

## **Exposición de Arturo Valenzuela ante la Comisión de Sistema Político del Consejo Constitucional.**

### **Palabras iniciales.**

Muchas gracias. Agradezco el honor que me han brindado al invitarme como expositor ante la Comisión de Sistema Político del Consejo Constitucional para comentar el anteproyecto elaborado por la Comisión de Expertos.

### **1. Consideraciones preliminares.**

Antes de abordar el tema del constitucionalismo, quisiera hacer unos comentarios sobre la situación política actual en las américas, un continente donde el esfuerzo por establecer regímenes políticos basados en la soberanía del pueblo y no en la autoridad del derecho divino de los reyes, o la autoridad carismática del gran líder, o el poder que surge de gobiernos autocráticos que gobiernan por la fuerza, es de larga data.

Con el fracaso de la revolución francesa en asentar regímenes basados en la libertad, la igualdad y la fraternidad, fue la rebelión de las colonias inglesas en el hemisferio norte la que ayudó a abrir el camino para las colonias españolas en América. Es cierto que en la América española el primer grito, después de que Napoleón Bonaparte invadió la península ibérica, fue “Viva el Rey, muera el mal gobierno”, refiriéndose al emperador francés, sin embargo, la ratificación de la Constitución de Philadelphia en 1790, llevó a que en los países de las Américas, en donde los ideales de la ilustración habían calado hondo en sectores ilustrados, se redactaran constituciones que buscaron emular la carta fundamental

de los EEUU de América. Al igual que su contraparte en el hemisferio norte, las excolonias españolas pudieron resistir los embates de las guerras de reconquista, creando un grupo único en el mundo de repúblicas independientes.

Acordémonos que cuando se funda Naciones Unidas, en la ciudad de San Francisco en 1945, un cuarenta por ciento de los firmantes fueron estados latinoamericanos. La gran mayoría de los 193 países que hoy integran la ONU, permanecieron como súbditos de los grandes imperios, y no lograrían su independencia sino años más tarde. No obstante, en la actualidad, muchos de aquellos países soberanos no tienen gobiernos estables consolidados; es más, en muchos de ellos se cuestiona su identidad nacional, ya que en su interior conviven identidades subalternas basadas en factores regionales, étnicos, religiosos y lingüísticos que buscan asentar su propia soberanía. Este fenómeno distingue, en forma dramática, a la gran mayoría de los países del Hemisferio Occidental. Cuando se levanta el Subcomandante Marco, el 1ero de enero de 1994, no es para lograr la creación de una República Maya, abarcando varios territorios nacionales, sino que para obtener las reivindicaciones que el estado nacional de México le debía a una población mexicana de origen maya. Este es uno de los desafíos no resueltos en la conformación de estados-nación en Latinoamérica: la existencia de estructuras institucionales que alberguen las distintas expresiones identitarias, estableciendo, a su vez, condiciones que aseguren estabilidad y gobernabilidad.

Sin embargo, hay que recalcar que la construcción del gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, en la célebre frase de Lincoln, no fue un proceso fácil, tanto en América Latina como en América del Norte, y sigue siendo una realidad en construcción con serios problemas. Desde sus orígenes el voto no fue universal, ya que la definición del ciudadano consistía en varones alfabetos con propiedad. La continuidad constitucional también fue amenazada por conflictos regionales, o

cruentas guerras civiles, como las que sufrieron EE.UU y Colombia. A fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX, en algunos países las democracias oligárquicas empezaron a expandir la ciudadanía y el sufragio, pero con la primera guerra mundial y luego con la gran depresión, esa evolución se estancó. Posteriormente, con el advenimiento de la Guerra Fría, Uruguay y Chile, dos de los países en América Latina que habían logrado una notable continuidad constitucional, sucumbieron ante dictaduras militares. Entre 1930 y 1980, un 40% de los cambios de gobierno no se produjo por el veredicto de las urnas, sino que por golpes de estado.

Al finalizar la guerra fría ese patrón cambia en forma significativa. Con el comienzo de la década de los 90, los golpes de estado, que desembocaban en dictaduras militares, disminuyeron en forma notoria. Al mismo tiempo, los ochenta, la llamada “década perdida” en materia económica en la región, es superada a partir del crecimiento económico acelerado, en parte como resultado de la mayor apertura de las economías de la región y del auge de las exportaciones hacia el sudeste asiático, especialmente a China. Con ello, los índices de extrema pobreza caen en forma dramática, aunque también se acentúa la desigualdad.

Pero ésta, la era más larga de continuidad constitucional en la historia del continente, no nos permite afirmar que se haya logrado la ansiada estabilidad institucional en América Latina. Desde mediados de los años 80, más de una veintena de presidentes o presidentas no han logrado terminar su gobierno; asimismo, y a pesar de la erradicación de gran parte de la extrema pobreza en algunas regiones del continente, los problemas sociales se agravan cuando sectores de clase media emergente se encuentran con obstáculos para avanzar en su ascenso social y se ven enfrentados a altos grados de vulnerabilidad frente a los vaivenes de los ciclos económicos, fenómeno que ha desembocado, en los últimos tiempos, en estadillos sociales. En el propio EE.UU, el esfuerzo de una minoría de origen anglosajón por limitar o privar de sus

derechos políticos a inmigrantes o afro-americanos, particularmente de sus derechos electorales, ha llevado a una movilización popular que no se veía desde la era de la aprobación de las leyes de derechos civiles y la oposición a la guerra en Vietnam, de las que fui partícipe. Ciertamente, estamos frente a complejos desafíos sociales y situaciones de crisis que requieren del fortalecimiento de la democracia como sistema político en el continente, por lo que procesos constituyentes o de reforma constitucional bien conducidos puede ser un aporte clave para lograr ese objetivo.

## **2. Sobre la naturaleza de las instituciones democráticas.**

¿Qué se entiende por instituciones democráticas? Depende del régimen de gobierno consagrado en una Constitución, escrita o tradicionalmente aceptada. En un régimen parlamentario ese mismo poder genera un ejecutivo presidido por la o el primer ministro, junto con un gabinete que también surge de la mayoría parlamentaria. En un régimen presidencial, la o el presidente se elige independientemente del parlamento, generando un sistema de dos legitimidades, basadas en el veredicto popular. En ambos sistemas, un tercer poder, el judicial, independiente y apartidista, vela por el cumplimiento del estado de derecho.

Es muy importante señalar que la constitución en sí no es una bala de plata que viene a solucionar temas contingentes. La constitución política del estado es un instrumento producido por un proceso representativo que consagra los derechos fundamentales de las personas en una sociedad democrática y, en buen chileno, “raya la cancha” institucional para la elaboración de las leyes y su posterior implementación.

## **3. Sobre el catálogo de derechos fundamentales.**

En cuanto a derechos fundamentales, concuerdo con aquellos señalados el Artículo 154 del Acuerdo por Chile, en relación con la dignidad de la

persona humana y el reconocimiento de pueblos originarios, respetando sus derechos y culturas. Es importante reconocer que, a través del tiempo, puede existir un mayor desarrollo y detalle de este catálogo de derechos. Personalmente, soy admirador de la frase emblemática de Tomás Jefferson, autor de la declaración de independencia de EE.UU y tercer presidente del país, que está inscrita en la pared del monumento erigido en su honor, en Washington D.C, que dice: “No soy partidario de cambios frecuentes de leyes y constituciones, pero las leyes e instituciones tienen que ir de la mano con el progreso de la mente humana. Cuando esta se desarrolla más, con mayor lucidez, con descubrimientos nuevos, con nuevas verdades descubiertas y cambian los comportamientos y las opiniones, las instituciones tienen que avanzar para estar a la par con los tiempos” de lo contrario, advierte Jefferson, “la sociedad civilizada tendría que permanecer siempre bajo el régimen de nuestros bárbaros antepasados.”

Los derechos fundamentales que tendría que contemplar una constitución contemporánea, al menos, debiesen ser los siguientes:

1. Respeto a la integridad física y psíquica de las personas.
2. Igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, prohibiendo discriminación de género, racial, étnica, por origen nacional, social o su orientación sexual, garantizando un trato digno a los ciudadanos que formen parte de los pueblos originarios.
3. Libertad de prensa, asamblea, derecho de petición a las autoridades.
4. Libertad de culto.
5. Debido proceso y protección de derechos fundamentales en procedimientos legales—civiles o criminales.
6. Derechos laborales individuales y colectivos
7. Derechos ambientales.
8. Derechos económico- sociales. Resulta deseable que se establezcan mecanismos institucionales orientados a reducir las desigualdades,

buscando garantizar el acceso de la población a educación, salud y jubilación en forma digna y oportuna para todos.

Es importante destacar que estos derechos se tienen que expresar como conceptos generales. La facultad práctica para asegurar el resguardo de estos derechos y su implementación le corresponde al poder legislativo, sujeto a la revisión de los tribunales de justicia.

#### **4.- Sobre la estructura institucional del sistema político.**

##### **4.1. El problema del hiperpresidencialismo.**

Aun cuando se realizaron diversas e importantes reformas a la Constitución aprobada en dictadura, como, por ejemplo, la eliminación de los denominados enclaves autoritarios en la primera década de este nuevo siglo, así como diversos cambios en las leyes electorales, a mi juicio, uno de los pasos más relevantes no se concretó: acabar con el hiperpresidencialismo. Lo que quedó en el tintero es no haberle devuelto al parlamento muchas de sus atribuciones en la formulación de leyes y aprobación de presupuestos. Sin duda que el poder legislativo se ha desprestigiado en Chile, pero eso en parte porque el parlamento no volvió a ser el foro democrático privilegiado para, el debate y aprobación de leyes, lo que contribuyó en la disminución de la importancia de los partidos y también su desprestigio. No tiene sentido que en una democracia representativa el poder ejecutivo busque limitar o impedir el espacio deliberativo propio de la labor legislativa, estableciendo una comisión de expertos para redactar una reforma sobre un tema en particular y luego remitirla al parlamento para que éste, como un simple buzón receptor, la apruebe o rechace. Por otro lado, no se cambió a tiempo el sistema binominal, que distorsionaba una genuina representación de los diversos intereses de la ciudadanía, lo que constituyó otro factor que debilitó los partidos. Asimismo, se cometieron otros errores, como suprimir el voto obligatorio, que muchos trabajos

comparativos señalan como fundamental para incentivar la participación política y electoral. Por fortuna, los esfuerzos que se han hecho en el proceso constitucional en curso ya han enmendado muchos de estos problemas. Si se logra su consolidación, reconociendo más ampliamente las facultades del legislativo se logrará fortalecer los partidos políticos, evitando la irrupción de independientes, quienes, al carecer de la más mínima adhesión a un colectivo o un cuerpo de ideas, constituyen un peligroso estímulo al caudillismo y al aventurerismo político.

#### **4.2. La paradoja de las presidencias de doble minoría.**

Pero un problema de fondo, aún más serio, es que Chile, como muchos países con regímenes presidenciales, ha padecido el problema de presidencias de doble minoría. Con ello me refiero a presidentes o presidentas que llegan al poder con el apoyo de una minoría de la población, pero que también se encuentran sin apoyo mayoritario en el parlamento. En efecto, se trata de mandatarios que ganan con legitimidad las elecciones presidenciales en las que compiten, pero que, sin embargo, obtienen porcentajes de apoyo popular que son minoritarios, como sucede en muchos casos con presidentes que son electos con porcentajes que oscilan entre el 35% y menos del 50% del electorado. Peor aún, si tuvieron ese apoyo al comienzo de su gestión, a menudo lo pierden en elecciones intermedias. En gran medida, es por este fenómeno que tantos mandatarios no han logrado terminar sus períodos presidenciales, a diferencia de lo que sucede en sistemas parlamentarios, en donde a falta de una clara mayoría existen incentivos para generar una mayoría alternativa que pueda contribuir a adoptar políticas públicas consensuadas. Si ese objetivo no se logra, el país no tiene que esperar hasta el término del período electoral ordinario y puede ir a nuevas elecciones, por lo que una crisis para el gobierno de turno no se transforma en una crisis de régimen. Ahora bien, lo interesante es que en los sistemas parlamentarios no necesariamente se tiene que recurrir a la disolución del parlamento y la convocatoria a

nuevas elecciones generales para resolver un problema de la gobernabilidad. Un 40% de los gobiernos parlamentarios de post guerra en Europa han sido gobiernos de minoría, pero donde partidos de oposición en el parlamento han permitido la permanencia del gobierno de turno en el poder, aprobando sus iniciativas primordiales, al considerar que una elección anticipada les podría significar un costo mayor que allanarse a negociar y llegar a acuerdos. O sea, si no existe una mayoría alternativa clara, legisladores y partidos prefieren tolerar un gobierno de minoría antes de correr el riesgo de perder sus escaños.

A partir de mi análisis del quiebre de la Democracia en Chile he sostenido, desde hace mucho tiempo, que al país le habría convenido adoptar un sistema parlamentario. Es muy probable que el golpe militar de 1973 no hubiera ocurrido si el poder ejecutivo hubiese tenido que responder a una coalición mayoritaria en el parlamento. De hecho, la Unidad Popular no logró configurar una mayoría en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, que, en un sistema parlamentario, a esas alturas, habría decantado en la formación de una coalición mayoritaria de centro-derecha. En cambio, el presidencialismo, con un calendario fijo para la elección del ejecutivo, puede, por una crisis de partido y de gobierno, desembocar en una crisis de régimen.

#### **4.3. La segunda vuelta en elecciones presidenciales: Una ilusión de estabilidad.**

La gran ironía es que, para evitar el problema de presidencias de minoría, Chile y la mayoría de los países en América Latina han incluido en sus constituciones el mecanismo de balotage o segunda vuelta presidencial, esto en el evento en que ninguna candidatura obtenga mayoría en la primera. No obstante, en lugar de garantizar mayor coherencia política, la segunda vuelta electoral contribuye a minarla aún más. ¿Por qué? Porque partidos o dirigentes que son ideológicamente compatibles no tiene mayores estímulos para crear una coalición gobernante, por

cuanto todos creen poder llegar a segunda vuelta. El resultado es que, por lo general, llegan a la segunda vuelta las candidaturas ideológicamente más extremas, como se ha visto en muchos países de la región.

#### **4.4. El golpe de realidad que termina con la ilusión: El problema de falta de mayorías en el parlamento.**

Es por la proliferación de candidaturas en la primera vuelta que se agudiza el segundo problema de un régimen presidencialista: la falta de mayorías en el parlamento. La persona que triunfa en la segunda vuelta se cree representante de todo el país, aun cuando claramente no lo sea, y además no cuenta con una coalición estable para gobernar. Lo importante a destacar es que, en la mayoría de los países, los extremos, tanto de izquierda como de derecha, son minoritarios. Por lo general, los electores no se manifiestan en una curva en forma de “U”, donde los extremos predominan, más bien, se manifiestan en una curva tipo campana, donde la mayoría tiene actitudes moderadas y centristas.

#### **5.- Prospectiva para un cambio en el sistema político chileno. Los desafíos que vienen.**

Ahora bien, si no hay una voluntad en el proceso constituyente que se avecina para avanzar a un sistema de gobierno “a la europea”, con un sistema parlamentario en forma, Chile, que se ha caracterizado por el multipartidismo y no por el bipartidismo a la usanza estadounidense, que en otra época contribuía a minimizar el peligro de presidencias de doble minoría, a mi juicio, debería transitar hacia una parlamentarización de su sistema presidencial.

La fórmula debiera ser la siguiente. La segunda vuelta es necesaria, pero tiene que darse en el parlamento, tal como se hacía antes de la dictadura militar. Para que un mecanismo de estas características funcione y se

legítima social y políticamente, debe contemplar una elección de segunda vuelta reglada, tanto en sus aspectos procedimentales como en sus tiempos, de forma tal que el proceso no sea informal y no se alargue en forma caótica

La primera mayoría electoral debiera tener dos semanas y hasta un máximo de un mes de duración, tiempo que actualmente se toma para la realización del balotaje, para configurar una coalición con programa y gabinete designado, que podría incluir a algunos de los parlamentarios más votados a nivel nacional o representantes de sus partidos políticos, quienes le ceden sus escaños a un suplente, esto de acuerdo con un procedimiento legal previamente establecido. Si no logra formar gobierno, le correspondería hacer lo mismo a la segunda o tercera mayoría. Con este mecanismo se establecen estímulos para que, incluso antes de la elección popular, se configuren coaliciones capaces de gobernar al país. De esta forma se incentiva una lógica de concertación antes de la primera vuelta. Por último, en el caso que no se logre una coalición mayoritaria, o si después esta se desarticula, se tendría que contemplar la opción de convocar a una nueva elección general. Esta reforma tendría la ventaja de fortalecer nuevamente a los partidos como las instituciones fundamentales para canalizar la voluntad ciudadana a las esferas de toma de decisiones.

## **6. Reflexiones finales.**

Como se me está acabando el tiempo, me permito hacer dos observaciones finales. ¿Porque no considerar un sistema unicameral? Mal que mal, el Senado fue creado en Philadelphia dado que EE.UU era un país Federal—un grupo de estados semi-soberanos que se unen para crear una mejor confederación—donde el poder del Senado le daba garantías a los estados que sus intereses fundamentales se tomarían en cuenta. Pero en un sistema unitario, ¿tiene sentido tener un sistema bicameral?

Por último, creo necesario llamar la atención y advertir sobre los riesgos, posiblemente seductores para algunos, de lo que se denomina la “democracia directa”, aquella basada en referendos o plebiscitos. Estas apelaciones directas a la voluntad ciudadana han sido las herramientas más utilizadas por populistas y autoritarios. Acordémonos no sólo del plebiscito que se llevó a cabo para aprobar la Constitución del 80, sino también del plebiscito anterior para aprobar, con una frase, la gestión del Presidente de la Junta Militar. Tienen que existir mecanismos sólidos para que la sociedad civil manifieste sus preocupaciones, malestares y sugerencias, como las audiencias públicas ante el legislativo y entes regulatorios del ejecutivo. Asimismo, se requiere de transparencia en todas las reparticiones públicas, leyes que controlen el manejo de influencias, lobby y leyes para regular el financiamiento de la política, todos mecanismos que tienen un lugar primordial en una nueva constitución de la república, pero no se puede debilitar la esencia de la democracia representativa recurriendo a atajos o soluciones populistas que debilitarían gravemente la democracia en Chile.