bastante idónea e integral, aunque hay algunos aspectos que requieren mejora.

Entonces, atendida estas condiciones, se logran las ganancias de desarrollo territorial equitativo y de mejoramiento de la calidad de vida de las personas que la descentralización busca lograr.

Lo mismo más o menos en el caso de Francia, aunque un poco más abajo que Finlandia de todas maneras muy alto en relación con la autoridad local. Tanto autoridad regional como autoridad local en estos países son muy altas; en cambio, en Chile son muy bajas.

Si ahora miramos a una cuestión que tiene que ver con la equidad territorial -y este es uno de muchos indicadores que se podrían señalar-, aquí se muestra la diferencia entre el producto interno bruto per cápita, por persona, por habitante de las regiones más ricas -en el gráfico la barra que va hacia la derecha- versus las regiones más pobres. Entonces, a mayor distancia en esta columna, mayor es la diferencia entre

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

el PIB per cápita de la región; a menor distancia, tenemos mayor igualdad territorial.

Chile, nuevamente aquí, al revés, por supuesto; aquí estamos bastante alto junto con México, con Rusia, con India, que aparecen un poco más abajo, Colombia. En general, los países en vías de desarrollo tienen una diferencia del PIB per cápita muy alta versus países, como Francia, que está como en la mitad o Finlandia, y luego algunos Estados bálticos, como Estonia, ¡qué sé yo! que tienen niveles de igualdad territorial muchísimo más altos.

Pero me mantengo en la comparación con Francia y Finlandia, porque me parece que hay ahí cuestiones relevantes desde el punto de vista comparado. Con Francia, compartimos una tradición jurídico-legal; tenemos una herencia administrativa muy parecida; tenemos algunos aspectos, incluso, lingüísticos. Somos todos herederos de las lenguas romances.

Con Finlandia tenemos unas cuestiones bastante distintas, es difícil la comparación, pero, de todas maneras, desde el punto de vista geográfico, somos países dependientes de recursos naturales y con amplia diversidad regional. Por lo tanto, también me parece interesante recalcar la comparación con esos países. Si quieren, más adelante, podemos ahondar en los temas metodológicos.

Pero lo que me parece más importante son las grandes desigualdades que se observan en nuestro país y que, incluso, afectan a la capital; la calidad de vida en la capital es materia de derechos humanos.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

En 2013, se hizo un estudio comparado de cuatro regiones - es el que aparece a la izquierda- Territorios y Derechos Humanos, por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, que detectó la enorme desigualdad en materia de acceso y calidad de derechos humanos y, sobre todo, derechos sociales entre las regiones. Se eligieron cuatro regiones por ser más emblemáticas, incluyendo la Metropolitana, pero también Antofagasta, Los Ríos y Aysén; se hicieron entrevistas, estudios de indicadores empíricos; una revisión muy completa de literatura nacional y comparada, y se concluyó que efectivamente el centralismo es un problema muy grave para los derechos humanos en nuestro país, sobre todo, a nivel territorial, incluyendo las diferencias que existen en la Región Metropolitana, que son también muy grandes.

Luego, en 2016, el Instituto Nacional de Derechos Humanos hizo otro informe en relación específicamente con el Derecho a la Salud en Regiones.

En el informe anual, el capítulo 2, se enfocó al derecho social, a la salud y las diferencias territoriales. Esto me parece particularmente grave.

Aquí nos encontramos con que se contradicen estándares internacionales que nos indican la necesidad de una vigencia igualitaria, efectiva y de calidad de los derechos, sobre todo los derechos sociales, y eso lo ha dicho el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como también el programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el ONU-Habitat. Los dos informes, de

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

2009, nos dicen que las desigualdades territoriales son una vulneración de los derechos humanos.

Ahora bien, ¿cómo abordar este problema económico de desigualdad entre las regiones, este problema político de centralismo y este problema de derechos humanos?

Desde el punto de vista teórico, -y me parece que la Subcomisión y la Comisión Experta están muy correctamente en esa dirección- hay que abordarlo de manera sistémica.

Los procesos de descentralización efectiva son aquellos que miran a la descentralización política, administrativa y financiera de manera sistémica, y lo voy a reiterar más adelante. Yo creo que lo que se está construyendo en esta materia en la propuesta de nueva Constitución es sustancialmente mejor en relación con la Constitución de 1980, porque hay una mirada integral, hay una mirada de ver los problemas políticos, los problemas administrativos, el traspaso de competencias, los servicios públicos, etcétera, y los problemas de financiamiento, tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el punto de vista del gasto público subnacional en las regiones y en las comunas.

Ahora bien, para que esto funcione, sobre todo como su componente político, tenemos que establecer instituciones, procesos, mecanismos de cooperación o de coordinación. De otra manera, nos encontramos con que las distintas autonomías funcionan de manera bastante atomizada o fragmentada; y las ganancias que podrían existir por proximidad, por aprendizaje de políticas públicas, por capacidad innovadora de distintos

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

territorios no se produce, porque más bien se produce competencia, el *race to the bottom*, la carrera hacia abajo, la disminución de impuestos en algunos territorios para atraer mayor inversión, etcétera. Cuando, en cambio, nos encontramos con un sistema de descentralización que está pensado del punto de vista cooperativo, con instituciones, con procedimientos, con mecanismos que tiendan a aquello, las ganancias, en términos de bienestar y mayor cohesión social, se producen. Esto está también directamente asociado con la equidad territorial, y me parece nuevamente que es un énfasis que está presente en la propuesta, aunque hay un par de aspectos que se pudieran mejorar.

Y también con la participación. Evidentemente una dimensión importante de la descentralización es acercar la toma de decisiones a los lugares más próximos a la ciudadanía, tanto a nivel regional como sobre todo a nivel local. De ahí, entonces, que se construye un esquema de forma de Estado que combina autonomía con poder o gobierno compartido. Esto por supuesto tiene distintos niveles, tiene distintos grados, pero la idea es esa: ¿cómo diseñar la arquitectura institucional desde el punto de vista territorial, la organización territorial del Estado, para que exista autonomía política, administrativa y financiera?; también es importante la cuestión de los territorios especiales -lo vamos a decir un poco más adelante, pero, bueno, por razones de tiempo obviamente no puedo referirme a eso-, pero, de

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

todas maneras, lo dejo ahí planteado como un tema especialmente importante.

Pero, por otro lado, también la necesidad de cooperación entre los distintos gobiernos subnacionales y su autonomía. En la medida que avanzamos, a mayor autonomía, esto genera evidentemente mayores dificultades, sobre todo de coordinación de políticas públicas, de cooperación política y de solidaridad financiera, lo que lleva también a la necesidad de plantear mecanismos de prevención por la vía de convenios, contratos, arreglos preventivos de eventuales contiendas de competencias que distribuyen las competencias que están en la Constitución, de manera bastante más general, y luego resolutivos de las contiendas de competencias que inevitablemente se producen en un sistema de esta naturaleza que rompe con el modelo jerárquico que existía anteriormente.

Eso va a implicar también una mirada de interés generado de bien común, como queramos verlo; es decir, los particularismos, la necesidad de diferenciación o especialidad territorial que pueda existir también tiene que estar asociado a una mirada de interés general, de pertenencia a una comunidad política mayor. Es lo que en la teoría federal se conoce como la Unión de la Diversidad. Es un equilibrio difícil de lograr, y ahí es donde yo creo que la propuesta que hasta ahora estamos conociendo tiene aspectos muy positivos, conforme a este marco teórico, que busca hacerse cargo de los problemas del centralismo, que

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

apuntábamos anteriormente, pero también a algunos aspectos a mejorar.

En lo positivo, en verdad, hay muchas cosas que podría decir y dentro de lo más importante, a mi juicio, está el reconocimiento de principios de descentralización. Eso no existe en la Constitución de 1980; la verdad es que pocas constituciones a nivel comparado lo hacen de manera clara. Aquí hay en dos o tres artículos varios principios importantes en materia de solidaridad, en materia de coordinación, en materia de radicación preferente de competencias. Me voy a referir a algunos que yo creo que pueden mejorarse, pero ya el solo reconocimiento a los principios da una orientación significativa, da pautas para la interpretación, tanto del legislador, que va a tener que desarrollar estos preceptos constitucionales que producen varias modificaciones en el sistema normativo en nuestro país, como también al interprete judicial, la Corte Constitucional, o el tipo de justicia constitucional que se diseña. Hasta el momento, sería una Corte Constitucional.

Luego, hay un elemento importantísimo que es la transformación que ocurre a nivel de los gobiernos regionales y de las municipalidades, como las conocemos actualmente, desde administraciones superiores, en el caso de los primeros, a administraciones locales, en el caso de las segundas, a reales gobiernos regionales, con facultades de gobierno y no meramente administrativas, y también hablar de

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

las municipalidades como gobiernos locales. Yo creo que eso también es muy digno de reconocimiento.

En tercer lugar, evidentemente hay una innovación sustantiva en materia de descentralización financiera. Eso también es muy significativo y es coherente con este marco teórico que las investigaciones empíricas comparadas vienen diciendo, esta mirada sistémica entre lo político, lo administrativo y lo financiero, por lo tanto, es muy valorable.

El reconocimiento a los territorios especiales, que ya existe en la Constitución de 1980, pero que nuevamente se mantiene y, particularmente, los derechos de los pueblos indígenas en comunas o regiones con significativa población indígena.

Ahora bien, no sé cómo estoy en tiempo, pero quisiera -si me lo permiten- dedicarme a comentar algunos aspectos a mejorar.

Yo quisiera detenerme un poco en esto, porque podemos conversar y responder algunas preguntas o inquietudes que pudiera haber en cierta medida.

Y aquí hay cuatro aspectos en materia político-administrativa que quisiera detenerme, y dos o tres aspectos -si nos alcanza el tiempo- en materia de equidad territorial y autonomía o descentralización financiera.

En materia político-administrativa hay un hecho fundamental, que es la necesidad de reconocer la importancia que tiene la elección directa del gobernador regional. Esto

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

es un elemento que no existe en todos los sistemas políticos comparados, donde existen Estados federales -que es el escenario de mayor autonomía territorial, que no es el escenario en que nosotros nos situamos, pues nos situamos evidentemente en el Estado unitario descentralizado- en muy pocos casos existe elección directa de las autoridades ejecutivas regionales unipersonales, pues lo que hay, en la mayoría de los casos, Estados Unidos siendo el ejemplo emblemático donde sí hay elección de un gobernador regional; pero donde existen mayoritariamente Estados federales o mayor descentralización hay sistemas políticos parlamentarios, vale decir, elección a un parlamento, a un tipo de asamblea o consejo regional y, a partir de la elección de ese cuerpo colegiado regional, la mayoría -partido político o coalición política- nombra a un primer ministro, a un canciller, a un presidente regional, a un premier, en Australia, o el título que adopte -hay distintas denominaciones-, pero es el órgano ejecutivo y este órgano ejecutivo, además, compuesto por un gabinete, o sea, un sistema político regional de corte parlamentario.

En cambio, en nuestro país y en algunos pocos casos, como Colombia, Italia, Estados Unidos existiría elección directa del ejecutivo regional, y ese hecho que se mantiene, que ya existe, ya hemos tenido la primera elección directa de gobernadores regionales en un acontecimiento histórico, que además tiene justificadas razones, a mi juicio, por acercar justamente el gobierno y la toma decisiones a la ciudadanía,

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

y por conectar las necesidades regionales con la toma de decisiones y la fijación de prioridades de política pública; pero ese hecho que se mantiene en la propuesta constitucional genera consecuencias desde el punto de vista de todo el diseño político-administrativo subnacional.

Lo primero es que está en juego, ahora que tenemos elección directa de ejecutivos regionales, el principio democrático si lo que hay es mera descentralización o autonomía administrativa de los gobiernos regionales. Por lo tanto, y esto es de (Ernst-Wolfgang) **Böckenförde**, la literatura comparada lo viene diciendo. Cuando existe elección directa de autoridades ejecutivas de corte regional, estas autoridades toman preeminencia sobre las autoridades no elegidas directamente. De otra manera, se generan problemas de legitimación democrática, pues los que toman decisiones no tienen legitimación democrática directa, sino más bien tendrían indirecta o de otra naturaleza; y los que sí tienen legitimación democrática no tienen el poder de toma de decisiones, el poder político.

Frustración de expectativas.

El electorado está participando, está tomando tiempo, está dedicándose, hay un costo económico asociado al proceso electoral que luego no se ve conectado con la toma de decisiones políticas. Por lo tanto, es necesario reconocer -y ahí hay yo creo un aspecto de mejora- la autonomía política, específicamente política de los gobiernos regionales e idealmente -entiendo que esto es algo discutible y hay

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

distintos modelos comparados, lo podemos conversar después-, pero idealmente desde el punto de vista teórico, al menos, también cierto ámbito de competencias propio a los gobiernos regionales y locales y, sobre todo, a los primeros, porque es donde realmente se distribuye el poder político con mayor énfasis; en los gobiernos locales, bastante menos.

Ahora, esto trae como contrapartida a nivel regional, al fortalecer a la figura ejecutiva regional, la necesidad también de reconocer un fortalecimiento de los órganos deliberativos regionales, si no, estaríamos replicando -creo yo- los problemas del presidencialismo, un régimen presidencial a nivel nacional, luego, a nivel regional. Quizá, no lo vemos con tanta claridad en la actualidad, porque estamos experimentando muy recientemente con la elección directa, y una elección directa en un escenario de escasas competencias y menos recursos financieros de los gobiernos regionales, pero en un escenario de mayor competencia de los gobiernos regionales y mayor capacidad de toma de decisiones, imagínense ustedes que el presidencialismo, sus debilidades y sus problemas se repliquen a nivel regional. Entonces, eso implica también -creo yo- fortalecer a nivel constitucional a los consejos regionales, sobre todo en su función fiscalizadora; incluso, como ya lo hace la Constitución de 1980, reformada en 2017, que yo creo que es un aspecto a mejorar en la propuesta actual en discusión en la Comisión Experta, y también en la parte resolutive de los consejos regionales.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Una segunda derivación de la centralidad del hecho de la elección directa de ejecutivos regionales y de gobernadores regionales es la relación entre los representantes presidenciales y estos ejecutivos elegidos directamente.

Esto también es bastante problemático; ya estamos viendo los problemas que existen en la actualidad, y lo vamos a ver -si es que no lo abordamos debidamente- con mayor énfasis en un escenario de mayor traspaso de competencias y capacidad de toma de decisiones en materia financiera a los gobiernos regionales.

Influyen las dinámicas políticas, imagínense gobernadores regionales, que no es el caso en la actualidad tan claramente, pero imagínense gobernadores regionales de un signo político y delegados o representantes presidenciales de un signo político distinto; se produce una suerte de cohabitación como ocurre en el régimen semipresidencial, porque, en este momento, la división de competencias está enfatizada en lo administrativo y político en los delegados presidenciales regionales, pero la legitimación democrática y el control democrático que lleva aparejada esa legitimación democrática está en los gobernadores regionales. Entonces, ahí hay un problema de dinámica política, pero también hay un problema de gestión pública. ¿Quién convoca a los órganos colegiados de toma de decisiones? Imagínense un comité regional de emergencia, algo que debemos tener muy presente. En la actualidad, son los delegados presidenciales regionales, no cabe duda, pero el día de mañana en un

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

escenario de mayor empoderamiento de los gobernadores regionales va a haber una demanda ciudadana muy fuerte a que participe en esta toma de decisiones, entonces, se van a producir ahí conflictos que es necesario resolver.

A nuestro juicio, dado este hecho de la elección directa de gobernadores regionales, la calificación que la propia propuesta constitucional le atribuye de gobernador regional, esta figura debiera ser la primera autoridad regional y, consecuentemente, tener atribuciones de coordinación principal, como ocurre en Colombia o en Francia, con la salvedad, obviamente, de ciertas funciones que son indelegables del nivel central desconcentrado, representantes presidenciales en las regiones o en las provincias, como son orden público, seguridad pública, migraciones, etcétera, pero la centralidad de coordinación, el liderazgo principal debiera estar en la figura con legitimación democrática directa.

Ahora, hay materias en donde inevitablemente se van a producir diferentes visiones entre las autoridades ejecutivas regionales locales y nacionales, y para eso es necesario generar idealmente en las constituciones -y la experiencia de la pandemia así lo ha demostrado en los Estados que tienen mayor descentralización- donde estas instituciones de coordinación no están reconocidas constitucionalmente, existen muchos problemas para hacerlas aplicables en los escenarios de emergencia.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

La idea de la Constitución es precisamente ponerse en las hipótesis difíciles, en las hipótesis más complejas; incluso, que pudieran escapar de nuestro conocimiento en el contexto de sociedades complejas, en el contexto de sociedades cambiantes, que se enfrentan a problemas que no puede resolver un solo nivel de gobierno, ni el nivel local ni el regional ni el nacional ni incluso los niveles nacionales, pues tenemos algunos problemas que son de carácter internacional, pero ese es otro asunto.

Entonces, es clave reconocer, al menos a nivel general, al menos en una cláusula principal, a las instituciones de coordinación entre el Presidente de la República y los gobernadores regionales, y también en cada región con los alcaldes y alcaldesas. Los gobernadores regionales se van a enfrentar con dificultades también de coordinación dentro de su propia región.

Por otro lado, hay un aspecto también importante de coordinación, que tiene que ver con el concepto de tutela.

En la propuesta se habla de la no tutela entre gobiernos regionales y gobiernos locales, pero nos olvidamos que el gobierno central en un escenario de autonomía, que es un concepto que ocupa la propuesta constitucional desde su fundamento, desde sus bases, no es desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, sino más bien es del Estado, en instituciones no gubernamentales, hacia los niveles subnacionales.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Esto tiene que ver con el control jurídico, el control contable y financiero que ejerce la Contraloría, que ejercen los tribunales, que ejerce el Consejo Constitucional, pero no el gobierno central.

En un escenario de autonomía veo eso muy complejo y muy contradictorio con la elección directa de las autoridades ejecutivas y con la gobernanza metropolitana, pero eso, por razones de tiempo, no lo voy a poder abordar.

Un cuarto aspecto en materia político-administrativa tiene que ver con la distribución de competencias. Esto es algo muy delicado a nivel constitucional, y me parece que no queda suficientemente claro cuál sería el rol específico de los gobiernos regionales, lo que a mi juicio tiene que ver con la planificación más estratégica, el desarrollo regional y de los gobiernos locales.

Si ustedes comparan las normas sobre funciones, tanto de gobiernos regionales como locales, son prácticamente las mismas. Entonces, da la impresión de que tanto los gobiernos regionales como los locales cumplen la misma función, y yo creo que no tienen la misma función.

El principio de radicación preferente o subsidiariedad territorial, como se habla en literatura comparada y en la Unión Europea, nos lleva a radicar las competencias de prestación y de gestión de políticas públicas en el nivel más básico, en los gobiernos locales, pero, para tener una mirada de desarrollo, sobre todo en nuestra geografía -somos un país pequeño, somos un país geográficamente grande y muy diverso-,

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

se necesita un nivel intermedio que sea capaz de coordinar, de mirar hacia el mediano y largo plazo, y para eso existen los gobiernos regionales.

Son vocaciones distintas, que creo que a nivel constitucional deberían clarificarse, y para eso señalé que es importante precisar un poco más las competencias, sobre todo de los gobiernos regionales.

El principio de radicación preferente me parece muy clave, pero es muy complejo. Hay experiencias muy recientes, sobre todo en Italia y en la Unión Europea, de cómo velar por su aplicación práctica y llevarlo realmente a ser justiciable, o sea, cómo velar por que esos principios realmente se apliquen. Son mandatos de optimización al legislador, pero luego es muy difícil, y ahí podemos hacer algunas propuestas luego, más adelante, en las pruebas.

Respecto de la transferencia de competencias, solamente les menciono dos sugerencias muy concretas.

Una, rescatada de la Constitución francesa, que, en varios aspectos, siendo un estado unitario descentralizado, va más allá de la propuesta que estamos comentando en la actualidad. Por lo tanto, creo que sería importante reflexionar. Mi sugerencia tiene que ver con que, en materia de transferencia de competencias, al menos vaya acompañada de los mismos recursos que están consagrados actualmente a las autoridades que tienen en ejercicio esas competencias que se transfieren.

En la propuesta constitucional, la transferencia de competencias queda en una formulación bastante más vaga. Aquí

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

hay una regla muy precisa que dice: acompañen a los mismos recursos que están, al menos los mismos recursos que están actualmente consagrados.

Y, luego, la posibilidad de la solicitud de transferencia de competencias por parte de uno o más gobiernos regionales o gobiernos locales. Creo que también sería importante aclarar eso.

Por último, la potestad reglamentaria regional, sistema de fuentes normativas. Aquí, por ejemplo, el caso colombiano, que es una Constitución que ha tenido un proceso de maduración muy importante, que se gestó inicialmente por gobiernos de centroderecha, es muy innovadora en este sentido, porque reconoce una amplia posibilidad de reglamentación a los departamentos -que son el equivalente a nuestras regiones- desde el punto de vista ejecutivo; los reglamentos de ejecución que implementan, que ejecutan las leyes, es decir, se parte de leyes de base en las materias de competencia de los gobiernos regionales, se fijan leyes de base, y luego hay un amplio margen de maniobra para los reglamentos regionales -departamentales, en el caso colombiano- para implementar esas leyes de base.

Siempre existe -como lo menciono en la lámina, en el artículo 296 de la Constitución colombiana- la posibilidad del nivel central, del Presidente -en el caso colombiano o en el caso nuestro-, de dictar reglamentos ejecutivos que se superpongan a los reglamentos regionales en caso de necesidad, por ejemplo, la pandemia.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Durante la pandemia en Colombia, varios gobiernos locales y departamentales habían dictado normativas para enfrentar la pandemia que empezaron a generar problemas de coordinación -volvemos a lo que decíamos anteriormente, los problemas de coordinación-, y fue necesario dictar un reglamento ejecutivo nacional que unificó y que volvió a centralizar, en el contexto de un estado de excepción de emergencia que se estaba viviendo en esa situación, pero, en la normalidad, los gobiernos regionales gozan de amplia competencia normativa. Me parece que ese es un aspecto a mejorar en la propuesta.

Les dejo ahí, por razones de tiempo, algunas ideas en materia de autonomía financiera que se podrían precisar más.

Es mucho lo que se avanza en esta materia y también en equidad territorial, por ejemplo, el reconocimiento específico en zonas rurales. La ruralidad en nuestro país es un aspecto que no se está tratando bien, que está siendo cada vez más un problema, y donde la Constitución, por ejemplo, el caso de la Constitución portuguesa, que hace mención específica a la protección de los territorios rurales y las zonas rezagadas, pudiera darnos una orientación en ese sentido, porque es un problema social que la sociedad política ve de tal gravedad que lo lleva a la Constitución, para que luego sea desarrollado por el legislador o por las políticas públicas.

Lo mismo con la protección especial de derechos de pueblos indígenas en los territorios donde haya mayor presencia

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

significativa, y el reconocimiento de las cuencas
hidrográficas. 25-04-23

Quedo abierto a las preguntas o comentarios que puedan existir, y les agradezco por su paciencia y por su tiempo.

Muchas gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Muchas gracias, don Esteban Szmulewicz.

Las preguntas las haremos al final, así funciona esta Subcomisión.

Tiene la palabra la señora Gabriela Dazarola.

La señora **GABRIELA DAZAROLA** (expositora).- Gracias, Presidente.

Primero que todo, saludo a los integrantes de la Subcomisión y a todos quienes están presentes y siguiendo esta transmisión.

Yo soy investigadora de asesoría técnica parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, y vengo a exponer algunas materias que incorporé en un informe que se entregó a principios de este año a algunos parlamentarios del Congreso Nacional, en que se incorporan algunas medidas que se han desarrollado en la experiencia extranjera, tendientes a disminuir la fragmentación política en los poderes legislativos, principalmente.

Comenzaré mi presentación con una breve introducción en relación con los sistemas de gobierno y sistemas de partidos,

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

más bien relacionando cómo ha ido evolucionando el estudio de la teoría de estos grandes sistemas, para luego entrar de lleno a los mecanismos orientados a disminuir la fragmentación de partidos políticos, refiriéndome a los umbrales electorales y al transfuguismo político.

Estoy consciente de que en la Subcomisión y en la Comisión Experta ya se aprobó, ya se ha avanzado en estas dos materias, con el 5 por ciento como umbral para el ingreso a la representación en los escaños parlamentarios, así como lo que se ha establecido en el estatuto del parlamentario. En este caso se pide el cargo del parlamentario si renuncia o si es expulsado del partido.

Sin embargo, creo que hay materias de la experiencia comparada que pueden ser de interés y que pueden entregarnos algunas particularidades para perfeccionar o incorporar otros elementos en el debate.

En relación con los sistemas de gobierno, la lámina muestra la evolución, o los autores que se han referido a estos distintos tópicos.

En las últimas décadas, el estudio comparativo de las instituciones ha intentado definir cuáles son las mejores formas de gobierno para dar estabilidad a nuestros sistemas democráticos. A principios de los años 90 aparecen autores principalmente relevando las ventajas del parlamentarismo y los defectos del presidencialismo, que comienzan a marcar un debate que se acerca a la importante relación y a la

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

influencia de los diseños institucionales sobre los procesos democráticos.

En el transcurso de esta discusión surgen otras posturas intermedias, otras que defienden el presidencialismo como un diseño institucional apto para el desarrollo de un sistema democrático, produciéndose así un punto de inflexión en esta serie de teorías, lo que provoca en cierta manera un giro y una moderación en el debate teórico, surgiendo nuevos estudios comparativos que incorporan otras variables político institucionales.

En el fondo, hay mucha complejidad en todos estos sistemas y se incorporan otros estudios, relacionados con los sistemas de partidos, con los sistemas electorales, con la polarización ideológica existente, con la disciplina partidaria, entre otras materias.

Se amplía, entonces, el objeto de estudio, mostrando que el mejor diseño institucional para la estabilidad democrática exige abordar las materias desde muchas perspectivas.

En relación con el sistema de partidos políticos, en los análisis teóricos se ocupan principalmente tres criterios como elementos de medición de estabilidad de este sistema, que son la fragmentación partidaria, los niveles de polarización y los niveles de institucionalización de los sistemas de partidos.

En tales estudios, algunos autores señalan que el factor determinante que explica el impacto principal es el de la polarización, entendida esta como la distancia ideológica que

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

se produce entre los distintos partidos políticos que componen el Poder Legislativo.

Sin embargo, como todo esto va evolucionando y se van incorporando nuevas miradas, los nuevos estudios plantean que eso es válido principalmente para los sistemas parlamentarios, mientras que, en el caso del presidencialismo latinoamericano, la variable más importante es la fragmentación partidaria, reafirmandose así la necesidad de encontrar la forma de corregir mecanismos institucionales que permitan disminuir la excesiva fragmentación, especialmente en el contexto de nuestro sistema presidencial.

Me voy a referir a los umbrales electorales y al transfuguismo político.

A través de los umbrales o barreras electorales -como ya está discutido e incorporado en la propuesta- se persigue excluir del reparto de escaños a los partidos que no alcanzan el mínimo de votos fijado por el ordenamiento jurídico. Acá me quiero detener para insistir en la complejidad de estos sistemas, porque en este caso no se pueden considerar esos umbrales o barreras electorales como un elemento aislado. En ese sentido, recojo las definiciones que hace Dieter Nohlen al respecto, que las llama barrera legal, para diferenciarlas de lo que se define como otros mecanismos en los sistemas electorales, que de una u otra forma funcionan como filtros, para que las distintas fuerzas políticas lleguen a tener representación.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Estos elementos particulares son la distribución de las circunscripciones electorales, la magnitud de esos distritos, la forma en que se presentan las candidaturas, el número y tipo de esas candidaturas por circunscripción, la forma de votación, el número y tipo de voto otorgado a cada elector, así como las fórmulas electorales que permiten la conversión de los votos en escaños.

Todos esos elementos configuran finalmente barreras o filtros electorales. Otros autores señalan que la barrera electoral legal es como el cierre de todo este sistema, que es como una patita más para equiparar o equilibrar un sistema determinado.

En términos de la experiencia extranjera me referiré a América Latina, donde cinco países cuentan actualmente con barreras o umbrales legales, que son Argentina, Colombia, Perú, Bolivia y México. En la tabla que muestro en la lámina pueden ver algunas características y diferencias en líneas generales.

Expondré algunas particularidades y generalidades.

Entre los aspectos comunes, destaco que todos esos países tienen un sistema presidencial, y cuatro de ellos un sistema bicameral, ya que en Perú el Congreso es unicameral.

En todos estos países se utiliza mayoritariamente para el reparto de escaños el sistema proporcional D'Hondt. En el umbral para ese tipo de sistema las barreras oscilan entre 2 y 5 por ciento. En los casos de Argentina y Colombia el umbral se calcula a nivel de circunscripción, y en los casos

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

de Perú, México y Bolivia se calcula a nivel nacional. En el caso de Colombia es para el Senado, y en el caso de la Cámara es a nivel de circunscripción.

Rescatando algunas particularidades de estos sistemas, en el caso de Perú existe una doble opción de barrera, algo novedoso entre los países que se presentan. Si un partido político no alcanza el 5 por ciento, se calcula también el número de cargos que obtiene, esto a nivel de varias circunscripciones o a nivel nacional, que también debe ser de un 5 por ciento. El número significa que el partido político obtenga, en este caso, seis escaños. Entonces, puede optar por una u otra barrera.

Otro tema particular, que es común en la mayoría de los países, es que las listas son de partidos políticos, son listas cerradas, salvo el caso de Colombia, donde existe la posibilidad de que los partidos o movimientos políticos elijan la forma en que se presentan a una elección determinada.

En relación con el universo en que se calcula ese umbral, también hay una particularidad. Por ejemplo, en el caso de Argentina el universo no es por la cantidad de votos, sino en relación con el padrón electoral, lo que sube un poco más los umbrales.

En el caso de Colombia, en que hay movimiento del voto en blanco -tiene mucha importancia esa expresión de la voluntad ciudadana-, el 2 por ciento se calcula en relación con los votos válidamente emitidos más los votos en blanco, o sea,

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

tienen algunas características en relación con el universo que se toma para calcular ese umbral.

En los casos de Bolivia y de México, ambos países poseen sistemas mixtos de elección, por lo que el sistema de umbral es para una parte de la composición de sus respectivos Congresos, y no se aplica al ciento por ciento.

El último punto que expondré, que encontré interesante destacar, es el de Colombia, que establece una norma general que determina la utilización del umbral electoral para todas las elecciones de cuerpos colegiados, que es algo interesante, porque, en sintonía con lo que conversaba Esteban, sobre cómo se va avanzando en el tema de descentralización -hablo del presidencialismo regional en que puede ir convirtiéndose en algún momento-, son temas que a lo mejor también será necesario tratar, tanto a nivel regional como comunal, o sea, también podría ser un umbral aplicable a esos niveles de gobierno.

En la siguiente lámina está la propuesta constitucional que ustedes conocen.

Preguntas o aspectos que creo importante considerar en la discusión. Sé que los plazos no son muy extensos, pero esos temas a lo mejor se pueden discutir en relación con este punto específico, por ejemplo, preguntarse si el umbral es compatible con la existencia de pactos electorales, que es un tema que se ha estado planteando en la Subcomisión; qué pasa con los independientes, cómo se calcula el porcentaje para que puedan acceder a los cargos; qué pasa con los partidos

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

regionales, si estos se mantienen, o si se mantiene la posibilidad de que partidos que se constituyan en algunas regiones no puedan presentar candidaturas a nivel nacional; cómo se suma en esos casos el porcentaje nacional de 5 por ciento, o si se va a pensar de frente en una organización de partidos a nivel nacional; qué sucede con la representación si un partido tiene mejor desempeño en la elección para el Senado y, sin embargo, su porcentaje en la elección de diputados no es suficiente. No sé si se entiende eso, pero, en el fondo, en este caso es la elección de diputados la que estaría marcando el umbral para los partidos políticos. Sin embargo, está el Senado, que es otra corporación, que puede presentar distintos resultados electorales, que, por el comportamiento del partido en la Cámara de Diputadas y Diputados, quede fuera de los cargos a nivel del Senado.

Entonces, a lo mejor reproducir la regla para el Senado, no sé; es como para reflexionar.

Lo último tiene relación con lo que señalé sobre Colombia, si se podrían replicar los umbrales para otras elecciones de cuerpos colegiados, como son los concejos comunales y regionales, lo que podría ser interesante, pensando en que el proceso descentralizador que va en marcha, que va aumentando podría ser interesante, pensando en un proceso descentralizador que va en marcha, que va aumentando, y que la nueva Constitución debería respaldar en ese sentido.

Eso sería en relación con los umbrales.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Otro de los mecanismos que desarrollé en el informe en esa oportunidad y que traigo hoy día para exposición es lo relacionado con el transfuguismo político.

Como señalé en un comienzo, se ha avanzado en la Comisión Experta, estableciendo algunas medidas, como el Estatuto Parlamentario, para que parlamentarios que renuncien pierdan su cargo como tales.

Hay coincidencia en que el transfuguismo político debilita el sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema.

Revisada la experiencia extranjera, el centro de la discusión se encuentra obviamente en el tema de la titularidad de los escaños, es decir, si la titularidad es del parlamentario electo, o bien, de los representados.

En ese sentido, quería presentar, brevemente -para ir cerrando-, los ejemplos de España y de Brasil, donde hay soluciones distintas.

En el caso de España, la Constitución Política no señala nada con relación al transfuguismo político. La postura del Tribunal Constitucional de España es que un individuo es dueño de su escaño y, por consiguiente, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique el falseamiento del proceso y la expresión real de la voluntad popular. Sin embargo, es un problema que existe en España. Por lo mismo, en 1998 se firmó un primer pacto antitransfuguismo, que

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

surgió de las corporaciones locales. Ahí, de nuevo hay una luz de alerta en cuanto a que estos temas de las representaciones políticas se reproducen en el territorio.

Después ha tenido distintas modificaciones por las que se han ido incorporando otros actores. La última fue en noviembre de 2020, que se denomina Pacto por la Estabilidad Institucional y Lucha contra el Transfuguismo Político, al que se suman formaciones políticas con representación parlamentaria, y a nivel estatal y autonómico. O sea, es un problema que permea más allá de los gobiernos locales. Parte por ahí. En general, todos los partidos están comprometidos en ese tema, en esa lucha, porque es un problema latente.

En el caso de Brasil, por el contrario, el Tribunal Supremo tiene una mirada que este comportamiento sí ocasiona una modificación en la legitimidad otorgada por los electores. Su Constitución Política establece y garantiza la autonomía de los partidos políticos para definir su estructura interna y organización; también señala expresamente que los partidos deben establecer reglas para la disciplina y lealtad del partido.

Entiendo que normas similares se han ido acogiendo en la propuesta constitucional.

De esta forma, la ley de partidos políticos de Brasil recoge un capítulo sobre fidelidad y disciplina partidaria que señala los estatutos que los partidos pueden establecer, además de las medidas disciplinarias, entre las que se considera la expulsión y la disciplina del voto.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Además, la ley de partidos políticos establece expresamente, en relación con los cargos que el parlamentario que deja el partido por el cual fue elegido pierde automáticamente su función o cargo en la respectiva cámara legislativa; en este caso, por la razón de la proporción partidista.

Esos son algunos puntos que quería destacar del informe que elaboramos.

Creo que se presentaron algunas preguntas que espero que sean útiles para la discusión y lo que sigue en adelante.

Quedo atenta a consultas.

Muchas gracias.

El señor **SEBASTIÁN SOTO** (Presidente accidental).- Muchas gracias, doña Gabriela Dazarola.

Tiene la palabra don Rodrigo Delaveau.

El señor **RODRIGO DELAVEAU** (expositor).- Muchas gracias por la invitación.

Voy a enfocarme en tres temas: el diseño legislativo electoral, la vigencia constitucional y, finalmente, el despliegue de las normas transitorias.

Digo enfocarme porque no tengo nada que enseñar a quienes integran una comisión de expertos; simplemente tratar de echar luz en algunas áreas en particular.

Por esas cosas del destino o simple coincidencia, hace exactamente 236 años, en un día como hoy, James Madison hacía

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

sus maletas para viajar desde Virginia a Filadelfia con dos carruajes llenos de libros. Llegaría tres meses antes que el resto de los convencionales a preparar la redacción y a hacer la labor que ustedes mismos están haciendo de la primera Constitución moderna escrita.

Madison se hizo esa primera pregunta, que es la de toda democracia constitucional representativa: si es el gobierno de la mayoría, con respeto a los derechos de la minoría. Bueno, las dos grandes cuestiones esenciales son cómo dar representación popular equivalente a los habitantes dentro de un sistema democrático, y la segunda pregunta es cómo hacer que esas concentraciones demográficas más altas no controlen a los habitantes ubicados en territorios con menos densidad poblacional.

Esos son los dos grandes paradigmas de una democracia representativa.

En el proyecto de Constitución de 2022, quizás el único elemento transversalmente compartido por todos los sectores, de manera unánime, era la descentralización. Problema: la descentralización es incompatible con un régimen unicameral, donde únicamente se expresan quienes tienen más representantes desde el punto de vista de la densidad poblacional y, dado que las bases constitucionales del actual proceso obligan a tener dos cámaras, nos tenemos que hacer la misma pregunta que Madison: ¿cómo balancear adecuadamente la menor cantidad con la menor cantidad distorsiones posibles?

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Porque esas distorsiones de estos dos valores siempre se van a generar en cualquier diseño.

Por lo tanto, hay tres dimensiones o variables a considerar: representatividad, descentralización y gobernabilidad.

En cuanto a este último tema, el déficit de gobernabilidad, tiene dos fuentes muy claras -me atrevo a decir muy poco disputadas-: una de fuente legal y otra de fuente constitucional.

En la de fuente legal claramente está en el sistema electoral. Sabemos que el sistema electoral chileno funciona muy bien en un régimen parlamentario; es un sistema diseñado perfectamente para un sistema parlamentario, donde se elige multiplicidad de partidos, donde nadie necesita a nadie y donde los incentivos están puestos después de la elección, donde el partido malva se pone de acuerdo con el partido rosado, el naranjo y el azul. Se forman distintas coaliciones para dejar afuera a azules, verdes y blancos, porque, si no, no hay Ejecutivo.

El sistema binominal que ciertamente tenía muchos defectos, probablemente su única virtud es que trasladaba esa discusión desde después de la elección a antes de la elección. Por lo tanto, obligaba a ponerse de acuerdo en ese momento y no generaba ese problema posterior.

Entonces, no se puede arreglar eso, porque es un problema del sistema electoral cómo abordarlo, al menos desde el punto de vista constitucional, y tiene que ver con la confusión de

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

los fundamentos de la representatividad en ambas cámaras, con la asignación discrecionalidad de su composición que existe en la actualidad.

Por eso, para hacerle frente, solo me atrevo a sugerir dos reglas de diseño legislativo constitucional para atacar estos dos problemas, o estos dos elementos a balancear.

La primera, hablemos de regla democrática esencial. Que se prefiera siempre a quien ha obtenido más votos respecto de quien ha obtenido menos, que nunca más salga electo alguien que ha obtenido menos votos respecto a alguien que haya obtenido más votos. Esa es la regla democrática esencial.

Lo del umbral del 5 por ciento puede ser una regla interesante en subsidio, pero siempre vamos a estar sujetos a que por qué no cuatro, por qué no seis, por qué diez, por qué no uno. Un poco como el límite de velocidad que puede ser interesante los 50 kilómetros por hora en ciudad, pero no sé si es el óptimo para funcionar dentro de los pasajes o menos en autopistas. Parece más respetuoso una regla bastante simple y diferente con la voluntad democrática, una segunda vuelta parlamentaria, ¿con cuáles? Con el doble de los candidatos de los cupos que se intentan llenar, se entrega a la democracia para llenar esos cupos entre quienes han obtenido las primeras mayorías en la primera vuelta.

Cómo no va a ser más legítimo diputados o senadores que hayan obtenido en una segunda vuelta números como el 30, 40, 25 por ciento versus otros que en primera vuelta son electos con 12, 10, 5 o 6 por ciento.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

En la segunda vuelta siempre se aseguran porcentajes mayores si la tenemos para la presidencial por qué no tenerla para la parlamentaria y entregarle por lo tanto la democracia esa regla, haya o no segunda vuelta presidencial.

La segunda regla es la regla del equilibrio demográfico con el equilibrio regional. Una primera cámara, como cámara de representación demográfica, bajo el principio de una persona un voto, implica que el número de población cambia en la misma medida que lo hacen los representantes de esa población.

Obviamente para que sea un reflejo fiel se toma por habitantes no por ciudadanos inscritos y, por lo tanto, hay que atender al último censo más que al número de inscritos; otra cosa es quienes ejercen ese voto obviamente sean los inscritos, lo cual es coherente con el concepto de soberanía popular. Por ejemplo, si tomáramos un representante cada 150.000 habitantes en Chile implica tener una Cámara de Diputados de 130 miembros. Si la comuna de Maipú o La Florida crece en habitantes, crece su número de representantes de diputados; si hay otra comuna que disminuye lo disminuirá y así con el tiempo siempre va haber una representación simétrica y paralela del número de habitantes con el número de representantes y nunca se va a producir distorsión ni asignación que introduzca una distorsión en esa representación respecto de una cámara destinada a representar a las personas.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Una segunda cámara. Jorge Correa Sutil nos preguntaba hace algunos días en esta misma sesión o no sé si fue en el Pleno, ¿cuánto menos vale la Región de Aysén, que la de Biobío? ¿Cuánto más vale la Región de O'Higgins que la de Magallanes?

Una pregunta imposible de responder, al menos sin crear una distorsión o un elemento subjetivo *ex ante*. Es que el concepto de representación territorial solo puede descansar sobre una única base sin que genere asimetrías o discrecionales y es el concepto esencial de igualdad jurídica territorial, es decir, todas las regiones tienen igual valor jurídico.

En consecuencia, igual número de representantes en el Senado, esto no es solo el modelo de los países más exitosos en materia de descentralización que son los federales Alemania, Estados Unidos, sino también en otros de estados regionales como es el caso de Italia, de España, pero también incluso de estados unitarios como el de República Dominicana.

Si quieren seguir un modelo van a decir probablemente de dos senadores por región probablemente ningún senador ahora quiera entregar o reducir el número de parlamentarios existentes, está al modelo español con cuatro senadores por cada una de las regiones autonómicas, estamos hablando de un Senado de 64 miembros que tampoco es tan excesivo, probablemente una cámara más chica, quizás un Senado más grande.

Esta forma de conformar ambas cámaras es la única manera de equilibrar representación, descentralización y gobernabilidad

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

a lo Madison, generando la menor cantidad de distorsiones posibles de manera preelectoral. Por un lado, igualdad jurídica, por otra, representación matemática y perfecta de quienes se representan en las personas.

Además, renueva ese sentido de pertenencia de igualdad entre los habitantes de las distintas regiones, mi región no vale menos que otra, pero si somos más, entonces, tenemos que tener más representantes en la otra cámara; es la única manera que la política no las controlen dos o tres regiones.

Por eso es que, si existiera esto en un régimen federal, por ejemplo, si en Estados Unidos no existiera esta regla, bastaría hacer campaña en California, en Illinois, en Nueva York y ahora en Florida y el resto de los 46 estados ni siquiera habría que visitarlos. Esta regla curiosamente la impuso Madison siendo que Virginia y Nueva York tenían el 70 por ciento de la población de los tres estados en esa época; un acto de bastante generosidad.

Por otra parte, no se deja de lado la idea de representación demográfica, ambos elementos están decantados, en la actualidad están confundidos y le asignamos que esta región vale un poquito más que la otra y esta vale un poquito menos, lo mismo en la representación de la Cámara de Diputados y no están revueltos bajo parámetros que pueden generar siempre ambigüedad y cuestionamiento.

Ello además reafirma no solo el origen diverso de cada cámara, sino que hace un entendimiento popular de qué es lo que significa el bicameralismo. A veces la gente no entiende

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

por qué hay dos cámaras; los más ilustrados en el tema sabemos que una es la cámara política, que una es la que acusa, la que hace y la otra es la cámara más bien consultora, pero no sabemos de dónde viene esto y tiene que ver ese origen político de fiscalizar porque representa al pueblo y a las personas. En cambio, la otra más bien es la cámara de los consensos, la que se necesita para la codesignación de autoridades para lograr estos grandes acuerdos, todo lo anterior se hace cargo de una sola vez de estas tres variables. Podemos poner una lista extensa de principios de centralizadores, de tendencias, de obligaciones, pero sabemos que las constituciones son muy malos mecanismos para las obligaciones de hacer.

Bastaría materializar esto en el diseño institucional porque nunca se va a materializar ninguna política pública descentralizadora en Chile bajo un modelo no descentralizado de conformación legislativa.

Ya vimos en la ilustración pasada los grandes niveles de centralización de Chile, solo para aportar con un dato más el 87 por ciento del gasto público en Chile es centralizado cuando sabemos que el 87 por ciento de la generación de ese gasto público no viene desde la metrópolis.

Un aspecto formal indispensable -una suerte de *bonus track*- a la hora de incorporar las potestades que se hayan de asignar a los órganos legislativos y a los distintos órganos del Estado acordarse siempre que estos sean taxativos, lo que se llama el sistema de poderes enumerados, nunca más utilizar

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

la fórmula curiosamente utilizada siempre en el último numeral, y las demás potestades que entregue la ley. Eso es entregar una Constitución perforada donde simplemente se abre y se destruye la supremacía constitucional.

El segundo tema vinculado a la rigidez constitucional, solo para analizar que con el cambio a los tres quintos Chile pasa a tener la Constitución más flexible de todos los países de la OCDE junto con Suiza y Nueva Zelanda; antes estábamos un poquito bajo del promedio que es dos tercios, no solo de la OCDE, sino del promedio mundial, dado que teníamos cinco capítulos con dos tercios y diez capítulos con tres quintos, no me parece ni mal ni bien, simplemente lo pongo arriba de la mesa.

Dado que en el derecho las cosas se hacen como se deshacen, una alternativa podría ser adecuar el *quorum* de reforma constitucional al porcentaje de aprobación de la nueva Carta Fundamental, así si es aprobada entre el 50.1 o 0,1 por ciento, al 66,5 por ciento con tres quintos, y si supera el 66,66 por ciento, por dos tercios.

Finalmente, en tema de la vigencia constitucional, entramos a una zona verdaderamente curiosa.

es el tema de la personalización de la Constitución. Estamos en un exclusivo y exótico grupo mundial, en que las constituciones se firman por el ejecutivo de turno. Eso es muy raro. Hay cuatro países en América que lo hacen, un puñado de países en África y no lo hace nadie más. Y hasta donde sé, Chile es el único país que, además, lo hace con

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

todos sus ministros. Cada Constitución, por alguna razón, lleva la firma del Presidente. Están condenadas a la popularidad del gobernante de turno, si no preguntense por qué nuestra primera Constitución permanente -digamos-, la de 1822, duró un solo un año: porque O'Higgins tuvo la mala idea de ponerle su firma y los anti O'Higginianos la hicieron durar ese período y en 1823 ya teníamos una segunda Constitución. Lo mismo hizo Prieto. Lo mismo hizo Alessandri. Ni siquiera voy a citar los últimos dos casos.

Jurídicamente es muy impropio. ¿Por qué el poder constituido por un texto le da validez al documento que lo constituye? Jurídicamente es muy raro. Ustedes me dirán "en Europa hay constituciones que están firmadas por el rey", pero lo hace en calidad de jefe de Estado.

La inmensa mayoría de las constituciones las firma, o el órgano colegiado que las dicta o simplemente no tienen firma. ¿Y por qué esta Constitución no podría prever -ella misma- su propia norma de promulgación y de entrada en vigencia? Si no, vamos a estar atados a esa personalización de la Constitución que hace muy voluble su adhesión; va a estar eternamente adherida a la popularidad actual y futura -también voluble- del gobernante de turno.

Por eso ese llamado a despersonalizar la carta fundamental.

Me quedan treinta segundos.

Parece a todas luces aconsejable, entonces, que la Constitución entre en vigencia, quizás -dado que el

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

plebiscito es el 17 de diciembre-, en marzo del año 2024. Y dado que parece que el número mágico para esta Constitución es el siete: el siete es la elección, el siete entra en funciones el Consejo, el 17 es la elección; quizás el siete de marzo podría ser; y también para que la llamemos "Constitución del 24", para que no se confunda con la ya fenecida "Constitución del 23"; y, por esas cosas del destino o mera coincidencia, con el número de integrantes de esta comisión.

Muchas gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Gracias, tiene la palabra don Jorge de la Carrera.

El señor **JORGE DE LA CARRERA** (expositor).- Muchas gracias.

Muchas gracias a los miembros de esta comisión. La verdad es que para nosotros es todo un honor poder estar acá.

Me gustaría felicitar la presentación -bueno- de todos, pero muy especialmente la de Gabriela, que fue muy ilustrativa para lo que vamos a hablar ahora, y también la de Rodrigo.

El tema que queremos comentar es muy parecido a lo que comentó Rodrigo, que habla de esta segunda vuelta con 20, 30 por ciento. La única observación es que nosotros vamos a que esa segunda vuelta sea con 50 por ciento, es decir, que se elija solo un congresista por distrito, que, a lo mejor, es

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

un extremo de lo que plantea Rodrigo. De ahí el nombre de nuestro movimiento. Nuestro movimiento se llama "50 más uno, una, une", en el fondo. Y lo que trata de reflejar es esto: que en un distrito se elija uno, y por mayoría absoluta.

Ahora, a diferencia de lo que comentaba Rodrigo, Gabriela y todos los que están acá, que vienen, a lo mejor, del mundo de la academia, que son investigadores, lo nuestro surge desde la ciudadanía. Somos personas comunes y corrientes que observamos lo que pasó después del estallido social y nos juntamos a reflexionar. Y en esta reflexión hemos estado, de alguna manera, conversando con gente, también de la academia, de sectores políticos, pero venimos desde otra perspectiva. Hago esa aclaración.

Entonces, simplemente contar nuestra historia.

A mediados del 2020 un grupo de ciudadanos comunes y corrientes, que nos auto calificamos como los anti expertos, inició una reflexión conjunta acerca de qué estaba pasando en Chile. Y después de analizar lo que estaba sucediendo llegamos a la conclusión de que teníamos que empujar una causa: una profunda reforma al Congreso.

Veíamos un escenario de alta fragmentación, de alta polarización, de falta de gobernabilidad. O sea, un poco de todas aquellas cosas que, con mucha alegría, vimos en el informe que ustedes hicieron llegar al público. Eran precisamente nuestras conclusiones: fragmentación, polarización, falta de gobernabilidad, un montón de cosas. No saben la alegría que nos dio cuando leímos el documento de

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

ustedes y vimos que empezaba a fluir, en esto, un diagnóstico compartido del problema que tenemos como país. Y eso nos dio mucha esperanza y nos motivó a mandarles la carta, porque vemos que estamos en lo mismo. Tenemos la misma preocupación. Luego, la pregunta es ¿cómo resolvemos un problema que todos estamos conscientes de qué ocurre? Entonces eso es lo que nos motiva y nos hizo redactar la carta y conseguir una serie de firmantes que, a lo mejor, son personajes públicos, como Andrés Velasco, Patricio Walker, Jorge Burgos, Isabel Plá, etcétera, a tratar de motivar esto. Pero, en el fondo, surge de lo mismo, de un diagnóstico compartido y, la idea, es tratar de colaborar con una solución. Y ¿en qué ámbito?, en lo que ustedes proponían en su documento. El documento era que están abiertos a escuchar visiones distintas acerca del sistema electoral. Nos alegra muchísimo que, según entendemos, lo que está ahí es que quieren incorporar el sistema electoral. Y nuestra propuesta es esto: intentar ilustrar cómo veríamos ese sistema electoral de cara al diagnóstico compartido.

No se imaginen que nos juntamos a debatir en grande asambleas. No, esto partió con un grupo de personas tomándose una cerveza; después se fue sumando más gente. De hecho, estábamos en medio de la pandemia; empezamos a hacer Zoom, etcétera. Una de esas personas fue Patricio Navia. Y si hay una cosa con que me gustaría que se quedarán de esta reflexión, es esta frase: "en ningún país del mundo se ha logrado cambiar un sistema de elección proporcional por los

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

mismos incumbentes". Si hay una idea que me gustaría que fijarán, es esa.

¿Qué significa esto? Que, si uno se lo deja al Congreso o a los parlamentarios, el sistema proporcional va a seguir existiendo, seguramente, en forma perpetua en Chile.

Y ¿por qué es tan importante? Porque les genera a ustedes, a nosotros y a todos quienes estamos viviendo este segundo proceso constituyente, una tremenda responsabilidad. La responsabilidad es que, si uno llega realmente a la conclusión de que hay que cambiarlo, los únicos que pueden hacerlo, son ustedes, la Comisión Experta y después los constituyentes que sean electos.

Quizás no habrá otra oportunidad en la historia de Chile para poder lograrlo, porque es muy difícil que los mismos incumbentes modifiquen el sistema electoral.

Entonces, ese mensaje me gustaría transmitírselos, de alguna manera lo insinuamos en nuestra carta, pero también es un llamado a la reflexión, a la responsabilidad. Y que va muy en línea con lo que decía Rodrigo, de cómo se soñó, de cómo soñó Madison este desarrollo constitucional en Estados Unidos. Fue pensando y con responsabilidad de construir algo grande a futuro.

Esta presentación se las voy a mandar. Trataré de resumir algunos puntos.

¿Cuál era nuestro diagnóstico inicial en ese momento? ¿Cuál es nuestra causa ciudadana? ¿Qué hemos hecho como movimiento

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

ciudadano? bastante anónimo, con bastantes personas desconocidas. Y ¿qué esperamos, qué esperamos de este proceso constituyente, de ustedes como expertos y qué creemos que debiera poder producirse.

Vamos con el diagnóstico, que es muy breve y que habla de las posibles causas del estallido social -un poco parado en ese momento- y que, de alguna manera, han seguido permaneciendo.

A ver, hay varias causas.

El proceso de estallido social no es monocausal.

En efecto, hubo razones económicas: el bolsillo de las personas. El crecimiento había caído desde el 6 al 2 por ciento en los últimos cinco años. O sea, hubo una caída en el crecimiento. Luego, la disminución de los niveles de desigualdad también se empezó a notar. Un país que avanzó en mejorar las condiciones de igualdad, de pronto, se empezó a estancar. Ello, sumado una inmigración bastante descontrolada hizo que bajara el sueldo de las personas con mejores ingresos y que les quitaran servicios públicos y un montón de cosas, cuestión que redundó en un aumento de la desigualdad. Por otro lado, la gente más empresaria se benefició de la mano de obra barata. Hubo una causa importante ahí.

El segundo punto dice relación con el creciente malestar con el exitismo y los abusos de la élites; el tercero, con la larga acumulación de problemas sin resolver, como pensiones, salud, etcétera; el cuarto, con la creciente falta de

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

cohesión social, desafección política y polarización -acá vuelvo a mencionar la polarización, que también es incrementada por las redes sociales. Cada persona escucha la noticia que quiere escuchar. Si uno es de derecha recibirá noticias proderecha, si uno es de izquierda recibirá noticias proizquierda, entonces esto se empezó a extremar. Pero hay un tema de polarización-; el quinto, con el debilitamiento paulatino del concepto de "autoridad" -este concepto, el de "autoridad", que uno ve que a nivel nacional ha ido bajando, junto con el de "imperio de la ley" y el de "Estado de derecho", se notaba en muchas partes: en los colegios, en un montón de cosas. Ahí también hay una fuente; y, por último, había gente que pensaba en otras causas: ¿revuelta organizada?, ¿actitud de ciertos dirigentes políticos?, ¿actos del gobierno? Todos tenían causas distintas, pero creo que en lo que todos coincidíamos era en que había un mal funcionamiento del sistema político que, a su vez, era una causa de las otras causas, porque muchas de las cosas que se podrían haber resuelto, el sistema político no fue capaz de resolverlas.

Me gustaría concentrarme en esta imagen, que es de una de las causas: la rabia contra las élites.

Durante el estallido círculo este WhatsApp: "El niño que no sea abrazado por su tribu, cuando sea adulto, quemará la aldea para poder sentir calor". También había algo de que había grupos postergados de la sociedad y que veían cómo la gente crecía: su nivel de ingreso, su casa, su auto, su

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

viaje, en tanto que ellos se sentían enormemente postergado. Entonces, también había algo de modelo de solidaridad, que era importante, había un montón de iniciativas para mejorando, pero todas quedan dormidas, de alguna manera, en el Congreso .

Y el mal funcionamiento del sistema político [...] un poco, un resumen muy simple, ¿cierto? Creo que todos ustedes lo conocen, pero en 1989: primeras reformas constitucionales. Después, en 2006: segunda reforma constitucional importante, voto voluntario; y, después, el sistema de elección proporcional del Congreso. Hubo como dos grandes etapas: binominal y proporcional.

Estoy diciendo algo muy resumido.

El binominal tenía algunas ventajas, como dice Rodrigo, pero tenía un fuerte problema de legitimidad. O sea, había una sensación de que salían dos electos, pero que no siempre eran las primeras mayorías, etcétera. Y, ahí, hay un ejemplo de una elección con sistema binominal. Si no me equivoco equivale a una elección en que estaba Lagos, Zaldívar, Jaime Guzmán, etcétera. Y, claro, salía uno de veintiocho, otro de veintiuno. Entonces, eso generaba una cierta deslegitimidad que era complicada.

Y lo otro que generaba fueron fuertes pugnas al interior de los conglomerados. Como cada coalición iba a elegir uno, bueno, la pelea era entre RN y la UDI, entre la DC con el grupo más de izquierda. Entonces, también tenía problemas,

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

pero sí tenía ciertas ventajas, en el sentido de que permitirá alinear u ordenar coaliciones.

Bueno, y pasamos al proporcional con voto voluntario. Este es un ejemplo -las barritas son un distrito simplemente de cuántos se eligen-. Un distrito que elige tres, seis, siete, ocho. Bueno, se eligen con un 8 o 6 por ciento. Sale uno con un 2 por ciento, etcétera. Creo que la gente realmente no entiende nada sobre cómo se eligen los congresistas en su distrito, y no solo eso, sino que al final no se siente representada, ya que es un grupo de personas que salió con un bajo nivel de votación, siendo la representatividad bien cuestionable.

Entonces, fuerte sensación de baja representatividad, que se refleja en todas las encuestas que evalúan el Congreso. Son evaluaciones bastante bajas, en algunos casos. Si mal no recuerdo las del CEP eran evaluaciones bajo el 10 por ciento.

Fortalece y favorece candidatos que tienden a extremar la polarización. Además, era con voto voluntario, entonces llamaban a votar a su fanaticada, la acarreaban, en cierta forma; y tiende a generar fuerzas centrífugas en el Congreso; tiende a aumentar la polarización, un poco en línea con lo que decía Gabriela, si no me equivoco, y también Rodrigo.

Entonces, está sensación de polarización que, incluso, es una sensación de mayor polarización que en la ciudadanía, porque si uno conversa con la gente esta no está tan polarizada, pero sí fuertemente en el parlamento.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Y, mantienen esa actitud polarizar en el Congreso para reelegirse. Tienen que seguir hablándole a su barra brava. En ese momento había una polarización por el lado de la izquierda, hoy uno ve una polarización también por el lado de la derecha y por otros grupos que tienden a hablarle a su grupito para que, finalmente, lo saque electo.

Cuarto punto. Incentivo a una excesiva fragmentación de los partidos políticos.

Creo que aquí lo que se busca con los umbrales es apuntar a solucionar también ese problema.

Y el quinto punto, que me parece muy central, es el muy bajo sentido de espíritu de coalición. A la primera se salen del barco. Porque no conviene, si al final me voy a elegir de una manera proporcional. No necesito tener espíritu de coalición. Las medidas difíciles no las apoyo, apoyo lo fácil, apoyo los retiros, apoyo otras cosas, porque cuando hay una coalición política para los parlamentarios debiese ser mucho más fácil tomar decisiones difíciles. Que al final eso es la política, ser capaz de ponerse colorado y tomar decisiones difíciles. Pero cuando está todo fragmentado el incentivo a que cada uno ofrezca lo mejor es que muy alto.

Ese es nuestro diagnóstico del problema que genera el sistema electoral.

Entonces, creo que hay un consenso sobre el mal funcionamiento del sistema político, cuestión que me alegra mucho verlo en esta comisión.

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

¿Qué es lo que genera esto?

Aquí, quizás, si uno se para de afuera, como un doctor, que está viendo qué le pasa al enfermo, cuando le sube la presión, le sube la temperatura, le sube un montón de cosas, ¿qué es lo que vemos hoy en Chile? Vemos este círculo vicioso, vemos una sensación de descontento, protestas, violencia -estoy hablando de ese momento, pero creo que gran parte de esto se mantiene-, intento de control del orden público, eventual represión, anarquía, asambleísmo, parlamentarismo de facto, acusaciones, polarización amplificada por el Congreso. Ello llevó a que se perdiera la autoridad presidencial, la legitimidad de la autoridad presidencial. Hoy contamos con un gobierno que tiene un año aproximadamente y ya estamos hablando de niveles de aprobación bajo el 30 por ciento; un gobierno al cual, de alguna manera, la falta de apoyo de su coalición hace que baje, y ha sido la misma lógica de los últimos gobiernos, este no es un problema de la gestión del Presidente, sino que ha ocurrido en los tres gobiernos anteriores, que se pierde el sentido autoridad por falta de legitimidad, por falta de apoyo. Eso genera una profundización de la crisis económica, caída de la inversión y, bueno, es difícil salir de este círculo. O sea, este país es un enfermo que está como lo vemos, con crisis de violencia, con crisis de legitimidad, con falta de sentido de autoridad, etcétera.

Luego, la pregunta es ¿cuál es la solución? Me alegro que estemos todos pensando en que Chile tiene la misma enfermedad

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

que creemos. Y una de las causas, pensamos nosotros, es esta polarización, esta fragmentación en el Congreso, que impide que haya espíritu de coalición y colaboración con el Poder Ejecutivo.

Y la sensación es que había consenso en la necesidad de cambiar el sistema político. Cuando se generó este famoso acuerdo -que muchos aplaudimos- recuerdo que a las cuatro de la mañana cuando se generó haber mandado mensajes por WhatsApp a mucha gente: "oye, pucha, se empieza a ver la luz".

Chile puede salir de la crisis, pero no había consenso respecto de la solución. Entonces se generó un proceso que fue difícil, y que obviamente cuando no hay claridad sobre cuál es la enfermedad que tiene como país -bueno-, cada uno tiende a buscar su propia solución. Aquí la esperanza está en que hay claridad y hay consenso, y entiendo -por lo que leí en el documento- que hay incluso unanimidad en que tenemos un problema como país. Esa es la gran esperanza que tenemos y también la gran responsabilidad que, creemos, tienen ustedes como miembros de la Comisión Experta.

Aquí viene la pregunta que tocaba también Gabriela Dazarola, y que es lo que como grupo empezamos a analizar, a discutir con personas: ¿Cómo se puede organizar el país?

Chile depende de cómo se elija el Ejecutivo -si es presidencial, si es parlamentario, si es semipresidencial, si está entre medio- y, dependiendo del sistema de elección del Congreso, puede ser mayoritario o proporcional. Aquí es donde

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

está el dilema que mencionaba Rodrigo, un régimen proporcional funciona muy bien en sistemas parlamentarios, en armar la coalición después, pero experiencias exitosas de sistemas proporcionales de elección del Congreso con regímenes presidenciales, la verdad es que cuesta encontrar. Y cuando uno habla con expertos dicen que no hay ninguno.

O sea, esa combinación régimen presidencial con sistema proporcional, no ha habido ninguna experiencia exitosa en el mundo y es por el problema de gobernabilidad que generan.

Entonces, la pregunta de fondo -creo que es la reflexión de la Subcomisión de Sistema Político y la reflexión que debemos tener como sociedad- es que nuestra bandera está en ese cuadrante. ¿Qué quiere decir? Tenemos un régimen presidencial -y entendemos que la Subcomisión, por lo menos en su documento preliminar, ha ratificado que tenga un régimen presidencial-, pero tenemos un régimen de elección del Congreso proporcional. Y esa bandera está mal ubicada.

Este es el segundo mensaje que nos gustaría dejar a la Comisión. El primero fue: en ninguna parte del mundo se ha logrado cambiar un régimen proporcional de elección de los congresistas por los mismos incumbentes. Lo segundo es este cuadro, es cómo instalamos la bandera de Chile en un régimen que por lo menos haya sido probado en alguna parte del mundo como un caso de éxito. En el fondo, la pregunta es hacia dónde movemos la bandera.

Porque en el mundo existen regímenes presidenciales exitosos, pero es con sistemas mayoritarios de elección del

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Congreso; en el mundo existen regímenes proporcionales de elección del Congreso, pero es con nombramiento parlamentario del Primer Ministro. Esa bandera, donde está, no hay ningún caso exitoso. Y si queremos salir, si queremos ser un país desarrollado, miremos experiencias de países a los que les haya ido bien.

Agradezco mucho la presentación de Gabriela, porque estaba viendo cómo mejorar el sistema proporcional poniéndole ciertos vetos, ciertos límites, cuatro por ciento, cinco por ciento. Es cierto, esa es una manera que apunta en la dirección correcta.

Tenemos un enfermo que tiene un tumor en el cerebro, pero el problema es que le estamos dando una aspirina. Efectivamente se le va a pasar el dolor, pero no se va a solucionar la enfermedad de fondo; la enfermedad de fondo es mucho más importante, es una enfermedad vital. Ese tumor hay que sacarlo. Ese tumor es un sistema de elección que no calza con el régimen presidencial.

De ahí nuestro mensaje: estamos de acuerdo con la aspirina, pero aquí se requiere algo más fuerte. Aquí se requiere una reforma importante del sistema político y creo que la gente, cuando salió a la calle, uno decía no más APF, otro por otra cosa, otro por otra causa, pero, de alguna manera, hay un reconocimiento de que el sistema político en Chile no funciona. Uno puede ir a un escenario de mejorales, de aspirinas, pero no va a solucionar el problema de fondo. El problema está en la ubicación de la bandera.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Esta no es una conclusión nuestra, de unos iluminados. No, esto es fruto de una reflexión de varios talleres que me gustaría comentar un poquito más adelante.

¿Cuál es nuestra causa? Nuestra causa es muy simple: que en cada distrito se elija un parlamentario y por mayoría absoluta. ¿Cómo lograr la mayoría absoluta, el 50 por ciento al cual se refería Rodrigo? Puede ser con una segunda vuelta, me parece que es lo más simple dada la tradición chilena.

Hay otras fórmulas. En Australia -probablemente el Congreso australiano es el más exitoso del mundo, según muchos- tienen un voto de primera preferencia y de segunda preferencia, en el mismo voto. Entonces, cuentan las primeras preferencias y, si el mayor llegó a 30 por ciento, cuentan las segundas preferencias en la misma votación y llegan al 50, y dejan de contar cuando llegan al 50.

Puede ser un poco complicado para que la gente lo entienda en una primera pasada, y pensamos que quizás la segunda vuelta, y que coincida con la segunda vuelta presidencial - algo que ha sugerido esta Comisión y que nosotros aplaudimos, porque ayuda- puede ser también una fórmula. Eso es lo que estamos proponiendo.

¿Qué hemos hecho hasta la fecha? Hemos tenido cuatro etapas como movimiento ciudadano. La primera la fue organización de cabildos ciudadanos para testear esta idea con gente de distintas tendencias políticas.

Segundo, intentamos participar en la Convención anterior en forma fallida. Armamos una lista, conseguimos las firmas,

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

pero no logramos salir. Esa parte, por pudor a mí mismo, me la voy a saltar.

El tercer punto: intento de influir en la Convención. La Convención anterior hizo algo muy bueno que fue el proceso de iniciativas populares de norma, la cantidad de gente que participó fue impresionante. Lo que hicimos fue presentar una iniciativa popular de norma que consideraba un sistema mayoritario con una componente menor proporcional.

Fue la que más firmas obtuvo de todas las iniciativas de sistema político y electoral; no alcanzamos las 15.000 firmas, pero pudimos hablar con 13 convencionales que la ingresaron como una iniciativa patrocinada por ellos, así que estuvo. Finalmente, en el Pleno se rechazó, pero el proceso de generación de iniciativas sí llevó a algo interesante y tuvo muy buena acogida de la gente.

Hay que reconocer también que otras iniciativas, como Con mi plata no, eran bastante más atractivas para la ciudadanía porque le tocaban su propio bolsillo. Cómo se elige el Congreso parece darle lo mismo a la gente.

El último punto es esta carta y esta posibilidad de estar acá en la Comisión.

Partimos con cabildos en los que invitamos a gente famosa, porque si no invitábamos a gente famosa no iba nadie; si uno hace un cabildo en el que va a hablar gente desconocida, la gente no llega. Invitamos a René Cortázar, a Patricio Walker, a Pepe Auth, muy defensor del sistema proporcional, y nos habló de sus ventajas, puntos que son muy válidos. Invitamos

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

a Máximo Pacheco, también defensor del sistema proporcional;
a Andrés Velasco, una persona que sabe mucho de sistemas electorales en el mundo y ha sido de gran ayuda en este proceso ciudadano.

Invitamos a Rodrigo Valdés, que ha también hecho propuestas en relación a esto y es una persona que observa mucho la realidad, es muy analítica para mirarla. A Francisco Vidal, que tiene más experiencia, más política, es historiador y también plantea una fórmula de sistema mixto; por razones de tiempo no alcanzamos a conversar con él para la carta, pero creo que la habría firmado.

Tuvimos nuestra reflexión de qué hacer. Ahí nos equivocamos porque dijimos llevemos candidatos a la Convención. Claramente nos equivocamos, no era el camino, así que ahora estamos optando por otra vía.

Este es el grupo ciudadano, son las fotos. En ese momento se armó una especie de consejo consultivo en el que había distintas personas.

¿Etapa dos? Saltémosla para llegar más rápido.

Etapa tres. ¿Qué hicimos en la etapa tres? Presentamos la iniciativa popular de norma y quiero explicar brevemente en qué consistía: una parte muy importante del Congreso, el 70 por ciento aproximadamente, se elegía en forma mayoritaria con distritos uninominales y con segunda vuelta. ¿Por qué con segunda vuelta? Porque pasar de un sistema proporcional en el cual hay muchos partidos -hay veinte-, y uno les dice a los partidos vamos a ir un sistema uninominal...

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Entonces, ¿cuál fue el proceso que se hizo como iniciativa popular de norma? Lo que presentamos fue lo siguiente: un sistema de elección del Congreso mayoritario en aproximadamente un 70 por ciento. ¿Qué quiere decir mayoritario? Que en un distrito se elige un parlamentario -lo mismo para el Congreso, para la Cámara de Diputados y para el Senado- y un porcentaje del Congreso que se elija de manera proporcional con listas cerradas nacionales.

¿Por qué pensamos que puede ser una buena fórmula? Primero, somos defensores de tener un sistema de elección mayoritario del Congreso que es compatible con un régimen presidencial; decíamos que observábamos que en ninguna parte del mundo había una experiencia exitosa de régimen presidencial con sistema de elección proporcional del Congreso. Esa fue la reflexión de este movimiento ciudadano. Por eso planteábamos que es muy importante ir a un sistema de elección mayoritario del Congreso, uninominal.

¿Por qué planteábamos lo de la segunda vuelta? Porque hace más fácil la transición. El hecho de que haya segunda vuelta permite que haya tres, cuatro partidos, por un lado; dos, tres por el otro. Porque, como pueden competir en la primera vuelta y después apoyarse mutuamente en una segunda vuelta que coincida con la segunda vuelta presidencial, la transición es más fácil de lograr.

Sí quisiéramos pasar de un sistema proporcional como el actual, con veintitantos partidos, a un sistema uninominal puro solo con primera vuelta, la oposición de los partidos

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

políticos sería brutal. Al final, nadie apoyaría. Pero al ir a un régimen en el que se elija uno, pero con segunda vuelta, pensamos que los partidos grandes, o aquellos partidos que sientan que se pueden fusionar con sus afines, podrían dar el apoyo a una solución de este estilo.

¿Y por qué la parte proporcional? Porque creemos que hay una historia de Chile que es muy, muy proclive a que haya diversidad en el Congreso, y eso permite un rango razonable de diversidad, de renovación. Porque los sistemas uninominales tienen el problema que demócratas y republicanos llevan no sé cuánto años; los laboristas, los conservadores en Inglaterra... Se hace demasiado estable.

También se requiere algo de noticias políticas, si no esto se vuelve muy aburrido. Entonces, tiene que haber una componente que haga que se genere un juego político y puedan entrar nuevos actores. Esa es la pieza que queremos como la parte del sistema proporcional y ojalá con listas cerradas y ordenadas; ahí pueden aplicar los temas que veíamos.

Esto es lo que vemos como propuesta para salir de este lugar donde tenemos la bandera en la matriz que les mostraba antes.

Una de las gracias de esta propuesta es que, más que centrarse en los artículos, cuando se presentó a la Convención logró tener apoyo bastante transversal: 13 convencionales. Entre ellos estaban Felipe Harboe y otra gente de distintos sectores, hasta me parece que había una persona de la Lista del Pueblo. Terminaron firmando esta

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

propuesta transversal, ingresó patrocinada por ellos, pero, finalmente, en el Pleno... desconocemos cómo fue la votación, pero entiendo que prácticamente no hubo votación.

En la etapa cuatro, que es donde estamos ahora, ¿qué estamos haciendo como movimiento ciudadano? Primero, apoyamos decididamente este proceso Constituyente; para Chile es clave, necesitamos que se reforme el sistema político.

Segundo, percibimos que existe una alta fragilidad en este proceso. A, hay un desinterés de la ciudadanía; si uno mira las encuestas, la ciudadanía ya no se interesa del proceso constituyente. Y b, puede haber algunos sectores con influencia política que, de alguna manera, estén interesados en que esto no llegue a buen puerto.

Nosotros estamos decididamente apoyando el proceso constituyente, vemos desinterés de la ciudadanía, vemos riesgos de que esto no fluya. Por lo tanto, tampoco creemos que en este ambiente sea fácil convocar a la ciudadanía a participar, como sí funcionó exitosamente en el proceso anterior con las iniciativas populares de norma, que no me acuerdo cuánta gente firmó, pero fueron, si no me equivoco, varios miles de personas. Vemos un riesgo por ahí.

Entonces, la solución que se presente tiene que ser percibida como transversal, como neutra, pero apoyándose también en liderazgos que estén disponibles para defender lo que se presente. O sea, tiene que ser una solución que deje relativamente contentos a muchos, pero que también se vea que es una reforma importante al sistema político.

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Si uno presenta algo que es prácticamente el mismo sistema, el riesgo es que todos digan: oye, pero si esto es lo mismo que tenemos. Tiene que haber también una reforma importante del sistema político para que este proceso tenga éxito.

Y lo último, que también es una invitación, es que este proceso no puede denostar al proceso anterior. El proceso anterior tuvo virtudes; obviamente terminó mal, pero tuvo virtudes y parte de eso se puede recoger.

Entonces, ¿cuál es la propuesta? ¿Qué objetivo busca nuestra propuesta? Uno, que sea un régimen que pueda funcionar. Dos, que pueda haber una buena transición. Tres, que sea fácil y simple de entender por la ciudadanía. Y, por último, que exista un número mínimo de líderes de opinión pública que la apoyen y la defiendan; esto alguien tiene que defenderlo, porque puede estar sujeto a muchas presiones.

Y me quiero detener en la última página. Lo que hemos estado haciendo es tratar de construir, en torno a esta idea, a esta propuesta, gente que la pueda defender públicamente, que la pueda apoyar. Hay personas de todos los sectores que, creemos, estarían disponibles para apoyarla.

Ya estuvieron disponibles para firmar, pero también están disponibles para salir públicamente a defenderla: Andrés Velasco, Felipe Harboe, Jorge Burgos, Ximena Rincón, Carlos Maldonado, Gabriel Alemparte, René Cortázar, Mariana Aylwin, Zarko Luksic, Patricio Walker; ahí estoy hablando del grupo de Amarillos. En el lado de la derecha, Ignacio Briones,

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Bernardo de la Maza; cercano a la UDI, Isabel Plá. Bernardo Fontaine desconozco bien de qué... es independiente.

Creemos que en torno a una propuesta como esta se puede generar un nivel de apoyo creciente. Eso nos parece importante porque, para que esta Constitución tenga éxito, los grupos más de centro, irradiando hacia la derecha y a la izquierda, tienen que ser capaces de defenderla.

Por eso vemos tan importante, punto uno, salir de donde tenemos la bandera, en el cuadrante de esta combinación sistema presidencial con sistema de elección proporcional. Y, dos, construir una propuesta que pueda ser atractiva para grupos más moderados, y que de ahí se pueda lograr un encantamiento del resto de la sociedad con el nuevo sistema político.

Ese es el mensaje que nos gustaría transmitir.

Y, al Presidente de esta Subcomisión, me gustaría transmitirle una frase no más, que es la primera: en ningún país del mundo se ha logrado cambiar un sistema proporcional por los mismos incumbentes. ¿Por qué pusimos esa frase? Porque creemos que todos los chilenos, y muy particularmente quienes están en este Proceso Constitucional. Entender también que hay una responsabilidad, si realmente llegamos a la conclusión que un país con régimen presidencial y sistema de elección proporcional no puede ser exitoso, la responsabilidad está acá, está en jugársela realmente por un cambio más fuerte, por un cambio más profundo.

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Ese es el mensaje que queríamos transmitir y agradecemos mucho el tiempo que nos han dado y encantados de poder colaborar en lo que sea posible.

Muchas gracias, señor Presidente.

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

Aprovecho de saludar a todos los presentes, entiendo que al expositor Esteban Szmulewicz le van a cerrar la universidad allá en los Países Bajos.

(Varios comisionados hablan a la vez)

No hay ningún problema, lo esperamos y avanzamos en las preguntas.

Se ofrece la palabra para los comisionados y comisionadas, haciendo presente que las del señor Szmulewicz las vamos a guardar para unos minutos más.

Tiene la palabra comisionado Sebastián Soto.

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Muchas gracias, señor Presidente, por su intermedio agradezco a todos quienes han expuesto hoy.

Me surgen una serie de preguntas, muchas de ellas también me ayudan a volver a visitar algunas de las convicciones que uno tiene, pero como no puedo hacer preguntas a todos quisiera hacer tan solo dos.

La primera a doña Gabriela Dazarola. En una de las diapositivas que usted exhibió mostraba en Latinoamérica la

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

regla del umbral, y lo que pudo apreciar, si es que la interpreto bien, es que en general el umbral recae en la Cámara de Diputados y en otros casos en el Senado, pero con cifras distintas.

Nosotros hemos discutido algo sobre el tema y nuestra regla se cuenta en la Cámara, pero tiene efectos en ambas, entonces me gustaría saber ¿cómo ve usted eso desde la perspectiva comparada? ¿Cómo piensa usted que en su reflexión o su estudio eso es el modo que nos sugeriría hacer? O si es que debiéramos mirarlo con más cuidado.

Mi segunda pregunta es para el profesor Rodrigo Delaveau. A mí me gusta mucho esa idea de la despersonalización de la Constitución, la mirada histórica que el profesor Delaveau le da; creo que es muy contundente.

Mi pregunta es ¿cómo es que nosotros podemos regular en un texto aún no vigente el modo de su entrada en vigencia? Cuando su entrada en vigencia requiere seguir la regla de reconocimiento, que es la regla vigente, no la regla de vigencia que establece el texto aún no vigente, y hoy la forma de entrar en vigencia de los textos legales es por medios de decretos supremos promulgatorios, sean estas leyes o constituciones.

Entonces, de qué forma usted nos sugeriría, eventualmente, que, si nosotros nos subiéramos a su idea, cómo hacerlo para evitar este problema o más bien esta fórmula actualmente en vigencia, que es que el modo de entrada en vigencia de los textos no vigentes, es a través de un decreto promulgatorio.

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias, comisionado Sebastián Soto.

Sigamos juntando preguntas, salvo para las del expositor Esteban Szmulewicz.

Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

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

Mi pregunta es para la señora Gabriela Dazarola.

Me parece interesante lo que usted comentó del caso español y el caso brasilero respecto del transfuguismo político y cómo las naciones lo han resuelto de manera diversa.

Quisiera -si usted tiene el detalle, si no me encantaría pedirle los documentos- si nos puede contar un poco más sobre este pacto de antitransfuguismo en España que después se modifica por este pacto por la estabilidad y la lucha por el transfuguismo para ver a qué fórmula se arribaron en esos pactos para combatir el hecho que las personas renuncian a los partidos, pero no pierden el escaño, y cómo uno hace exigible a un parlamentario que pertenece a un partido político que siga la regla del partido al cual está afiliado, dándole también certeza a la ciudadanía de que ese representante representa fielmente esas ideas.

Es interesante el caso de Brasil porque es un caso bien concreto donde se pierde el escaño.

Muchas gracias, señor Presidente.

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias, comisionada Natalia González.

¿Existen más preguntas?

Tiene la palabra la señora Gabriela Dazarola.

La señora **GABRIELA DAZAROLA** (expositora).- Muchas gracias, señor Presidente.

Con relación a la regla de lo que se ha propuesto actualmente por ustedes es que en el fondo el umbral que se provoca en la Cámara de Diputados se hace extensivo para los senadores.

En las preguntas para reflexionar planteé ese tema porque personalmente me hace un poco de ruido en el sentido de que pueda haber distintos comportamientos en las distintas elecciones.

De todas formas, la Constitución política fija reglas generales en relación con la Cámara y el Senado. Está por verse la composición que habrá, el distritaje o las circunscripciones que se van a establecer.

Entonces, creo que puede ser medio peligroso condicionar lo que va a ser la elección de los senadores a través de un resultado electoral que se va a dar en la Cámara de Diputados.

En relación con la experiencia comparada estos países, los cinco que presenté, que son los que tienen umbrales por ley, en los cinco hay para la Cámara de Diputados, no se hacen

**REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO**

S8T1-13 Sistema

25-04-23

extensivos en todos para el Senado porque también hay mucha complejidad y muchas variaciones; hay sistemas mixtos, en el caso de Colombia sí hay un umbral para el Senado, pero es otro porcentaje. En el caso de la Cámara, por ejemplo, es un cociente electoral que se divide por dos como una fórmula matemática especial que da ciertos números, según el número de votantes.

En el caso del Senado, que es un Senado que se elige nacionalmente es un 2 por ciento. Entonces, como comenté al principio, son tantas las combinaciones que existen de los sistema electorales, que por eso en muchos países de los que sí existe umbral para la Cámara de Diputados, esto no se replica exactamente igual para el Senado, y en los casos que se aplica, las normas son independientes, o sea, la Cámara tiene un cálculo y el Senado tiene otro, por lo que creo que debe ser lo más recomendable. Eso, sobre la pregunta del comisionado Sebastián Soto.

Sobre el tema del transfuguismo, en relación con la consulta, no tengo el detalle, pero trabajé sobre el tema y puedo preparar una minuta al respecto, pero leyendo los acuerdos son bien simbólicos todos los temas o las consecuencias que trae el cambiarse de un partido a otro.

En ese sentido, lo que más quise rescatar fue que esto partió en los gobiernos locales, lo que igual hace ver un poco qué pasa con la elección de estos cuerpos colegiados en otros niveles de reforzar ese punto, pero en general las sanciones son más bien simbólicas.

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

Me acuerdo de algunos acuerdos que dicen "modificar tal aspecto en las leyes", pero no se ha concretado. De todas formas, puedo hacer una minuta con eso, para enviárselo con más detalle sobre estos pactos.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra el señor Rodrigo Delaveau.

El señor **RODRIGO DELAVEAU** (expositor).- Muchas gracias, señor Presidente, por su intermedio, en relación con la consulta del comisionado Sebastián Soto, en el derecho continental, en general de herencia española, hablamos de disposiciones transitorias, en general, pero en el derecho comparado se hace una distinción entre las que se denominan las *sunset clause*

Se denominan *Sunset Clause* y *Sunrise Clause*; vale decir, aquellas disposiciones transitorias que comienzan a regir inmediatamente y luego desaparecen por un plazo o por una condición, y otras que emergen en determinado momento, ya sea por un plazo o una condición.

Entonces, para los efectos de la norma de promulgación y/o de publicación de un texto constitucional esta es la segunda fórmula adoptada, diría, casi mayoritariamente en las constituciones del mundo.

Los casos, por lo menos, que tenemos más a mano -sin ponerse muy sofisticado- son el brasileño y el paraguayo. Lo

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

que se hace ahí es que, una vez terminado el texto, se certifican las firmas de quienes concurrieron; en este caso podrían ser los miembros del Consejo. Y lo hará el Secretario del Senado, por ejemplo; o sea, alguna autoridad que certifique las firmas y que ese es el texto. Es como la seguridad jurídica del texto. Y yo creo que, si les hacen la consulta a los consejeros van a estar felices de que sus firmas queden estampadas en el texto.

En la disposición transitoria del tipo *Sunrise* o -haciendo la traducción- del tipo emergente se establece que, de resultar aprobado por ejemplo en el plebiscito de fecha 17 de octubre el presente texto, se entenderá promulgada esta Constitución y entrará en vigencia el -voy a poner una fecha- 7 de marzo de 2024; se publicará en el Diario Oficial, y desde ese día se entenderá obligatoria.

Esa es la manera en que entra a funcionar.

Por lo tanto, dado que hay en el paso de las reglas que establece la Constitución vigente a la Constitución actual hay una especie de traslape perfecto entre una y otra y simplemente se dispone de sus normas para la entrada en vigencia que, por lo demás, no están en la Constitución actual. O podría incluso modificarla si se decide hacerlo.

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

Mientras el señor Esteban Szmulewicz nos da noticias de su nuevo paradero, vamos a suspender la sesión.

Se suspende la sesión.

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
SESIÓN 8ª SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA
CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

S8T1-13 Sistema

25-04-23

-Transcurrido el tiempo de suspensión:

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

Habiendo conversado entre todos nosotros, aparentemente no hay más preguntas para el señor Szmulewicz. Por lo demás, todos tienen su contacto. Así es que cuenten con que van a poder hacerlas.

En consecuencia, habiéndose cumplido su objetivo, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 17:10 horas.

MAURICIO CÉSPED MORA,
Coordinador de Redacción.