

# Reforma Política en Chile

DESAFÍOS Y TAREAS PENDIENTES



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



UNIVERSIDAD  
MIGUEL DE CERVANTES

# Reforma Política en Chile

DESAFÍOS Y TAREAS PENDIENTES

Publicado por el Centro de Estudios de  
la Universidad Miguel de Cervantes  
y la Fundación Konrad Adenauer



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



UNIVERSIDAD  
MIGUEL DE CERVANTES

---

Los contenidos de esta publicación son el resultado del trabajo realizado a lo largo de varios meses que concluyo con la discusión de los documentos en dos talleres de discusión realizados los días 19 y 21 de Noviembre de 2008 y un seminario el día 10 de Diciembre del 2008 en las instalaciones de la Universidad Miguel de Cervantes.

Agradecemos a todas las personas que participaron en los talleres y seminario en que se analizaron los documentos que da cuenta este libro, en especial a Winfried Jung, Ignacio Balbontín, Carlos Figueroa, Edgardo Riveros, Eduardo Reyes, Francisco Cumplido, Sergio Micco, Gutenberg Martínez, Bernardino Sanhueza, Enzo Pistachio, Francisco Fernández, Marco Antonio Gonzalez Pizarro y Martín Garrido.

Los contenidos de esta publicación son responsabilidad personal de los autores, no representan ni comprometen a la Universidad Miguel de Cervantes, el Centro de Estudios y las instituciones a las cuales pertenecen.

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Fundación Konrad Adenauer. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones del mismo reflejan la opinión oficial de la Fundación.

© **Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes**

Santiago de Chile, Febrero 2009

Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes

Mac Iver 370, Piso 7, Santiago Centro, Chile

Teléfono +56 (2) 499 79 00

Correo electrónico: [jrosas@umcervantes.cl](mailto:jrosas@umcervantes.cl)

Página electrónica: <http://www.umcervantes.cl>

**Responsable de la publicación**

José Antonio Rosas Amor

**Diseño**

Valeria Barros R.

**Impresión**

Gráfica Funny S.A.

[grfunny@123.cl](mailto:grfunny@123.cl)

## INDICE

PRÓLOGO <i>Winfried Jung</i>	5
PRESENTACIÓN DE LOS AUTORES	9
INTRODUCCIÓN <i>Gutenberg Martínez Ocamica</i>	11
CAPÍTULO PRIMERO Los Gobiernos Metropolitanos como oportunidad. Reforma institucional en base a principios y efectividad en la gestión <i>Jaime Fernando Abedrapo Rojas</i>	21
CAPÍTULO SEGUNDO Consideraciones sobre Descentralización Regional en Chile. Diagnóstico y prospectiva de los gobiernos regionales en Chile <i>Humberto Nogueira Alcalá</i>	49
CAPÍTULO TERCERO Un Congreso Unicameral para el Chile del bicentenario: cultura constitucional e imaginación política <i>Fernando Javier Muñoz León</i>	93
CAPÍTULO CUARTO Partidos Políticos renovados para responder a los desafíos de la sociedad chilena del siglo XXI. Consideraciones para una nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos <i>José Antonio Rosas Amor</i>	115
CAPÍTULO QUINTO El Semipresidencialismo: la reforma necesaria para el Chile del siglo XXI <i>Eduardo Alberto Verdugo Hidalgo</i>	141



## PRÓLOGO

El término “reforma” implica –en general– una modificación mayor y sistemática de las leyes, normas y sistemas vigentes. Especialmente en la política se habla con frecuencia de reformas: ejemplos conocidos de ello son la reforma social, la reforma tributaria, la reforma de salud, la reforma del mercado laboral, etc., por nombrar sólo algunos de una lista interminable. Sin embargo, en rigor sólo se puede hablar de una reforma en los casos en que exista la implementación política de soluciones sustentables y si éstas conducen a un mejoramiento sustancial conforme al interés de los seres humanos.

En Chile, los años tras el retorno a la democracia fueron años marcados por un proceso de reforma continua, un proceso que al principio sólo podía llevarse a cabo a pasos pequeños debido a los enclaves autoritarios en la constitución de 1980. Un mayor éxito se produjo recién con la reforma constitucional en el año 2005, que acabó con los senadores designados y con el derecho de los ex Presidentes de Estado a un escaño senatorial vitalicio. Al mismo tiempo, se limitaron los derechos especiales militares aún vigentes en estas fechas, el Consejo de Seguridad Nacional fue degradado a un organismo de carácter meramente consultor y se acortó la duración del mandato del Presidente de

6 a 4 años. Asimismo, se estableció la elección directa del alcalde y la introducción del servicio militar obligatorio; ya años antes se había gestionado una reforma de la justicia. Como consecuencia, Chile hoy en día cumple con su rol como modelo para la región gracias a su democracia estable que, entre otras cosas, ofrece condiciones seguras para la economía.

A pesar de estos logros impresionantes, son grandes los desafíos que Chile tendrá que seguir enfrentando en el futuro. Todavía los ciudadanos disponen de pocas posibilidades de participación, el proceso de la descentralización sólo se ha podido realizar parcialmente, los partidos políticos no se han adaptado suficientemente a las demandas actuales y el rol del Poder Ejecutivo en el sistema presidencial de Chile sigue siendo muy preponderante. Al mismo tiempo, la cuestión está en si un sistema unicameral con costos reducidos, un menor esfuerzo administrativo y mejores premisas para una rendición de cuentas transparente, no sería superior a un sistema bicameral.

Estos temas fueron analizados por un equipo convocado por la Universidad Miguel de Cervantes y la Fundación Konrad Adenauer, que investigó en total 5 planteamientos en relación a la continuación de la modernización de Chile:

- Gobiernos Metropolitanos
- Gobiernos Regionales
- Partidos Políticos
- Régimen Semipresidencial y
- Congreso Unicameral

El 10 de diciembre de 2008, en el marco de un seminario en Santiago de Chile, se realizó la presentación de los resultados de estos cinco estudios a un amplio público y su discusión con expertos. Los resultados se detallan en

la presente publicación, con la idea de estimular el debate acerca del futuro desarrollo político de Chile.

La Fundación Konrad Adenauer –promotora de la democracia, de la constitucionalidad, y de la imposición de estructuras sociales y de la economía social de mercado a nivel mundial– desea agradecer a los autores Jaime Abedrapo, Humberto Nogueira Alcalá, José Antonio Rosas, Fernando Muñoz y Eduardo Verdugo Hidalgo por los diversos impulsos intelectuales que proporcionaron en relación a las distintas áreas temáticas. Es de esperar que algún día formarán parte de una agenda de reforma de futuros gobiernos. En general, sin información exacta de los afectados es imposible llevar a cabo una política de reforma fundada. Por lo tanto, esta publicación debe contribuir a una toma de decisiones políticas sustentables.

Santiago de Chile, febrero 2009.

**Winfried Jung**

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile





## ACERCA DE LOS AUTORES

### **JAIME FERNANDO ABEDRAPO ROJAS**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Gabriela Mistral de Chile. Magíster en Ciencias Políticas con mención en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Chile. Candidato a Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, España. Asesor en el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). Profesor invitado a la Academia de Guerra de Chile. Profesor en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

### **HUMBERTO NOGUEIRA ALCALÁ**

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Católica de Lovaina la Nueva, Bélgica. Diplomado en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Rotterdam (Holanda). Profesor Titular de Derecho Constitucional por la Universidad de Talca. Director del Centro de Estudios Constitucionales de Chile y Director del Magíster en Derecho Constitucional de la Universidad de Talca, Chile. Presidente de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Es autor de 24 libros publicados en diversos países de América Latina. Miembro de consejos asesores de diversas revistas jurídicas especializadas en Brasil, Chile, México, Perú, Venezuela, Uruguay y España.

**FERNANDO JAVIER MUÑOZ LEON**

Licenciado en Derecho por la Universidad Católica de Chile con especialidad en Derecho Público; Master of Laws por Yale Law School; candidato a Doctor en Derecho por Yale Law School. Investigador asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Andrés Bello. Becario Fullbright. Vicepresidente Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (2005)

**JOSE ANTONIO ROSAS AMOR**

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México. Director de la Revista Agenda Pública del Centro de Estudios y Gestión para el Desarrollo. Director General del Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes. Profesor de Derecho Político y coordinador de los Diplomados en Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento; y Economía Social y Ecológica de Mercado de la Universidad Miguel de Cervantes.

**EDUARDO ALBERTO VERDUGO HIDALGO**

De profesión periodista, actualmente trabajo como analista en el Departamento de Estudios Económicos del Ministerio del Interior. Académico de pregrado, charlista y ponente en Derecho Político, Entrevista Periodística, Comunicación Organizacional, Comunicación Política y Metodología de la Investigación. Ha realizado seminarios en Argentina, Brasil, Perú, Colombia, Ecuador, Costa Rica, México, El Salvador, Bolivia, Uruguay, Aruba, Curazao, Suriname, Panamá y España, entre otros.

## INTRODUCCIÓN

# **La Reforma Política en Chile**

La relación entre los ciudadanos y la política es un tema clásico y sustancial al concepto de democracia. En este tiempo resulta del todo evidente que por múltiples factores, esta relación es cada día más fría y lejana a nivel mundial y también en nuestro país. El Individualismo se posesiona como elemento característico en la globalización; el concepto de Bien Común se relativiza y casi desaparece; todas las organizaciones sufren y se debilitan; los cambios se dan en todas partes y afectan a todos. Chile ha experimentado fuertes transformaciones en su economía, en su cultura, en el concepto y práctica del Estado, en las políticas públicas y en el modo de dirigir y adoptar decisiones.

Los chilenos también hemos cambiado, en nuestra forma de vida, en nuestros trabajos, en los comportamientos financieros, en la relación con lo educativo, en la valoración de la familia y en tantos otros aspectos del diario vivir. El Estado genera y mantiene un Banco Central independiente, incluye estímulos al cumplimiento de las metas de las reparticiones públicas; informatizó Impuestos Internos y el Registro Civil; genera concesiones para satisfacer la demanda de infraestructura pública y la mejor focalización de los recursos públicos. El Sindicalismo cambió, con una visión de país y compromiso con todos los trabajadores estén o no

sindicalizados; las empresas debieron adecuarse a la apertura de nuestro mercado y a la competencia con el exterior, con una eficiencia que le exige el día a día de la competitividad interna y externa. Nuestros intelectuales deben trabajar vinculados al mundo y el quehacer cultural; nuestros científicos están en línea con los avances de la ciencia y tecnología de todo el orbe. *Sin embargo esta modernización en permanente desarrollo pareciera no haber afectado a la política, a los políticos y al sistema jurídico político institucional.*

El Parlamento, los partidos, y ámbitos importantes de los Gobiernos especialmente regionales y locales no han experimentado la modernización. Más que ello, no se han puesto al día o al nivel de las transformaciones de las otras áreas de nuestra sociedad. Es el momento de plantearse el tema haciéndolo con una visión renovada, que agregue y supere las modificaciones que reclama el esquema constitucional heredado de la Dictadura, todas muy legítimas pero que no son suficientes para una visión más integral del país y sus exigencias.

## **Más y mejor democracia**

Para acometer el desafío, debemos precisar algo en el nivel propiamente conceptual. La democracia en lo político no es un esquema estático, ésta constituye un viaje inacabado o inconcluso, que por esencia requiere su permanente perfeccionamiento y profundización. Un demócrata no puede ser un mero conservador de su democracia.

Nuevos son los problemas, nuevas son las demandas y los sistemas de participación. Nuevos son los centros de poder que requieren de la democratización. Por ello, desde una perspectiva conceptual se requiere someter nuestra

institucionalidad democrática a una evaluación tan exigente, como el resto de la sociedad chilena lo ha debido hacer. Las cosas no se pueden mantener inalterables por la simple afirmación, de que siempre se hizo así. Las instituciones deben ser más democráticas y la democracia debe ser mejor que antes y esto en un proceso permanente de evaluación y cambio.

## **Hay que ir al fondo**

Se requiere ir al fondo del problema y no quedarse en los slogans fáciles o en las soluciones simplistas de fundamento liberal, que aparecen como soluciones cortoplacistas, pero que no se hacen cargo del problema real que está directamente relacionado con las instituciones democráticas y con el concepto de ciudadanía que es muy distinto al concepto clientelar de individuos con derechos exentos de toda obligación para con la sociedad y el resto de los miembros de ésta. El fondo es una Gran Reforma de la política y sus instituciones.

A continuación mencionaremos cinco temas que en nuestra opinión deben ser partes de la Reforma Política que requiere nuestro país, temas que en algunos casos también fueron objeto de propuesta en el Congreso de uno de los partidos de nuestro país.

### **1) El Gobierno de las ciudades**

Especialmente de las metrópolis –Santiago, Valparaíso, Viña, Quilpue y Villa Alemana; Concepción y Talcahuano; Temuco y Padre Las Casas, por citar los principales– requieren de una instancia estructural nueva que sea una

instancia de participación y decisión. La creación de Gobiernos metropolitanos resulta indispensable para el buen funcionamiento de la ciudad y para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La instancia municipal no basta, más de 40 municipios en Santiago no le dan Gobierno a la ciudad y seis o siete Ministerios no aseguran el buen Gobierno de una ciudad. Hoy es más fácil y dramático ejemplificar la necesidad con el fracaso del Transantiago como la evidencia más empírica, de la incapacidad de la institucionalidad chilena para responder a las necesidades de buen Gobierno de la ciudad de Santiago. Se requiere de una autoridad electa por la ciudadanía, con facultades de gobierno suficiente para administrar y dirigir la ciudad; y ésto supone una Reforma política trascendente y sumamente práctica que cree los Gobiernos Metropolitanos.

## 2) El Gobierno de las Regiones

Es una demanda justificada y oportuna a la que se debe responder, pues la centralización *per se* es mala. La Concentración de cualquier poder sea político o económico es claramente inconveniente ya que existe una fuerza centrífuga en torno al poder central, que requiere de otras fuerzas que permitan un desarrollo armónico del país. Aún más el desarrollo del país y la calidad de vida de nuestra población, necesitan de una efectiva regionalización; y a su vez el desarrollo de nuestra democracia debe alcanzar niveles superiores los cuales sólo son posibles con una mejor distribución del poder político nacional y central. Estos son dos poderosos argumentos para construir el cambio que *permita la elección democrática y directa del Gobierno de cada Región, acompañando de las facultades consiguientes.*

### 3) La transformación de nuestro Poder Legislativo

Existen dos temas en particular a los que el Parlamento debe responder:

- a) el de la eficiencia del proceso legislativo y
- b) la pérdida evidente de su importancia y poder.

El primero es crucial, pues dice relación con el buen funcionamiento del Poder Legislativo. Hoy una ley requiere hasta de cinco trámites legislativos en los cuales es revisada enteramente, que se pueden ampliar a nuevos trámites completos si es que un proyecto queda pendiente al cambio de composición de las Cámaras producto de su renovación periódica cada cuatro años.

Además, ya no se justifica la existencia de dos Cámaras en nuestro Poder Legislativo pues su existencia hace extremadamente lento el proceso de formación de la ley. Temas emblemáticos como el Bosque Nativo y la nueva Ley de Matrimonio Civil, son la demostración de los varios años de demora de una legislación requerida por la sociedad chilena.

Las justificaciones del pasado, ya no rigen en el presente debido a que ya no existen los proyectos fundacionales que se suceden unos a otros. Dos Cámaras para evitar las mayorías ocasionales no se justifican ante los quórum exigidos por la Constitución y los consensos evidentes existentes en el país.

La representación de las Regiones se ve igualmente resguardada ante la existencia de una sola Cámara en el país. La pérdida de poder del Parlamento es un diagnóstico ya consensuado en el país y el carácter presidencialista de nuestro régimen político ha acentuado dicho diagnóstico. Esto es negativo para la democracia, debido a que en el Parlamento reside la soberanía de los ciudadanos y la



debida representación plural de la ciudadanía y por ende el buen ejercicio de la creación de ley y de la fiscalización de los actos de Gobierno. *Chile necesita y justifica la existencia de una sola Cámara Legislativa: el Parlamento debe ser unicameral.*

#### 4) **La democratización de los partidos y de la elección de los representantes**

Todos los estudios de opinión nos dicen que la ciudadanía se siente distante de los partidos políticos, y todo análisis objetivo nos demuestra que estos no son plenamente democráticos en la forma en que toman sus decisiones y en como designan a sus candidatos para cargos de elección popular. Tanto es así, que en un Partido se llegó incluso a discutir y a rechazar la necesidad de un método democrático para elegir a sus propias autoridades. Los expertos conocen el antiguo aporte respecto a las oligarquías partidarias que hiciera Robert Michell, el cual se ve acentuado por el sistema electoral binominal en nuestro país. Si alguien es nominado como candidato parlamentario por alguna de las dos coaliciones mayoritarias ya tiene ganada el 50% de su elección.

Los partidos son personas jurídicas de derecho público y en esa condición son parte de la institucionalidad del país y por ende deben responder en plenitud a las exigencias del método democrático tanto para generar sus autoridades como para elegir a sus candidatos. Debe por tanto, *consagrarse constitucionalmente la obligación democrática de todos los partidos*. Estos son personas jurídicas de derecho público y como tales sujetos de derechos y de deberes; derechos y deberes para con el sistema

democrático y para con los ciudadanos pues aquellos no se deben solo a sus militantes.

Se debe avanzar aún mucho más. Las Primarias Obligatorias para todos, deben marcar el cambio institucional de los partidos. Partidos abiertos y cercanos es una necesidad de la democracia y de la política chilena. El país además de una buena economía, requiere de una buena política para desarrollarse como nación lo cual implica avanzar más en la democratización de los partidos.

*Debe establecerse como parte del sistema democrático el mecanismo de primarias para la elección de los candidatos de los partidos, ya no como un sistema interno, sino como un sistema institucional incluso regulado por el Servicio Electoral.* El mismo día, la ciudadanía debiera ser convocada a participar en la elección de su candidato en el partido que mejor representa su interés y posición.

La reelección indefinida en los cargos no se puede mantener. Es parte de la realidad contemporánea, que la política sufre una crisis de confianza ciudadana. El político profesional se ve como distante y centrado en la obtención y manutención de su poder; al margen de lo injusta de la apreciación, es un hecho que esta visión representa la inmensa mayoría de los ciudadanos. Por otra parte, la renovación de los actores en política –elemento sustancial de una democracia– se ve limitada tanto por la importancia de lo comunicacional que otorga ventajas excesivas a quien postula a una reelección, como por el carácter binominal del sistema electoral; por ello se debe limitar el período factible de reelección. Es bueno para el sistema que después de un tiempo, se vuelva a la condición de ciudadano sin perjuicio de poder volver al tiempo después, si es que se cuenta con el apoyo ciudadano requerido.

## 5) El cambio del régimen político

Sabido es el carácter de presidencialismo exacerbado de nuestro régimen político. Parte de la distancia ciudadana se explica por esto pues todo se centra en la institución de la Presidencia de la República. Los partidos como instituciones destinadas a canalizar la representación ciudadana, carecen de un rol real, su tarea es reconocida en las elecciones, pero una vez estas son realizadas carecen de un rol propiamente institucional.

El Parlamento se observa como poco importante y esto conlleva los riesgos de la irresponsabilidad de quienes institucionalmente no se sienten partes, o en el peligro de engendros institucionales atípicos que al final de cuentas degenera el sistema institucional y lo tornan más ineficiente.

En esta perspectiva, la alternativa de un régimen semi-presidencial se ha postulado desde hace algún tiempo, como el mejor sistema para profundizar la democracia y para mantener la gobernabilidad que el país y su desarrollo requiere. Pensamos, que en todo caso, esta es una propuesta para el mediano plazo que será más posible en la medida que se logren poner en práctica cambios como los antes formulados, de tal forma que la Reforma Política se cierre con el cambio de régimen político.

Esta visión en el tiempo nos parece institucionalmente muy relevante ya que no se trata de partir la Reforma con este cambio, nuestra visión es terminar la gran Reforma con un nuevo régimen político para Chile.

## **Un debate necesario: La Reforma Política en Chile**

Pretendemos con este libro iniciar un debate, a partir de propuestas meditadas, analizadas en talleres especializados, presentadas y discutidas en un seminario abierto de nuestra Universidad. Temas que en todo caso pretendemos profundizar y perfeccionar en el próximo tiempo.

La propuesta se hace en el marco de un compromiso de fondo con la democracia y con la valoración de la política como una actividad digna y esencial. No es una propuesta fácil, pero es de la esencia de la tarea universitaria, abrir caminos y reflexiones para el bien del país y sus instituciones.

Santiago, Diciembre 2008.

**Gutenberg Martínez Ocamica**

Presidente de la Universidad Miguel de Cervantes



## CAPÍTULO PRIMERO

# Los Gobiernos Metropolitanos como Oportunidad. Reforma Institucional en base a Principios y Efectividad en la Gestión

JAIME ABEDRAPO ROJAS

### 1. Introducción

El presente documento busca proponer los Gobiernos Metropolitanos como una alternativa al desorden urbano en las grandes concentraciones de población. Para ello analizaremos desde los principios y los antecedentes politológicos una reingeniería que nos permita ampliar los niveles de participación ciudadana e impulsar un sistema de GM que mejore la gestión pública. Con ello se aspira a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Si bien ellos, (los GM), no encuentran registros en la administración territorial que ha existido en Chile desde su vida republicana, la propuesta tiene mucho sentido y no sólo desde el punto de vista de los ingenieros del diseño político, quienes en ocasiones proponen desde la academia propuestas poco realistas o disfuncionales al objetivo propuesto. En último término levantan discusiones “bizantinas” para mantener ocupadas sus mentes y realizar cuadros comparados como una forma de justificar sus quehaceres. No obstante, este no sería el caso de los Gobiernos Metropolitanos, los que se presentan como una institucionalidad que mejora la democracia en vista a los desafíos de hoy.

La propuesta parte de un contexto crítico en el estado actual de las urbes y sus proyecciones se presentan poco alentadoras en muchos aspectos, por tanto se nos presentan obstáculos reales y concretos en el camino hacia el desarrollo. Desde el diseño vial, la política antidelinuencia, la contaminación, entre otras materias, necesitan de una planificación y gestión de las urbes.

Desde otra perspectiva, la tendencia en los países democráticos es a consolidar las instituciones mediante una mayor participación de todos. Esto ha tenido una relación directa con el *empoderamiento* de la sociedad civil.

Hacemos uso del concepto empoderar porque en una sociedad internacional con claros rasgos liberales en su conformación y en el ethos cultural predominante, el “empoderamiento” se nos muestra como un concepto que busca evitar la desprotección del ciudadano y de las organizaciones intermedias de la sociedad. Además de apelar por la desconcentración del poder político y económico, en una transferencia al individuo.

Al respecto podemos observar que desde la vereda de la visión Aristotélica-Tomista, en su propuesta humanista, como el capitalismo es un sistema de producción que conduce a una noción de sociedad amparada en el materialismo, transformando al hombre en un instrumento de la acumulación y no un sujeto de la política, y por ende de la disciplina económica. No obstante esta afirmación del mundo de la filosofía política, lo cierto es que hoy el régimen internacional nos muestra la preeminencia en materias de gestación y materialización de las políticas públicas inducidas por un ethos cultural de características utilitarista, materialista e inmanente. De hecho Maritain nos advirtió que “...*la palabra humanismo es un vocablo ambiguo. Lo que parece claro es que quien lo pronuncia compromete de golpe toda una metafísica y*

*que, según haya o no en el hombre algo que respire por encima del tiempo y una personalidad cuyas necesidades más profundas superen todo el orden del universo, tendrá resonancias bien diferentes la idea que se forje del humanismo*<sup>1</sup>.

Por ello, la idea de regresar a la persona humana las competencias para ser protagonista del proceso de toma de decisiones en las políticas que les afectan directamente, es decir, en asuntos que se relacionan con su calidad de vida, se ha presentando más bien desde una perspectiva funcional y de reivindicación de derechos positivos del individuo por sobre el entendimiento de la naturaleza humana.

Así nos aproximamos al debate acerca de las instituciones y la forma de adaptarse a los nuevos requerimientos de la comunidad política. El objeto es diseñar una política estratégica, en base a la participación, inclusión y transferencia de derechos y obligaciones en un afán por descentralizar el poder del gobierno central y aplicar criterios más eficientes de gestión.

En ese sentido, la participación ciudadana sigue su ampliación y no parece suficiente las democracias en las que las personas se pronuncian sólo en las elecciones de sus representantes; sino que la tendencia nos demuestra la necesidad de mecanismos que faciliten la interacción, inclusión y participación.

Lo señalado anteriormente, se nos muestra como un mandato, una exigencia creciente de la sociedad civil organizada, a lo que se suma el interés por aplicar políticas públicas efectivas y eficientes que permitan abordar y solucionar problemas de la modernidad en las grandes urbes tales como: la concentración de la población, contaminación, transporte público, segregación, entre otros.

---

1 Maritain, Jacques. Humanismo Integral. Ediciones Ercillas. Santiago de Chile 1967. Pág. 14.



## 2. Fundamentos contemporáneos de la participación ciudadana y la efectividad de las Políticas Públicas

Desde la década de los noventa distintos autores han comenzado a desarrollar teorías que incentivan el otorgamiento de derechos de participación a los ciudadanos en la toma de decisiones a todo nivel, bajo distintos tipos de argumentos y tras ópticas ideológicas diferentes. Ello ha instado a una reactualización de la discusión respecto al diseño apropiado de las instituciones públicas y la redistribución del poder político y económico necesario para ampliar los espacios de participación de la persona humana en el que hacer de la comunidad.

Desde Van Eyken (1990), Milton Friedmann (1992), Craigy Mayo (1994), Rowlands (1997), entre otros, han creado un cuerpo teórico que delega en el individuo (no en la persona) el derecho a ser parte de su destino, para con ello contrarrestar la visión o tendencia del “hombre masa”, carente de identidad y de capacidad de autogobernarse. El propósito es brindar a los ciudadanos la capacidad de hacer, para poder realizar y así sentirse en control de sus situaciones.

Desde una perspectiva politológica el *“empoderamiento es el proceso con el cual las personas al participar, se involucran en una serie de actividades y acciones orientadas al acceso a recursos propios y de la comunidad (materiales y simbólicos) para el logro de objetivos determinados”*.<sup>2</sup>

Desde la mirada de *Oxfam*<sup>3</sup> internacional, el empoderamiento se intenta aplicar caso a caso, según las características de

---

2 Ballesteros, Mariana. “Empoderamiento como Proceso Integral y Multidimensional”. A Takingtglobal Online Publication, de la Federación Universitaria de Buenos Aires, 2001. [www.takingtglobal.org](http://www.takingtglobal.org)

3 Oxfam es una red de ONG fundada en 1956, que tienen como objeto establecer un comercio justo a nivel mundial, además de impulsar proyectos de desarrollo sustentable en los países en vías de desarrollo.

cada actor social de los sitios a los que se intenta brindar capacidades para que las personas se sientan dueñas de sus destinos.

En este sentido, *Oxfam* ha desarrollado proyectos en los cuales aplica el concepto en comentario (empoderamiento) y luego evalúa cada uno de ellos en función de sus resultados. Ejemplo de ello es uno de seguridad alimentaria en el Sudán Occidental, allí fue necesario generar una nueva estructura de representación a nivel de aldeas, que a su vez iban a conformar el Comité Central. Este proceso de participación mayor de las comunidades locales fue generando un mejor rendimiento de cuentas. En definitiva, *Oxfam* observó que para otorgar una seguridad alimentaria básica, la solución no era el tipo de plantación, ni un crédito con ciertas condiciones, cuestiones que eran vistas desde el Gobierno Central como los grandes problemas, sino que en ese lugar y en esas relaciones sociales era mejor impulsar un modelo de toma de decisiones participativo que diera sentido de pertenencia y legitimidad a las comunidades.

Si seguimos con la lógica planteada por *Oxfam* en el mundo, podremos sacar algunas conclusiones para que la idea de los Gobiernos Metropolitanos nos resulte atractiva para mejorar la distribución del poder en una vuelta del mismo a sus mandantes, ejemplo de ello es la aplicación del concepto de *empoderamiento* en Brasil, Filipinas y Mozambique, que intentaba –como objetivo general– el mejoramiento de la calidad de vida de los “sin tierras” pasaba porque el Estado decida otorgarles predios, a objeto de que ellos se sientan con capacidad de ser agentes sociales con injerencia en las políticas de Gobierno. Esa era la base de todo, para luego de subsanar su situación periférica del sistema político, puedan iniciar un debate técnico en relación al mejoramiento del sistema productivo y de la superación de la pobreza de esas personas.

Casos como este suman más de veinte, en los cuales *Oxfam* ha impulsado para empoderar a las personas más desposeídas de distintos países, realidades sociales y culturales, obteniendo como conclusión que cada uno es diferente. Además de constatar que el empoderamiento no es sólo del hombre en relación a su entorno más cercano; sino que también en el marco de las relaciones locales y globales.

Desde la perspectiva de Robin Sharp lo que está ocurriendo a nivel de relaciones internacionales es justamente lo contrario a la exaltación de la participación ciudadana en el ámbito institucional mundial, puesto que del andamiaje actual se beneficia la democracia capitalista por sobre cualquier otra organización política.<sup>4</sup> Este es otro prisma que nos permite entender la urgencia de analizar nuevas formas de participación ciudadana con intención de ampliar la democracia en el sentido de “poder ciudadano” a través de ampliar la participación ciudadana, cuestión que lleva implícita la transferencia decisional en asignación de recursos.

En esa línea de argumentación, nos encontramos con Robin Hahnel, quien escribiera junto a Michael Albert acerca de la participación económica. Estos autores impulsan una propuesta que invita a llevar a la práctica lo que se ha ido consolidando del concepto de reorganización laboral y social del *empowerment*, que además de revalorar el capital social, implica transferirle competencias en la administración de los recursos públicos.

El fundamento último es la participación de los ciudadanos (todos) en una estructura política que valore

---

4 Sharp, Robin. *Organizing for Change: People Power and the Role of Institutions*. En *The Earthscan Reader in Sustainable Development* (Edited by Kirkby, John; O’Keefe, Phil and Timberlake, Lloyd). Earthscan Publications, London 1995. Pág. 312.

el sacrificio y el esfuerzo, por sobre otra consideración. En ese sentido, la visión social de Robin Hahnel se asemeja a la de autores clasificados dentro del pensamiento utópico del siglo XIX, básicamente, porque intenta sostener que las personas que conforman una sociedad estarían dispuestos en reestructuras las labores que desempeñan al interior de la misma, y así por ejemplo terminar con funciones básicas de servicio realizadas por muchos en contraste con las responsabilidades ejecutivas asumidas por pocos. En ese sentido, plantea reformas que tienen más que ver con los valores y actitudes de una sociedad, que con cambios relativos a leyes laborales y demás.<sup>5</sup>

Todas estas ideas requieren de nuevos espacios de participación, es decir, reformas a la actual Constitución que se muestra centralista, conllevando baja participación ciudadana. Esta se limita prácticamente al proceso de elección periódica de sus representantes locales (comunales) y nacionales. Ciertamente allí no se observa espacio a la participación de las políticas públicas tales como transporte, política medioambiental, etc.

Por tanto hay denegación de acceso al debate e influencia en la toma de decisiones de aspectos que tienen directa injerencia en la vida de los ciudadanos.

En palabras de Robin Hahnel, el primer paso hacia esta nueva forma de relacionarse se debiera dar en la creación de un movimiento económico por la participación.

---

5 Hahnel, Robin y Albert, Michael. "The Political Economy of Participatory Economics". [www.lavaca.org](http://www.lavaca.org). En el artículo se plantea que tras la propuesta social participativa están los valores de equidad, solidaridad, diversidad y auto-gestión participativa. Robin Hahnel es profesor de economía de la Universidad de California.

En resumen, el *empowerment* es un concepto que nos invita a devolver parte del poder a los ciudadanos, para que sean capaces de tomar decisiones en temas que les afectan y con ello conseguir que sientan que tienen control de sus vidas. Esta es una tendencia que se ha ido posicionando a nivel internacional y va de la mano con el liberalismo predominante, pero también puede servir de base para impulsar políticas públicas que partiendo de esta base ideológica intenten dar respuestas a las necesidades de desarrollo integral de la persona humana.

En esa lógica, nos apoya en la labor de estimular la participación ciudadana y a fortalecer el derecho y la responsabilidad de las personas a tener parte del control de las normas que les afectan, sin embargo el asunto de fondo es que ésta tendencia de generar un mayor grado de participación a nivel local pueda generar puentes con políticas emanadas desde la autoridad central.

En la dinámica anterior el empoderamiento nos presenta un riesgo, ya que tras el esfuerzo por fortalecer de la sociedad civil, el ciudadano con nueva capacidad de participación radicalice más su “individualismo” (egoísmo) ampliando los niveles de competitividad y división social, toda vez que este sea aplicado con principios de defensa de los derechos de individuo y no en sus responsabilidades, en un contexto materialista-utilitarista, disfrazado de pragmatismo.

En ese sentido, el empoderamiento debería llevar consigo responsabilidades sociales para ser un instrumento eficaz en el interés de conformar una sociedad más equitativa y con un mayor respeto de los principios y obligaciones que se encuentran tras el derecho al desarrollo.

### 3. Los Gobiernos Metropolitanos y la discusión institucional

La idea de los GM es muy pertinente y consistente con la de avanzar en la descentralización regional de Chile, que dicho sea de paso se ha transformado en un botón de muestra del estancamiento que ha evidenciado el Estado de Chile respecto a su voluntad de descentralizar el poder político y económico. Así nos ha argumentado el Doctor Humberto Nogueira Alcalá, quien nos señala que las reformas a *“la administración territorial y regionalización en el caso chileno desde la creación constitucional de los gobiernos regionales hasta la reforma constitucional de 2005, ha constatado la existencia de una descentralización administrativo financiera de efecto limitado, bajo la conducción del gobierno central...”*<sup>6</sup>

En último término podemos afirmar, como lo sostiene el profesor Nogueira, que el Gobierno Regional no gobierna la región, así el gobierno interior es sinónimo de un Estado unitario que se opone sistemáticamente a la descentralización del poder.

Ese es el contexto en que se propone discutir la necesidad de crear Gobiernos Metropolitanos. Esto nos lleva a pensar qué tan viable sea su aceptación a nivel político (partidos políticos, parlamentarios y gobierno central), en una sociedad que se ha resistido a transferir competencias a otras instituciones, y en última instancia a las personas.

Por otro lado, la propuesta y discusión acerca de los Gobiernos Metropolitanos no es reciente, de hecho tenemos muchos ejemplos en Europa y Estados Unidos desde la

---

6 Nogueira Alcalá, Humberto. “Consideraciones sobre descentralización regional en Chile: Diagnóstico y prospectiva de los gobiernos regionales en Chile”.

década del setenta del siglo pasado, cuyo debate giró en torno a cómo hacer de las metrópolis lugares más competitivos en lo económico y a la vez incrementar la cohesión social.<sup>7</sup>

También en Chile durante la década de los noventa del siglo pasado se registró un debate, en el Congreso Nacional, relativo a la implementación de los GM en los grandes centros urbanos.

Tanto los gobiernos regionales como el GM requieren de un importante cambio de mentalidad que permita ver las oportunidades que en sí conlleva la ampliación de la participación ciudadana en las políticas públicas que les afectan directamente, y sobre todo en el fundamento último de esas políticas. Dicho ello, en base a un sentido de realismo político, pareciera poco probable que se pueda en una misma reforma Constitucional conseguir la creación de Gobiernos Regionales como tales, es decir con autoridades electas y su respectiva transferencia de recursos para su autoadministración, en paralelo con la instauración o puesta en marcha de los GM.

Por ello, pareciera que el paso previo a los GM sería que los Gobiernos Regionales estuvieran en funcionamiento, con ello se podrían limitar algunos de los riesgos que en sí están asociados con su instauración. Por ejemplo, que se transformen en un polo de atracción que en vez de repercutir en una política de reordenamiento urbano, incentive una mayor migración a las grandes concentraciones urbanas. En este caso, los Gobiernos Regionales significarían un incentivo para la descentralización poblacional.

En temas de legitimidad de los GM, la autoridad debiera emanar de elecciones con el mismo sistema electoral

---

7 Tecco, Claudio A. "Regiones Metropolitanas, ¿Fragmentación político-administrativa o gestión asociada?". [www.regionmetropolitana.ar](http://www.regionmetropolitana.ar)

que para las autoridades locales o municipales, señalando de paso que el sistema binominal es otro elemento a reformar en este esfuerzo por tener más y mejor democracia, ya que más que otorgar gobernabilidad se aprecia como un obstáculo real a la representatividad del sistema y, en especial, un elemento discriminador.

En este punto cabe señalar que el objetivo primero de los GM sería una gestión urbana integrada que le brinde capacidad de gobernabilidad. Ello se aprecia como un paso adelante para la “participación comunitaria”.

Por lo señalado hasta ahora pareciera que los GM son una propuesta en extremo compleja de desarrollar, lo que se acentúa cuando observamos que América Latina en general y Chile en particular se ha caracterizado por gobiernos centralizados, sin embargo ello no es argumento suficiente para señalar que la redistribución del poder carece de sentido, aunque ciertamente no sea tarea fácil porque en los sistemas políticos las inercias son difíciles de modificar.

*“...el poder político, administrativo como el económico ha tendido concentrarse en las manos de pequeñas elites localizadas en las capitales de la región. Como resultante muchos países de la región se han desarrollado de manera tal de tener una ciudad dominante que históricamente ha sido el centro del poder político, administrativo y económico...”*<sup>8</sup>

Dicha situación se aprecia como una limitación a la democracia (como participación ciudadana) y sobre todo una manera ineficiente de generar las políticas públicas.

---

8 Rosenbaum, Allan y Rodríguez-Acosta, Cristina. “Gobierno Local y la Gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina”. Del X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma al Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, Octubre 2005.



Con lo dicho vamos derivando desde la perspectiva de los principios hacia una mirada más cercana a las políticas públicas y cómo mejorar su gestión. En este sentido, el centralismo ha ido perdiendo relevancia desde que la democracia se ha ido consolidando en la región y se han abierto debates respecto a cómo adaptar los regímenes políticos y sus respectivas reformas de Estados de manera de asignación mejor los recursos.

Como causa primera de las modificaciones planteadas al sistema de creación de las políticas públicas, se nos ha mostrado el robustecimiento de los gobiernos locales. En esa perspectiva, no es irrelevante el dato que nos muestra que hace tres décadas sólo tres países en Latinoamérica tenían autoridades locales elegidas por votación, cuestión que ha sido cambiada por distintas razones, pero en particular por la influencia de las ideas promovidas desde organismos de cooperación internacional como el Banco Interamericano, el Banco Mundial, entre otros.<sup>9</sup>

Bolivia y Colombia son ejemplos de revolucionarias iniciativas e innovaciones de gobiernos locales desde la década del noventa. Algo parecido también se registró en Paraguay, tal vez uno de los países más centralizados de la región.

Todo esto deja en evidencia la búsqueda de fórmulas que nos permitan descentralizar el poder y ampliar los horizontes de participación en Latinoamérica, sin embargo, esta inclinación está inconclusa y aún se percibe como necesario la creación de un diseño país que facilite la coordinación de las políticas públicas, desde la base de la eficacia en la implementación de las mismas.

---

9 Ídem. Pág. 1.

## *Canales de participación e inclusión ciudadana*

Se inicia una mirada un tanto más técnica de la situación existente, en la cual los Gobiernos Metropolitanos se nos presentan como una oportunidad. Ello, si su instauración va acompañada de cambios de mentalidad que al mediano plazo evite un aumento excesivo de la burocracia y de la contienda entre los partidos políticos que terminen por desnaturalizar su implementación.

En cuanto a problemas que han sido llamados a ser resueltos por un Gobierno Metropolitano cabe destacar las *grandes concentraciones urbanas*, las que se han transformado en todo un desafío a los propósitos de participación ciudadana tras el objetivo de una coordinación eficiente de las políticas públicas relacionadas con la calidad de vida de sus habitantes.

En efecto, la CEPAL ha soslayado que Latinoamérica ha registrado un acelerado proceso de urbanización, fruto de la migración campo-ciudad, constituyéndose grandes ciudades superiores al millón de habitantes y las Mega-ciudades que superan los cinco millones.<sup>10</sup>

Si observamos nuestra realidad país observaremos que nos encontramos con tres ejes en los cuales cabe la instauración de Gobiernos Metropolitanos, ellos son Santiago, el eje Valparaíso-Viña y Concepción-Talcahuano.

Estas áreas nos presentan complejas realidades urbanísticas, en especial porque se hace más difícil racionalizar el sistema en términos de planificación y coordinación de las políticas públicas. De hecho el crecimiento se ha producido de manera espontánea, sin controles, en un proceso que

---

10 CEPAL, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat). *El Espacio Regional: Hacia la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, mayo de 2001.

lleva consigo la integración o incorporación social y económica de comunidades vecinas. Por tanto, se presentan complicaciones en el transporte, servicios básicos, contaminación ambiental, crimen, desigualdad social, entre otras consideraciones que se han hecho sinónimo de las grandes concentraciones urbanas.

Dicha situación invita a buscar formas de administración que den respuestas a las problemáticas señaladas, que escapen del ámbito de acción de las Municipalidades (gobiernos locales), las que si bien participan de la solución, no cuentan con la capacidad de otorgar una respuesta en su conjunto.

En esta perspectiva la integración social se nos presenta como el objeto central para los Gobiernos Metropolitanos, ya que la falta de políticas e institucionalidad que se haga cargo de ello nos lleva a una realidad de grupos de bajos y altos ingresos de casi nula convivencia. En palabras de María de los Ángeles Morandé en *“nuestras ciudades encontramos altos niveles de segregación residencial”*.<sup>11</sup> Esto quiere decir que las personas más pobres se sitúan en la periferia de las ciudades, alejadas del equipamiento urbano, servicios y oportunidades de trabajo, por tanto se concentra la pobreza favoreciendo los “guetos urbanos” (exclusión social).

En ese sentido cobra validez la geografía de las oportunidades, que no es otra cosa que permitir urbanísticamente generar puentes para la educación, servicios de salud, mercado de trabajo, etc. Para ello hay que impulsar políticas de mejoramiento de infraestructura en los sectores

---

11 Morandé, María de los Ángeles. “Integración social en el espacio y posibilidades de convivencia de bajos y altos ingresos. El Caso de El Bosque de la Villa en Las Condes”. Centro de Investigación Social Un Techo para Chile. Revista 11, Primer Semestre 2008. Pág. 2.

o áreas marginadas del desarrollo y coordinar, por sobre las políticas municipales, la interacción de los agentes sociales en las ciudades.

En esa línea de argumentación, podemos señalar que según el estudio de Morandé, los grupos altos y de bajos ingresos estarían dispuestos a compartir sus espacios, lo cual de alguna manera se nos presenta como una oportunidad para impulsar políticas públicas que encuentren asidero en la mentalidad de los ciudadanos.

En efecto, la autora nos demuestra como los pobladores del Bosque de la Villa están conscientes de los beneficios de vivir en una comuna de altos ingresos, sobre todo porque se amplían sus oportunidades laborales. A su vez los grupos de altos ingresos también manifiestan los beneficios de encontrar mano de obra y distintos servicios en sus propios barrios y prefieren trabajar con un poblador conocido, entre otras consideraciones.<sup>12</sup>

Esta posibilidad de generar puentes en las grandes urbes, desde la perspectiva urbana queda casi nula a raíz de la fragmentación urbana, las políticas de viviendas definitivas y el quiebre de los referentes identitarios, elementos que a juicio de Manual Alcaíno y Gil Fabián repercuten en las barreras simbólicas en una cierta territorialidad. En definitiva, la lógica del mercado sin regulación o acción de autoridades regionales conllevan a una diferenciación que define los niveles de inclusión o exclusión.<sup>13</sup>

Al respecto, cabe mencionar uno de los temas centrales que dejan ver el proceso de descomposición social que en sí ha significado el crecimiento espontáneo y amorfo

---

12 Ídem, Pág. 6

13 Alcaíno, Manuel y Gil, Fabián. "Lógica de Diferenciación entre barrios en situación de pobreza". Op. Cit. Pág. 15.

de las grandes urbes, que no sólo nos presenta una área menos amables, sino que más peligrosas.

En efecto, Paz Ciudadana nos revela “*que la delincuencia ha crecido desde 1997 (en Chile) y que los niveles alcanzados nos ubican en una posición más allá de la que creíamos en el nivel internacional*”.<sup>14</sup> ¿Por qué?, si todo apunta a que debería disminuir los niveles de criminalidad, toda vez que las variables asociadas a la delincuencia se han mejorado como muestran los indicadores de desarrollo socioeconómico tales como: niveles de pobreza, cobertura escolar, etc. Las excepciones son los niveles de consumo de droga y el desempleo que muestra períodos de avance y retroceso.

En esta mirada, los GM se presentan como la única manera efectiva de enfrentar el problema de la segregación evidenciada al interior de las ciudades y de las comunas periféricas a ellas. En los hechos se exhiben zonas o áreas dormitorios de clase pudiente, versus zonas marginadas del progreso social, evidenciando una brecha cada vez más amplia a nivel comunal que dificulta un crecimiento de la sociedad bajo una visión de conjunto, situación que tiende a crear realidades paralelas-atomizadas. Esto va minando los consensos sociales básicos al interior de la comunidad política, ampliando la rivalidad y las diferenciaciones de clases sociales.

En definitiva, los gobiernos locales y nacionales en vista a una eficiente asignación de recursos, a la descentralización del poder (en un sistema presidencialista como el chileno) y a evitar el fraccionamiento que provocan los

---

14 Vargas Otte, Gonzalo. “Delincuencia en Chile: tendencias y desafíos”. Fundación Paz Ciudadana Revista N° 1 2008. [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl)

gobiernos comunales, debieran estar receptivos a la puesta en marcha de Gobiernos Metropolitanos.

Estos (GM) representan una respuesta en el nivel estratégico, logístico y táctico en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas, sobre todo, a objeto de permitir la participación eficiente y efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones de los problemas que los aquejan en su diario vivir. Desde otra perspectiva, los GM permiten asignar responsabilidades a las autoridades, por tanto mejora la *accountability*.

La situación actual es de poca transparencia y responsabilidad de las autoridades existentes, ya que la composición actual, por ejemplo, del área Metropolitana es de 34 comunas, en la que cada una cuenta con sus propias autoridades.<sup>15</sup> Es decir, es un espacio en el que conviven autoridades locales, regionales (dependientes del poder ejecutivo) y centrales. Esto en sí es sinónimo de duplicación de esfuerzos y políticas en varios temas, y además falta queda en evidencia la carencia de planificación de las urbes.

Por otro lado, como hemos señalado no hay claridad en las competencias y responsabilidad de unos y otros. Al respecto podemos citar un caso estudiado por la CEPAL, la cual advirtió acerca de la ineficiencia de abordar la contaminación del aire de Santiago con la intervención de 21 agencias para la implementación del programa impulsado desde el Gobierno Central.

---

15 Como definición de Área Metropolitana podemos utilizar la entregada por Claudio A. Tecco, quien en su artículo "Regiones Metropolitanas, ¿Fragmentación política-administrativa o gestión asociada?", nos señala que son áreas que coinciden con la mancha que cubre a más de una jurisdicción político-administrativa.

Por último, Chile dentro de la realidad de Latinoamérica ha registrado en los hechos la conformación de grandes metrópolis.

En definitiva, existen problemas de gobernabilidad que afectan la calidad de la vida de millones de habitantes. Esto en paralelo con la existencia de Gobiernos locales que de alguna manera han impulsado aún más la fragmentación de las soluciones a los problemas comunitarios. Por tanto, el proceso de “empoderamiento” de los gobiernos locales ha traído consigo descentralización en algunas materias y un aumento real en la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. No obstante hoy nos encontramos ante el desafío de permitir una coordinación en centros urbanos que necesitan de trabajo conjunto o de cooperación entre las comunas o municipios para enfrentar los problemas.

### ***Casos de Gobiernos Metropolitanos y algunos desafíos de su implementación***

El Consejo Metropolitano de la Huerta (CMH) creado por la Comunidad Autónoma de Valencia en 1986 viene a presentarse como un caso interesante de diseño de Gobierno Metropolitano. Este se conforma como una entidad local compuesta por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus funciones.<sup>16</sup>

Es decir, el mandato de esta institucionalidad es solucionar los problemas y conflictos territoriales, urbanísticos y medioambientales de carácter supramunicipal. Para

---

16 Gobiernos Metropolitanos en España. “El Área Metropolitana de Valencia – El Consejo Metropolitano de la Huerta, un caso de auténtica organización unitaria del gobierno en el espacio metropolitano”. [www.geocities.com](http://www.geocities.com)

ello cuenta con dos competencias claves para comprender su efectividad, la planificación y gestión.<sup>17</sup>

Lo dicho se nos presenta como un modelo desde el cual sustraer ideas para mejorar la administración de las metrópolis en Chile, señalándose que en términos de descentralización y de facultades administrativas para enfrentar o coordinar estos asuntos muchos piensan en los Gobiernos Regionales, sin embargo en términos realistas estos no cuentan con las competencias necesarias, ni los recursos, recordando que las autoridades centrales de este diseño son designadas por el Gobierno Central, léase Intendentes y Gobernadores. Es decir, esta institución no consigue el objetivo de brindar espacios de participación e inclusión a las personas, ni tampoco realiza un trabajo efectivo en la coordinación de las políticas públicas necesarias en áreas de alta concentración poblacional.

Si seguimos buscando casos al interior de España podremos encontrarnos con varias Autonomías que han decidido impulsar los gobiernos metropolitanos en favor de la descentralización y trabajo de coordinación entre los distintos municipios. Barcelona ha creado su propia área metropolitana tras la ley autonómica de 1987 la cual está orientada a “la planificación y coordinación en el ámbito regional (función urbanística) y la creación (gestión metropolitana) de entidades metropolitanas para la planificación conjunta, programación, coordinación, gestión y ejecución de determinados servicios”.<sup>18</sup>

---

17 Artículo 3.1 de la ley autonómica de la Comunidad Valenciana que le brinda estas competencias al Consejo Metropolitano el Huerta: “El CMH tiene como finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en materias de su competencia”.

18 Artículo 2 de la Ley Autonómica 7 del 4 de abril de 1987. Esta norma creó el nuevo marco al área Metropolitana de Barcelona.



Ciertamente si tomamos en consideración los ejemplos citados en España estamos frente a un elemento no menos relevante, que dice relación con la inercia al centralismo que caracteriza a Chile. No obstante, desde la lógica de buscar mecanismos que mejoren la aplicación de las políticas públicas en las Metrópolis no cabe ese argumento, que si bien es un obstáculo en su implementación, ciertamente no es razón suficiente para cerrarse al diálogo o debate acerca de mejores sistemas para administrar lo público.

De hecho podemos observar lo que acontece en Argentina, país en el cual se plantea crear un GM en el área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (B.A.) y el territorio metropolitano circundante. Es decir, esta propuesta surge sobre un área en la que existen competencias de la Nación Argentina (Gobierno Central), de las autoridades de la Provincia de B. A., de la Ciudad Autónoma de B. A. y además están los municipios del Área Metropolitana.

Todas estas administraciones no se han presentado como eficientes para la coordinación de las políticas públicas necesarias para brindar solución a las “urgencias de la población de dicha zona geográfica”, que dicho sea de paso concentra el 25% del PIB total del país trasandino.<sup>19</sup>

Por lo tanto, en el caso de Buenos Aires desde 1994 se ha convertido en un territorio administrado bajo cuatro niveles de gobiernos: Gobierno Federal, los Gobiernos Provinciales, el Gobierno Autónomo de la Ciudad de B.A. y los Gobiernos Municipales Autónomos. Este diseño impulsa la descentralización tras el fraccionamiento del poder cuestión que para muchos, incluso los propulsores de estas

---

19 Gobierno Metropolitano Buenos Aires. “La Región Metropolitana de Buenos Aires, una propuesta de gobierno del espacio metropolitano que comprende las fórmulas asociativas o de colaboración entre las diferentes jurisdicciones comprendidas en el espacio metropolitano”. [www.geocities.com](http://www.geocities.com)

reformas en Argentina, es propio de un país Federal como Argentina, cuya legitimidad está en el fortalecimiento del desarrollo económico y social de las provincias.

Ese ha sido el argumento central para quienes sostienen que en Chile no es viable el proyecto de Gobiernos Metropolitanos, ya que apunta contra la “tradición política”, la cual se sustenta en la eficiencia en la aplicación del sistema presidencialista de carácter unitario.

Con esa mirada se han desechado las reformas tendientes al semi-presidencialismo y se le ha atribuido la ineficiencia de los Gobiernos Regionales. En definitiva, cualquier iniciativa que tienda hacia la descentralización y el “empoderamiento” de los ciudadanos no ha sido impulsada por la lógica de que Chile es un Estado unitario en el cual “el peso de la noche”, como nos sugirió Diego Portales, nos invita a la concentración del poder y a los sistemas fuertemente presidencialistas heredados de los tiempos de la colonia.

La pregunta que nos podemos hacer sería: ¿siempre seremos menores de edad?, es decir, la población siempre esperará que la autoridad central resuelva sus problemas; otra pregunta en esa misma línea: ¿ha sido eficiente el Estado con la actual administración en la solución de temas que afectan directamente la calidad de vida de las personas que viven en las grandes urbes?, como por ejemplo –además de la mencionada lucha contra la delincuencia y la segregación– transporte público, medio ambiente, etc.

¿Con la existencia de un Gobierno Metropolitano, se habría impulsado el Transantiago con los problemas en su diseño e implementación?, si bien no puede darse una respuesta categórica, pareciera difícil que una institucionalidad responsable de la conectividad de la urbe hubiese aceptado las presiones políticas para echarlo andar, por sobre las recomendaciones existentes desde los ámbitos técnicos. El

Transantiago es sólo un botón de muestra relevante de las políticas públicas que se podrían clasificar como insatisfactorias.

Por tanto, valdría la pena superar el obstáculo primero a la creación de los GM, es decir, la inercia existente a la concentración del poder. Para ello es fundamental impulsar un cambio de mentalidad.

Dicho esto, resulta conveniente observar las condiciones y obstáculos que presentaba la ciudad de Londres al momento de impulsar la creación de un Gobierno Metropolitano.

En efecto, para 1963 los gobiernos laboristas del Reino Unido crearon un GM cuya misión fue coordinar a los 32 Consejos Municipales, institución que se mostró efectiva en la implementación de políticas públicas para combatir la contaminación del aire, en una de las entonces ciudades más contaminada del mundo.

La Autoridad metropolitana, *Greater London Authority* (GLA), es elegida por sufragio universal escogiendo al Alcalde Mayor y 25 miembros de la asamblea que fiscalizan a dicha autoridad, así se constituye el “*Great London Council*” (GLC). Su objetivo es implementar estrategias de desarrollo para la metrópolis, pero no tiene responsabilidad directa sobre suministro de servicios, cuya competencia recae en los 33 municipios actuales que conforman Londres.

Su organismo ejecutivo se compone de la siguiente manera: Agencia de Desarrollo de Londres, en la que se elabora la regulación urbana e impulsa el desarrollo económico; Agencia de Transporte, Planificación y Organización de la Infraestructura y Servicios de Transportes para la ciudad; Servicio de Policía Metropolitano; Agencia de Servicio de Bombero y Planificación de Emergencias.<sup>20</sup>

---

20 Rojas, Eduardo. “*Volver al Centro. La recuperación de áreas urbanas centrales*”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [www.bid.org](http://www.bid.org)

El debate en Londres no ha sido de fácil consenso, de hecho en la administración de Margaret Thatcher se terminó (1997) con las competencias de GLC, aunque posteriormente esta institucionalidad estuvo de regreso y ha sido sindicada como la que ha permitido que Londres tenga capacidad de adaptación y siga dentro de las ciudades neurálgicas del sistema internacional, ya que es centro financiero, urbanístico y entrega una alta calidad de vida a sus más de siete millones de habitantes.

#### **4. Propuesta sobre Gobiernos Metropolitanos**

Por razones de distribución poblacional, es decir, de concentración de habitantes, las áreas a las cuales se haría menester dotar de GM es la ciudad de Santiago, Valparaíso-Viña y Concepción-Talcahuano. Estas carecen de una orgánica que coordine los servicios comunales y los Ministerios, por lo que se hace necesario un órgano permanente intercomunal que permita dar respuestas las necesidades de los vecinos de esas áreas metropolitanas.

Las dimensiones de estas áreas debieran tener relación con la ciudad principal y las localidades vecinas a ella, en cuanto éstas estén vinculadas por sectores construidos y continuos.

Al respecto, se puede utilizar el criterio de la población que diariamente viaja a la ciudad, por tanto necesita de la acción de un organismo supra-comunal que atienda las necesidades de comunicación vial, transporte público, etc.

Por otra parte, los GM desconcentrarán competencias de algunos ministerios, para así evitar que existan contienda de competencias entre los gobiernos locales, gobiernos regionales, gobiernos metropolitanos y autoridad central.

La reforma que se plantea es compleja desde la perspectiva de su instauración, cuya eficacia depende de reformas complementarias y otras en paralelo. Efectivamente, si no se impulsa la descentralización que permita crear Gobiernos Regionales en puridad, los GM sería una suerte de polo de desarrollo que probablemente terminaría por acentuar la concentración de la población en ellos, lo que en definitiva traería un efecto inverso a la desconcentración de la población.

Por ello, las regiones debieran contar con sus propios recursos y atribuciones para el desarrollo de la región, con ello dar paso al cambio de mentalidad del diseño de la institucionalidad nacional.

Como se ha dicho anteriormente, el objeto de esto es conseguir eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas públicas, cuestión que conlleva responsabilidad por parte de quienes las diseñan e implementan. Todo ello desde la necesidad por mejorar la democracia, y pasar desde una formal a una más inclusiva y participativa.

Ello sólo se conseguiría en la medida que los GM sean dotados de recursos para su autogobierno, bienes y derechos. Por tanto hasta ahora se ha presentado como fórmula de financiamiento de los GM la Ley de Presupuesto de la Nación, desde la cual se destinarían los fondos para responder ante su mandato. Así fue propuesto en la década de los noventa en el Congreso Nacional, sin embargo en favor de la autonomía de sus políticas pareciera que dicho mecanismo de asignación presupuestaria condicionaría a los GM según la coyuntura política. Por tanto, se presenta como más funcional la idea de que los recursos provengan de un porcentaje de la recaudación de tributos que se generan en la propia Metrópolis, de manera de evitar que la discusión presupuestaria tenga en consideración el sello político del GM y su relación con las mayorías en el Congreso Nacional.

## *Áreas de Competencia de los GM*

Algunos podrían ser partidarios de la gradualidad para darles competencias a los GM, sin embargo pareciera que ello pondría en riesgo el traspaso de las mismas, ya que al momento de darles las nuevas potestades el debate podría verse interferido por las razones partidarias circunstanciales.

Por ello, en vista a los problemas que evidencian las urbes pareciera conveniente entregarles atribuciones al GM en el ámbito del transporte y tránsito públicos, construcción y desarrollo, urbanización, planificación-regulación urbana y confección del plan regulador intercomunal del área metropolitana.

En ese sentido, sus atribuciones dicen relación, como fue presentado en el Proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración Regional de 1992, con los ámbitos de la salud pública, protección del medio ambiente, el turismo, vialidad urbana, urbanización, prestación de ayuda en emergencias, alumbrado público y pavimentación, fomento de las actividades productivas, extractivas o de servicios que correspondan a la urbe.

La puesta en marcha de los GM necesita de una reforma en el Capítulo XIII de la Constitución Política de la República, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado. Allí se debiera establecer la figura o autoridad de un Alcalde Mayor y un Gabinete Metropolitano, además de una Junta Metropolitana de Alcaldes que actúe como órgano consultivo, compuesto por los alcaldes parte del área Metropolitana.

En consecuencia esta sería la orgánica de los GM, que se muestra como una oportunidad para revertir el crecimiento amorfo de las ciudades y evitar la deshumanización de las mismas.

## 5. Reflexiones Finales

Más allá del nombre que se le brinde a la administración llamada a coordinar las políticas públicas de las comunas metropolitanas, lo importante es que cuente con competencias supra-municipales y que las autoridades de ésta sean representativas de los mandatos de la ciudadanía en la cual se gestionará y serán responsables de coordinar y aplicar eficientemente las directrices de sus habitantes.

Sin duda la creación de un sistema con estas características requeriría cambios Constitucionales y un profundo debate acerca de cómo implementar esta nueva institucionalidad. El norte sería ir contra la centralización del país en términos económicos y políticos.

Lo económico dice relación con los niveles de autonomía con que debieran contar estos Gobiernos Metropolitanos para actuar eficazmente, cuestión que conlleva a que parte de la recaudación impositiva que se realizan en las urbes no vaya al Gobierno Central, sino que sean destinados a la implementación de políticas públicas en el territorio Metropolitano.

En lo político, la descentralización se produciría porque más que estar en sintonía con los intereses del Gobierno Central, en materia de políticas territoriales, las autoridades tenderían a velar por los intereses del área geográfica por sobre cualquier otra consideración.

Desde otra perspectiva, el escrutinio de la población sería más efectivo, ya que las áreas de competencias de estos Gobiernos estarían definidas, en esa perspectiva los resultados de su gestión se transparentarían.

En consecuencia, no sólo hablamos de crear una institucionalidad que devolvería gran capacidad de decisión a los habitantes de las urbes, cuestión que en sí representaría un paso

adelante en la “humanización” del sistema en las grandes metrópolis, sino que además hemos visto razones en el ámbito de la causa material de los problemas que actualmente se observan en las altas concentraciones de población, que nos llevan a pensar en que la mejor manera de gestionarlos es mediante un trabajo coordinado de los municipios, en donde el Gobierno Metropolitano entregue las directrices.

Por ello, un sistema intermunicipal de gestión metropolitana se presenta como deseable y como oportunidad para abordar problemáticas que hasta hoy las comunas, gobiernos regionales vigentes y el gobierno central se han mostrado cercanos a la incompetencia.





## CAPÍTULO SEGUNDO

# Consideraciones sobre Descentralización Regional en Chile: Diagnósticos y Prospectiva de los Gobiernos Regionales en Chile

HUMBERTO NOGUEIRA ALCALÁ

### Introducción conceptual

En este acápite desarrollaremos los conceptos básicos en su acepción jurídica para posibilitar un diálogo con conceptos unívocos y evitar las perspectivas equívocas.

#### **1.1. Estado Unitario; centralización, desconcentración y descentralización administrativa, regionalización**

##### ***1.1.1. Estado Unitario***

El Estado unitario puede ser definido como el Estado en que el poder conserva una unidad en cuanto a su estructura, no poseyendo más que un sólo centro de impulsión política fundamental.

Marcel Prelot sostendrá que el Estado unitario se caracteriza por que el poder conserva una unidad tanto en su estructura como sobre el elemento humano y espacial sobre el que recae, vale decir, el territorio y la población.

Se trata de un Estado simple, señalará Hauriou, porque no es divisible en sectores que merezcan el nombre de Estados, lo cual lo contrapone a la noción de estados compuestos.

La centralización puede clasificarse atendiendo también al objeto que se aplica. En efecto, hay: una *centralización constitucional* cuando existe un solo centro político del que emana el poder constituyente; una *centralización legislativa* cuando existe un solo centro político estatal del cual emana la legislación nacional; y una *centralización administrativa* cuando hay un solo centro de actividad ejecutiva y administrativa de la cual dependen toda la administración del Estado.

El *Estado unitario centralizado* es un Estado con centralización constitucional, legislativa y administrativa.

*Dentro del Estado unitario pueden desarrollarse dos procesos de carácter administrativo que son la desconcentración administrativa y la descentralización administrativa.*

### **1.1. 2. La desconcentración administrativa**

En un *concepto estático de desconcentración* se pone énfasis en el cuadro de competencias de los órganos, mientras que en el concepto dinámico se pone énfasis en el fenómeno de la traslación de competencias.

En un *concepto dinámico de desconcentración*, puede sostenerse que esta consiste en una traslación de competencias resolutorias de los órganos superiores de la administración a órganos o funcionarios inferiores sometidos jerárquicamente a los primeros.

La desconcentración aparece así como un fenómeno que se verifica en el seno de la administración central del Estado o al interior de cualquier órgano administrativo con personalidad jurídica propia, donde se produce una transferencia del ejercicio de las respectivas competencias en funcionarios subordinados, permaneciendo la titularidad de ellas en el órgano central, además, el órgano subordinado actúa con la

misma personalidad jurídica del órgano central y bajo su dependencia jerárquica.<sup>21</sup>

La desconcentración como sostiene Ives Prats, ella “racionaliza el sistema administrativo permitiendo a los funcionarios implantados localmente tener más en cuenta los factores locales en la puesta en obra de las decisiones elaboradas en la cumbre. La desconcentración no es más que una modalidad de la concentración y en sus manifestaciones le queda estrechamente dependiente”<sup>22</sup>

Desconcentrar equivale solo a transferencia del ejercicio de funciones; es un proceso técnico de efectos limitados en el campo jurídico-administrativo; constituye una decisión intra-institucional, es decir, al interior de la administración central del Estado o al interior de cualquier otro órgano jurídico administrativo con personalidad jurídica propia. Además, sigue siendo el órgano superior responsable, en última instancia, de la actuación del órgano desconcentrado sobre las competencias que le ha transferido su ejercicio, así las relaciones son de carácter endógenas, ya que el órgano superior posee hacia el futuro, respecto de las atribuciones desconcentradas solo facultades de control emanadas del poder jerárquico, pero suficientes para mantener la reserva de jurisdicción.<sup>23</sup>

*La desconcentración administrativa puede ser funcional o territorial.*

La *desconcentración administrativa funcional* se refiere a la especialización o división de atribuciones y de trabajo

---

21 Luchaire, François y Luchaire, Ives. 1983, *Le droit de la décentralisation*. París, Ed. P.U.F. p. 18.

22 Prats, Ives. *Décentralisation et développement*. París, Francia, p. 6.

23 Landa Arroyo, César. 1990. “Balance constitucional de la regionalización”. Ponencia al II Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Lima, Perú, Junio de 1990. Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 8.

en determinadas actividades o materias competenciales de tipo ejecutivo o resolutivo que se delegan de una instancia jerárquica superior a una inferior, sin considerar el ámbito territorial.

La *desconcentración administrativa territorial* existe cuando la transferencia del ejercicio de la competencia se realiza de una autoridad o instancia superior a otra inferior, *considerando el ámbito territorial*. Ejemplo de desconcentración territorial son los secretarios regionales ministeriales.

### 1.1.3. La descentralización administrativa

La descentralización administrativa constituye un grado superior al de simple desconcentración, en la medida que existe una traslación de competencias de la administración central del Estado a nuevas personas morales o jurídicas de derecho público, las cuales están dotadas de un patrimonio propio. Respecto de ellas, el Gobierno Central sólo ejerce controles de tutela sobre sus actos (no hay dependencia jerárquica). La descentralización administrativa es un fenómeno extra-institucional, ya que da origen a instituciones jurídicas nuevas y distintas del Estado central, con capacidad para obligar y obligarse por si mismas.

La descentralización administrativa se basa en el principio de la *autarquía*<sup>24</sup>, la cual, según Garrido Falla “es una cualidad de la persona jurídica descentralizada”.<sup>25</sup>

El profesor italiano P. Virga señala que la autarquía consiste en la cualidad jurídica de un ente que deriva de la

---

24 Ver Raggi, *Esame critico delle varie teorie moderne sopra la nazione di autarchia*. 1922, Turín, Italia, pp. 10. Ferrando Badía, Juan, 1978. *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. España, Ed. Tecnos, pp. 50 y siguientes. Biscaretti di Ruffia, Paolo. 1973. *Derecho Constitucional*. Madrid, Ed. Tecnos. pp. 184 y 185.

25 Garrido Falla, F. 1950. *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid, España.

atribución de ciertos poderes o bien de la presencia de determinadas características estructurales, ya que el ente autárquico no puede reconocérsele más que un simple interés legítimo a que el Estado le respete los límites de su propia competencia.

A su vez, Zanobini, define la autarquía como la “facultad de un ente de administrarse por si mismos, operando para la consecución de sus fines mediante actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrollada por la administración pública del Estado.”<sup>26</sup>

El elemento característico de la autarquía está dado por la naturaleza de los poderes que ejerce el ente autárquico: el ejercicio de una potestad administrativa igual a la realizada por el Estado para ejecutar leyes estatales y no leyes propias, ya que carece de potestad normativa legislativa propia.

La utilización del concepto de *autarquía* es preferible frente al de *autonomía administrativa*, ya que jurídicamente es más preciso y unívoco en su alcance, ya que el concepto de autonomía se presta a equívocos por su conexión directa de autonomía se presta a equívocos por su conexión directa con el concepto de potestad legislativa y de imperio estatal, como lo señalaba Santi Romano y Ranelletti<sup>27</sup>, aún cuando en Chile se utiliza como sinónimo de autarquía el concepto de autonomía administrativa.

*Esta descentralización administrativa puede ser territorial o funcional.*

La *descentralización funcional*, también denominada descentralización técnica o por servicios, tiende a configurar sectores estatales con personalidad jurídica gestora independiente. Ella puede abarcar una función en abstracto o un

---

26 Zanobini, G. 1936. *La Amministrazioni locale*. Padova, Italia. p. 131.

27 Ranelletti, O. 1953. *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Milán, Italia. pp. 319-322.

servicio determinado, según sea el caso. Así, el Estado dota de personalidad jurídica a la función, asignándole un órgano gestor y un fondo patrimonial. Ejemplos son Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Corporación del Cobre.

Mediante la descentralización funcional o por servicios se evita el grado o matiz político que llega a tener la descentralización territorial.

La *descentralización territorial* dice relación tanto con la estructura de la Administración (Aparato Estatal) como con el conjunto de la población administrada (colectividad estatal). Este tipo de descentralización administrativa considera siempre aspectos administrativos y aspectos en cierto grado políticos, por cuanto ella genera un cierto tipo de contrapeso al poder central, permitiendo el desarrollo de entes con cierto grado de autarquía o autonomía administrativa. Los aspectos políticos de este tipo de descentralización están dados por la repartición de competencias, lo que implica cierto grado de desplazamiento del poder, como asimismo, por el nombramiento de autoridades que implica siempre la diferenciación de sujetos investidos de poder.

En los procesos de descentralización administrativa, ya sea territorial o funcional, el Estado dota de personalidad jurídica al órgano descentralizado, asignándole un patrimonio propio y una gestión independiente de la administración central, rompiéndose así los vínculos de dependencia jerárquica y manteniéndose solo vínculos de tutela.

Aquí parece necesario distinguir claramente entre los conceptos de jerarquía y de tutela.

La *jerarquía* es el vínculo que une a los servicios centralizados y desconcentrados. La jerarquía otorga el poder de dar órdenes en todo momento por parte del órgano delegante a órgano delegatorio.

La *tutela* es un vínculo que otorga un poder de carácter limitado y concedido por la Constitución o la ley a una autoridad central sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos, con el fin de proteger el bien común.

En resumen, la descentralización se distingue de la desconcentración administrativa, por el hecho de que en la primera hay creación de personas morales o jurídicas de derecho público distintas del Estado o Administración Central, hay traslación de competencias hacia el nuevo ente jurídico, hay goce de autonomía financiera y en el ejercicio de las competencias propias, sólo hay un control de tutela, no una relación de jerarquía.

#### ***1.1.4. Región, regionalismo y regionalización***

La *región* es definida por el Consejo de Europa como “un territorio de dimensión media susceptible de ser determinado geográficamente y que es considerado como homogéneo” dentro de un Estado.

Esta homogeneidad puede estar dada por poseer características físicas, económicas, históricas, culturales o etnográficas de las otras regiones o áreas que la rodean.

Rubio y Bernales señalan que la *región* “es un determinado espacio geográfico del territorio, en el cual existen diversos organismos que, si bien, quedan sometidos al Gobierno Central en materia de armonización de políticas y normatividad general, adquieren, sin embargo, dentro de su región, una cuota del poder que antes mantenía el Gobierno Central, pero, en adición, a una transmisión efectiva de poder.

Dentro de los estados nacionales en el contexto latinoamericano puede considerarse la *región* como una *colectividad territorial en la cual existen un conjunto de indicadores unificantes como son el espacio físico intermedio*



*entre el nivel nacional y local y la consideración de elementos geopolíticos, una estructura económica relativamente homogénea, con elementos culturales comunes, los cuales producen una unidad regional que se diferencia de otras existentes en el Estado, que asume su desarrollo económico, social cultural y político, con autoridades representativas de la ciudadanía de la región.*

El *regionalismo* constituye la toma de conciencia de intereses comunes que une a las personas que viven en un territorio homogéneo, los que aspiran a participar en la gestión de dichos intereses.

La *regionalización* es un proceso a través del cual el Estado adopta las medidas necesarias con el fin de que las regiones participen en la gestión de sus negocios.

La regionalización puede ser definida como un proceso de reordenamiento y/o redistribución espacial que busca la articulación económico-social, geopolítica, ecológica y administrativa en ámbitos regionales; todo ello con la finalidad de alcanzar el desarrollo auto sostenido de las regiones.

La regionalización requiere de un sistema de órganos, normas y procedimientos que integren a la población en el desarrollo armónico y sistemático de un ámbito espacial.

*Desde una perspectiva política institucional, la regionalización puede ser analizada en una doble vertiente, la que puede ser considerada también como etapas distintas en el tiempo de un mismo proceso.*

- a) En la primera vertiente, el proceso de regionalización está constituido por el *conjunto de medidas e instrumentos de desconcentración y descentralización del Estado en el ámbito espacial de las regiones, con el fin de inducir su desarrollo económico con una administración más cercana*

*a la colectividad afectada.* Este es el proceso que se ha llevado a cabo en Chile desde 1992 a la fecha, a través de los gobiernos regionales.

- b) En una segunda vertiente, *la regionalización implica la descentralización política territorial o espacial.* La regionalización se orienta, en esta vertiente, como un proceso más complejo e integral que el de la descentralización administrativa, ya que implica la creación de personas jurídicas con poderes de decisión en algunos aspectos de la política del Estado, en el ámbito económico, cultural y social, donde las autoridades son expresión fidedigna del cuerpo político de la colectividad regional. Así ocurre en las regiones francesas, en las regiones bolivianas, en los departamentos colombianos, en las regiones peruanas, para solo señalar algunos ejemplos.

En esta segunda perspectiva, la regionalización es una forma de descentralización territorial con alcance político, en tanto se realiza de manera plena y en forma permanente, en ámbitos institucionales homogéneas e integrados cultural, social, física y económicamente. De tal modo que, se reconoce a los organismos públicos regionales competencias y funciones de gestión y normativas administrativas en un ámbito regional y con carácter de permanencia en el tiempo, sin la cual no podría hablarse de regionalización.

Esta perspectiva se puede llevar a cabo en forma eficiente y efectiva cuando ya a través de etapas previas de desconcentración y descentralización administrativa se han logrado capacidades de gestión que posibilitan el nuevo paso.

En los Estados donde se desarrolla un auténtico proceso de regionalización, el gobierno central se reserva la regulación legislativa de un conjunto de materias, dejando a cargo del gobierno regional la preceptiva de desarrollo

y de ejecución de la misma, todo ello, sin perjuicio de las competencias exclusivas o de atribución que el ordenamiento jurídico reserve a los gobiernos regionales.

El primer rasgo de la *regionalización como descentralización política* es que sólo puede tener una base territorial, necesita de ella para ser tal, aún cuando este rasgo no lo diferencia de la descentralización administrativa que puede ser de base territorial. Un segundo rasgo de la descentralización política es que *implica una distribución del poder público entre la colectividad o Gobierno Central y las colectividades o gobierno regionales*. Un tercer rasgo es que *las autoridades que desempeñan las funciones normativas y de gobierno regional (administración superior de la región) son generalmente electas por la ciudadanía de la respectiva región*.

En efecto, para que la descentralización política se mantenga dentro del marco del Estado unitario se requiere de *controles de tutela* de la colectividad general hacia las colectividades particulares (regiones), las que se desarrollan en un sentido único. Las regiones podrán solicitar la anulación, en el plano contencioso, de la adecuada fundamentación de las medidas de tutela que afectan sus actos, pero ellas no pueden poner nunca en causa las decisiones políticas y los preceptos legales de la colectividad general. Este control, además, sólo puede ser puesto en obra por la intervención de las autoridades políticas de la colectividad general o gobierno central del Estado, ya que sólo ellos ejercen la autoridad de la cual están investidas destinada a asegurar la coherencia del funcionamiento global del Estado.

Los gobiernos regionales pueden desarrollar tareas de interés general, pero *es la ley de la colectividad general o gobierno central la que desarrolla los contenidos de las*

*competencias o atribuciones regionales*, las cuales deberán ser devueltas cuando la colectividad general lo estime conveniente.

Concordamos con Biscaretti de Ruffia<sup>28</sup> que el Estado unitario se caracteriza por tener un único ordenamiento jurídico originario e independiente. Los entes territoriales, aunque estén dotados de un amplio grado de autarquía o de autonomía administrativa, no son más que sujetos auxiliares del Estado, constituidos por el Estado mismo por motivos de buena administración, ya que sus ordenamientos jurídicos son derivados del ordenamiento estatal y dependiente del mismo, actuando dentro de la unidad política del Estado. Los gobiernos regionales no disponen de una voluntad incondicionada o primaria, ya que son objeto de una delegación del poder estatal único y de la única idea de derecho vigente en el Estado, como señala Burdeau.<sup>29</sup>

A su vez, si las asociaciones de colectividades particulares o regiones no está prohibido, es la Constitución y las leyes del Gobierno Central quien establece y precisa las finalidades y sus modalidades, las cuales están limitadas al dominio restringido que es de competencia de los gobiernos regionales; operación la cual es controlada por el gobierno central del Estado. *Las colectividades regionales no pueden decidir acerca del bien común o del interés general del Estado, ya que ellas no participan en cuanto tales, en el Gobierno Central ni en el poder constituyente derivado del Estado*, su misión está restringida a asegurar la ejecución de tareas que persigan el bien común definido por las autoridades del Gobierno Central.

---

28 Biscaretti di Ruffia, Paolo. 1973. *Derecho Constitucional*. España, Ed. Tecnos.

29 Burdeau, George. 1949. *Traité de Science Politique*. Tomo II, París, Francia.

### ***1.1.5. Diferenciación de estados unitarios con descentralización política territorial de los estados regionales***

La regionalización con descentralización político territorial se diferencia a su vez, de los *Estados regionales*, como son el caso de España o Italia, por el hecho de que en estos últimos, los gobiernos regionales adquieren auténtica autonomía, en la medida que ellos tienen competencias legislativas, de las cuales carecen los Estados unitarios con procesos de regionalización y descentralización político territorial, en los estados regionales, las regiones o gobiernos regionales tienen “la facultad [...] de crearse un derecho propio que es reconocido por el Estado, quien lo incorpora a su ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio”<sup>30</sup>. En todo caso la legislación regional se ejerce limitadamente en el ámbito de reserva de competencia determinada por la Constitución.

Es necesario precisar que en los estados regionales, como señala De Vergottini, los entes regionales tienen un poder menor en la formación de la voluntad estatal, ya que estos no participan de la función legislativa nacional, ni tienen intervención en cuanto tales en la revisión constitucional. La descentralización política territorial en los Estados unitarios, sólo otorgan a las regiones o gobiernos regionales la capacidad de autoadministrarse dentro del ámbito de sus competencias determinadas por la Constitución y el legislador nacional.<sup>31</sup>

La existencia del Estado “regional” constituye una figura intermedia entre el Estado Unitario y el Estado Federal, posición en que encontramos a autores italianos como G. Lu-

---

30 Zanobi, G. 1931. «Caratteri particolari della autonomia» en *Studi in onore di O. Ranalletti, II*. Padua, Italia. pp. 394-396.

31 Laubadere, A. 1963. *Traité élémentaire de droit administratif*. Ed. L.G.D.J. Paris, Francia, Tomo I. p. 95.

catello, Ambrosini y P. Ferrari<sup>32</sup>, como asimismo, en España, Juan Ferrando Badía.<sup>33</sup>

Juan Ferrando Badía entiende a la región como una entidad autónoma, que puede definirse “como una entidad autónoma pública territorial y no constitucional dotada de personalidad jurídica no originaria ni soberana o suprema. No originaria, porque deriva su vida del reconocimiento por parte del Estado; no soberana o suprema, porque no está dotada de la potestad de gobierno o de imperio, propio del Estado, sino solamente de una potestad legislativa y de administración limitada y condicionada por la primera y a ella subordinada y, a su vez, la *entidad autónoma* se diferencia del *entidad autárquico* –propio del Estado unitario descentralizado– en que este goza tan sólo de una potestad administrativa.<sup>34</sup>

## **2. Evolución del proceso de descentralización regional desde la creación de los gobiernos regionales en Chile**

### **2.1. La descentralización regional en la reforma constitucional de 1991 y en la L.O.C. Gobierno y Administración Regional**

Los gobiernos regionales nacen en Chile, con la reforma constitucional de 1991. A través de dicha reforma constitucional el proceso de descentralización regional se

---

32 Lucatello, G. 1955. *Lo Stato Regionale quale nuova forma de stato; en Atti del primo convegno di studi regionali*. Padova, Italia. p. 139 y ss. Ambrosini. 1954, *L'Ordinamento Regionale*. p. 3. Ferrari, P. 1972. *Les regions italiennes*. Ed. P.U.F. Dossiers Thémis. p. 11, Dcto. 2.

33 Ferrando Badía, Juan. 1978. *El Estado unitario, el federal y el Estado Regional*. Ed. Tecnos. Madrid, España.

34 Ferrando Badía, Juan. *El Estado unitario, el federal y el Estado Regional*. op. cit. p. 60.

encuentra considerado en las bases de la institucionalidad, artículo 3° y en el capítulo XIII, referente al gobierno y a la administración interior del estado, cuyo párrafo I de dicho capítulo, se refiere al gobierno y administración interior de la región.

La reforma introducida al artículo 3° de la Constitución en 1991 afirma y asegura la forma jurídica del Estado Unitario en Chile, lo que constituye una línea de continuidad histórica desde la independencia hasta el presente, con la sola excepción de las leyes federales de 1826 que solo estuvieron vigentes dos años, hasta la aprobación de la Constitución de 1928.

La segunda oración mantiene el principio de que el territorio del Estado se divide en regiones, no incluyéndose a continuación las expresiones *provincias* y *comunas* que incluía el mensaje del Ejecutivo, dejándose constancia que el sentido de ello era reafirmar las regiones como base de la estructura político administrativa del Estado.

La oración final del nuevo artículo 3° de la Constitución que reemplaza a la anterior que sostenía “la ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada” es mucho más categórica ya que establece imperativamente que “su administración –la del Estado– será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”.

Estos aspectos son retomados en el capítulo XIII de la Constitución sobre Gobierno y Administración Interior del Estado.

## **2.2. La segunda reforma constitucional en materia de regiones: reforma de Agosto de 2005**

La segunda reforma constitucional es la de agosto de 2005, la cual introduce modificaciones normativas con

el objeto de flexibilizar la creación de nuevas regiones por ley.

En efecto, la reforma de 1991 introducida al artículo 3° inciso 1°, a segunda oración concretaba el principio de que el territorio del Estado se divide en regiones, no incluyéndose a continuación las expresiones *provincias* y *comunas*, que incluía el mensaje del Ejecutivo, dejándose constancia que el sentido de ello era reafirmar las regiones como base de la estructura político-administrativa del Estado. *Esta segunda oración del inciso 1° del artículo 3° de la Carta Fundamental fue eliminada con la reforma constitucional de 2005.*

El inciso 3° del artículo 3 de la Constitución, introducido por la reforma constitucional de 2005, determina que *“los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”*.

El sentido de este inciso final del artículo 3° de la Constitución es la de que *los diversos órganos estatales se comprometan en una acción positiva destinada a fortalecer o incrementar la regionalización del país, potenciando la entrega de recursos, funciones y atribuciones.*

Asimismo, se incorpora la *idea equidad y solidaridad entre las diversas unidades político administrativas dentro del territorio nacional*, las que se determinan como bases de la institucionalidad, ya que antes se encontraban en el ex artículo 104, inciso primero, anterior a la reforma de 2005.

Por otra parte, debe señalarse que la reforma constitucional de agosto de 2005, al eliminar de las bases de la institucionalidad el claro principio de que el *“Estado se divide en regiones”* que establecía el artículo 3 de la Carta Fundamental antes de la reforma constitucional, el tema de las regiones queda relegado en su tratamiento al nuevo capítulo



XIV de la Constitución sobre “Gobierno y Administración Interior del Estado”, en el cual se desarrolla en una nueva perspectiva institucional el Gobierno y la Administración Interior del Estado.

De acuerdo con este nuevo tratamiento, en la medida que la región ya no es una Base de la Institucionalidad, pierde la protección de los 2/3 de los diputados y senadores en ejercicio para la supresión de regiones o para el establecimiento de nuevas regiones, con la reforma constitucional de 2005, de acuerdo con el artículo 110 inciso 2°. Así, actualmente las regiones pueden crearse, suprimirse por una ley orgánica constitucional, vale decir, con quórum de solo 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Ello aumenta el riesgo de la creación de variadas nuevas regiones que son sólo provincias de una región, perdiendo sentido el concepto de región como un macroespacio de desarrollo autosustentable, la tendencia de las presiones será a provincializar las regiones, como ya está ocurriendo en el norte y sur del país.

En la reforma constitucional de 2005, sobre el tema de regionalización y en el debate previo desarrollado sobre la materia en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, triunfó la posición de entender la región y la regionalización como un proceso administrativo sin precisión de un punto o modelo final al que se propende, incluso con un énfasis esencialmente social y económico, siendo derrotada la concepción de la región y la regionalización como un proceso político institucional, además de económico y social, en el que las regiones asumen su autoadministración y gobierno, determinando sus propias autoridades del Gobierno Regional a través de elecciones democráticas, como ocurre en Francia o Portugal, sin que ello implique ninguna desnaturalización ni debilitamiento del Estado Unitario. En el fondo puede sostenerse que en

2005, no hubo voluntad política para dotar a las regiones de autogobierno ni para separar las funciones de gobierno interior de las de administración superior de las regiones.

El artículo 110 de la Constitución, en su primer inciso, establece la división político administrativa del territorio nacional, precisando que:

*“Para el gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y estas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”.*

Por lo tanto, sólo hay dos niveles de gobierno interior: la región y la provincia. Asimismo hay tres niveles de administración interior, la región, la provincia y la comuna.

El inciso 2° del artículo 110, con la redacción dada en la reforma de 2005, determina:

*“La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley orgánica constitucional”.*

Esta nueva redacción innova respecto del texto aprobado en la reforma de 1991, ya que flexibiliza la posibilidad de crear regiones, que con el texto anterior sólo se podía realizar de acuerdo a una reforma constitucional, en la medida que ellas eran a su vez, criterio básico para determinar la existencia de circunscripciones senatoriales, ya que al menos, cada una de las regiones elegía dos senadores.

Con el actual texto basta un precepto legal de carácter orgánico constitucional para crear una región, la cual se desvincula, asimismo, de la conformación del Senado, ya que el texto anterior hacía alusión a las 13 regiones, expresión que se elimina, si bien se mantiene la idea de que las circunscripciones senatoriales deben establecerse

en consideración a las regiones del país, es la Ley Orgánica Constitucional la que determina el número de senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección, de acuerdo con el nuevo artículo 49 de la Carta Fundamental. Asimismo, se dejó establecido que la modificación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en lo relativo al número de senadores y circunscripciones senatoriales y al sistema electoral, debe aprobarse por los tres quintos de los senadores y diputados en ejercicio. Se genera así una nueva tipología de leyes orgánicas constitucionales con quórum de reforma constitucional ordinaria, como lo determina el inciso 2° de la disposición décimo tercera transitoria de la Carta Fundamental.

El artículo 111 de la Constitución determina una clara diferenciación entre las *funciones de gobierno interior* que quedan radicadas en el Intendente, que es de la exclusiva confianza del Presidente de la República y *las de administración superior* de la región que quedan entregadas al *Gobierno Regional*, el que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.

El inciso 3° del artículo 111 de la Constitución precisa los órganos del gobierno regional, los cuales son el Intendente y el Consejo Regional. Además de dotar de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio al gobierno regional.

El Intendente es un órgano bicéfalo ya que tiene a su cargo el gobierno interior de la región en cuanto autoridad de la exclusiva confianza del Presidente de la República y, por otra parte es el órgano ejecutivo del Gobierno regional, además de presidir el Consejo Regional, como lo determina el artículo 112 de la Constitución.

El Consejo Regional es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio

de competencia del gobierno regional. Asimismo, es el encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la Ley Orgánica Constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización, como determina el artículo 113 de la Constitución en su inciso 1°.

Esta disposición establece que será el legislador orgánico constitucional el que transferirá las competencias del gobierno central a los gobiernos regionales, lo que posibilita la transferencia gradual y progresiva de competencias a los gobiernos regionales en el ámbito administrativo. Tal perspectiva se reafirma con el artículo 114 de la Constitución, el que determina que será el legislador el que deberá determinar las formas en que se descentralizará a la administración, así como se transferirán las competencias a los gobiernos regionales. La misma disposición en su inciso 2° determina que será también el legislador el que regulará los procedimientos que aseguren la debida coordinación entre los órganos de la administración del Estado para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.

La propia Constitución en el inciso 2° del artículo 113, determina algunas atribuciones normativas y resolutivas del Consejo Regional: aprobar los planes de desarrollo de la región y el presupuesto regional, ajustado a la política nacional de desarrollo y al presupuesto nacional; resolver la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el Intendente.

El artículo 115 de la Constitución establece algunos principios básicos para el gobierno y la administración interior del Estado, los que rigen en el ámbito regional, como son, la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y

equitativo, el legislador debe contemplar criterios de solidaridad entre regiones, como al interior de ella, en la distribución de recursos públicos.

El artículo 115 determina en los incisos 2° y siguientes los recursos de que disponen los gobiernos regionales para el desarrollo de sus competencias. Ellos son los siguientes:

- Los que contemple la Ley de Presupuestos de la Nación;
- Los recursos que provengan de tributos sobre bienes que tengan una clara identificación regional, para el financiamiento de obras de desarrollo;
- Los que provienen de la cuota de la región en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
- Los provenientes de inversiones sectoriales de asignación regional;
- Los que emanen de los convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública en la región o en el conjunto de regiones respectivas.

Finalmente, el artículo 115, en sus dos incisos finales, posibilita que el legislador autorice a los gobiernos regionales, lo que efectivamente hace el legislador orgánico como veremos mas adelante, para que puedan asociarse con personas naturales o jurídicas, a fin de propiciar actividades o iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional, las cuales se rigen por las normas de derecho común, teniendo como limitación el de no poder desarrollar actividades empresariales, sin la autorización de ley de quórum calificado.

### **2.3. La reforma constitucional de 2007 que posibilita estatutos especiales para territorios insulares**

En 2007 se ha introducido una tercera reforma constitucional por la Ley N° 20.193 de reforma constitucional,

publicada en el Diario Oficial del 30 de julio de 2007, mediante un nuevo artículo 126 bis, para posibilitar el establecimiento de estatutos jurídicos especiales de los territorios insulares de Isla de Pascua y del archipiélago Juan Fernández, cuyo texto es el siguiente:

Art. 126 bis: “Son territorios especiales los correspondientes a Isla de Pascua y al Archipiélago Juan Fernández. El gobierno y la administración de estos territorios se regirá por los estatutos especiales que establezcan las leyes orgánicas constitucionales”.

Dichos estatutos se encuentran en trámite legislativo, por lo que dichos territorios insulares siguen bajo el estatuto jurídico regular de sus respectivas regiones, como lo dispone la disposición vigésimo segunda transitoria de la Constitución.

### **3. El Gobierno Interior y la Administración Superior Regional en el contexto de la Constitución de 1980 reformada en 1991 y de la loc n° 19.175 de Gobierno y Administración Regional y sus reformas**

Este capítulo, en general, como el párrafo, en especial, correspondiente al ámbito regional, distinguirá con claridad *la función de gobierno interior y la función de administración superior de cada región*. La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional será la Ley N° 19.175 de 1992, el cual hoy se encuentra en su texto sistematizado y actualizado por el Decreto Con Fuerza de Ley N°1, de fecha 8 de agosto de 2005, publicado en el Diario Oficial del 8 de noviembre de 2005.

### **3.1. La función de Gobierno interior reside en el Intendente**

La *función de gobierno interior*, según el inciso primero del artículo 100 de la Constitución, se mantiene en manos del Intendente, el cual constituye un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República. La función de gobierno interior se mantiene centralizada y jerarquizada en la perspectiva clásica del Estado unitario. El Intendente ejercerá tales funciones de gobierno “con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, de quién es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción”.

La ley precisa las funciones y atribuciones que corresponde al Intendente como representante del Presidente de la República en la región, ellas son de acuerdo al artículo 2° de la L.O.C. de Gobierno y Administración regional.

El Intendente puede delegar en los gobernadores determinadas atribuciones, no pudiendo ejercer la competencia delegada sin revocar previamente la delegación.

### **3.2. La administración superior de la región reside en el Gobierno regional**

Lo que realmente se descentraliza mediante la reforma de 2001, es la administración superior de cada región, para cuyos efectos se crea la institución y órgano denominado “*Gobierno Regional*”. Se crea así un nuevo órgano administrativo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio de naturaleza constitucional. Dicho Gobierno Regional tendrá como objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región, tal como lo señala el artículo 100 de la Constitución en sus incisos 2° y 3° y el artículo 13 de la L.O.C. de Gobierno y Administración Regional.

A través del organismo “*Gobierno Regional*” se desarrolla una descentralización administrativa de carácter territorial inédita dentro del ordenamiento constitucional chileno.

Cabe dejar constancia que la personalidad jurídica se otorga al organismo constitucional *Gobierno Regional* y no a la región, como ocurre en otras experiencias del derecho comparado. La opción adoptada impide que se generen diversos problemas sobre los bienes que integrarán el patrimonio regional.

Al constituirse el Gobierno Regional en una instancia de descentralización administrativa territorial, se diferencia claramente de los estatutos constitucionales regionales de España e Italia; constituyendo estos últimos modelos de estados regionales, dando lugar al principio de autonomía en su correcta acepción, vale decir, otorgando no solo capacidad o atribución de autoadministración a los entes regionales, sino un ámbito normativo propio, producto de la distribución de competencias que se produce entre el Estado o gobierno central y los gobiernos regionales.

El número de regiones en el texto constitucional reformado en 1991 quedó fijado taxativamente, curiosamente en el artículo 45, que establece la composición del Senado, determinando las circunscripciones senatoriales “en consideración a las trece regiones”.

Toda nueva región en el texto constitucional reformado en 1991, sólo puede surgir de una reforma constitucional que modificara el artículo 45 de la Constitución. Asimismo, toda modificación de los límites de las regiones en materia de ley de quórum calificado según disponía el artículo 99 de la Constitución, y cuya iniciativa corresponde exclusivamente al Presidente de la República según disponía el artículo 62 inciso tercero de la Constitución: “corresponderá



al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país”.

El sistema establecido en el ordenamiento jurídico chileno para crear o modificar regiones era uno de los más rígidos establecidos en el derecho comparado, como señaláramos en un texto de la época<sup>35</sup>. Dicho sistema será flexibilizado en la reforma constitucional de 2005 y se desvinculará de la norma constitucional referente al Senado.

### 3.3. Las competencias del Gobierno Regional en Chile

La Constitución chilena no establece las funciones y atribuciones de los Gobiernos regionales, solo en el artículo 102, de la Constitución reformada de 1991, al regular algunas atribuciones del Consejo Regional precisa que le corresponde “aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del Gobierno regional ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente”.

Es la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional (LOCGAR) la que precisa las funciones y atribuciones del Gobierno Regional en su título II.

Es conveniente distinguir entre funciones generales y funciones específicas por áreas de materias.

El artículo 16 de la ley establece como *funciones generales del Gobierno Regional*, las siguientes:

---

35 Nogueira Alcalá, Humberto. 1993. *Los gobiernos regionales en Chile y la experiencia comparativa*. Santiago, Ed. Universidad Nacional Andrés Bello.

- a) Aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región y su proyecto de presupuesto, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación;
- b) Resolver la inversión de los recursos comprendidos en la cuota que a la región corresponda en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de aquellos que procedan de acuerdo al artículo de esta ley, en conformidad a la normativa aplicable;
- c) Destinar a proyectos específicos los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación;
- d) Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios;
- e) Asesorar a las municipalidades, cuando estas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo, y
- f) Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes.

El artículo 12 del texto original de la ley sobre gobierno y administración regional precisaba las *funciones específicas* que, preferentemente, ejercerán los gobiernos regionales, ellas son las siguientes:

- a) funciones de ordenamiento territorial;
- b) funciones de fomento de las actividades proyectivas; y
- c) funciones de desarrollo social y cultural.

Tales funciones deben ser desarrolladas atendiendo a los principios de equidad, de eficacia y eficiencia en la

asignación y utilización de los recursos públicos, de impulso de la comunidad organizada y la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

El artículo 17 de la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional (LOCGAR) precisa las *funciones del Gobierno Regional en materia de ordenamiento territorial*, siendo ellas las siguientes:

Artículo 17. Serán funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial:

- a) definir políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes;
- b) Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región;
- c) Velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente en la región, desarrollando las políticas y normas nacionales sobre la materia;
- d) Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal e interprovincial en la región y coordinar con otras regiones el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, y
- e) Estimular el desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social básica.

El artículo 18 de la LOCGAR, delimita las *funciones específicas en materia de fomento las actividades productivas*; ellas son:

- a) Contribuir al desarrollo y aplicación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral;
- b) Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con los agentes empresariales y profesionales. Para tal efecto podrá asociarse con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, con sujeción, en su caso, a lo dispuesto en el número 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República;
- c) Promover la investigación científica y tecnológica en la región, y
- d) Fomentar y reglamentar el turismo en el nivel regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.

El artículo 19 de la LOCGAR precisa las *materias de desarrollo social y cultural* en los gobiernos regionales tienen funciones específicas, siendo ellas las siguientes:

- a) Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, para ser compatibilizadas con las políticas nacionales sobre la materia;
- b) Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial;
- c) Evaluar el impacto social de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional;
- d) Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley;
- e) Realizar estudios relacionados con las condiciones y nivel de vida de los habitantes de la región, y

- f) Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y natural de ella y velar por la protección y el desarrollo de los pueblos indígenas.

### 3.4. Los órganos del gobierno regional en Chile

Los órganos del Gobierno Regional, al tenor del artículo 100 inciso tercero, de la Constitución reformada en 1991, son el *Intendente* y el *Consejo Regional*, cuyas funciones se establecen en los artículos 101 y 102, respectivamente.

Así, el Intendente asume un doble rol o función, el de Gobierno Interior en la región en cuanto agente del Presidente de la República en su territorio jurisdiccional, y, además, de órgano ejecutivo del Gobierno Regional, además de Presidente del Consejo Regional.

Tal perspectiva es semejante a la que rigió en Francia después de dictarse la ley del 5 de julio de 1972, donde el Prefecto es el agente del gobierno central y ejecutivo del establecimiento público región, hasta que se aprobó la nueva normativa regional, mediante la ley del 2 de marzo de 1982. Esta última transforma a las regiones francesas en colectividades territoriales, administradas por un Consejo Regional elegido por sufragio universal directo, el cual elige al Presidente de la región, desapareciendo el Prefecto, el cual es reemplazado por un Comisario de la República, que tiene, entre otras atribuciones, el requerimiento al tribunal contencioso administrativo contra los actos del Presidente o del Consejo Regional que considere ilegales, dentro de un plazo de dos meses desde su dictación.

En todas las otras experiencias de descentralización regional, incluidos Perú, Colombia, Bolivia, Italia, España, Portugal, y también actualmente Francia, el Ejecutivo de la región es un representante de la colectividad regional y no del gobierno central.

### **3.4.1. El Intendente, sus funciones y atribuciones en Chile**

El artículo 101 de la Constitución chilena le otorga al Intendente el carácter de *Presidente del Consejo Regional*, además de las funciones de “coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operan en la región”.

De esta forma, se desprende de la redacción que el Intendente tiene siempre la facultad de coordinar los servicios públicos y, adicionalmente, dispondrá de la facultad de supervigilancia o de fiscalización de ellos.

Se excluye de esta atribución de los Intendentes, los servicios públicos constitucionales, es decir, las Municipalidades, por el hecho de no ser creadas por la ley, sino por el constituyente. Carece así el Intendente de facultades para coordinar y fiscalizar las municipales, las cuales son definidas en el nuevo artículo 107 de la Constitución reformada en 1991, como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En lo que se refiere a los servicios públicos creados por ley, el Intendente ejercerá sus facultades en la forma que determina la ley, la que establecerá las demás atribuciones que le correspondan y los organismos que colaboraran en el cumplimiento de sus funciones, tal como establece el inciso 2º del artículo 101 de la Constitución.

### **3.4.2. El Consejo Regional y su integración en Chile**

La integración y organización del Consejo Regional, el constituyente lo derivó al legislador mediante una ley orgánica constitucional.

El mensaje del Ejecutivo, en su modificación del artículo 102 establecía que el Concejo Regional tenía por

finalidad “hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional” y el anteproyecto de ley orgánica de gobiernos regionales establecía en su artículo que el Concejo Regional sería elegido directamente por la ciudadanía a través de circunscripciones provinciales. Perspectiva que compartimos, por ser más coherente con la democracia que los sistemas indirectos, que tienden a distorsionar la voluntad popular.

En cambio el “Acuerdo sobre la reforma a la Administración Comunal y Regional” entre el Gobierno y los partidos tanto de oposición como de la Concertación, sostiene un sistema de representación de segundo grado o indirecta: “I.2. El Concejo Regional será elegido por los concejales municipales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias de la misma”. La elección debe recaer en personas que no sean concejales. Los criterios acerca del número de consejeros regionales son de: dos por cada provincia de la región independientemente del número de su población; y un número adicional de 10 ó 14 consejeros según la población de la región sea hasta un millón de habitantes o sobre un millón de habitantes. Los consejeros adicionales se distribuirán entre las provincias de la región en proporción al número de sus habitantes, mediante el sistema de cifra repartidora. Cada colegio electoral provincial elegirá dos consejeros más el número que resulte de la aplicación de la proporción antes señalada”.

La LOCGAR implementando el acuerdo político parlamentario entre los partidos de gobierno y de oposición, establece en 1992, en el artículo 26, actual artículo 28 en el texto sistematizado de la LOCGAR, que el “Consejo Regional tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras”.

El artículo 29 actual (ex artículo 27) de la LOCGAR señala que el “Consejo regional está integrado, además del Intendente, por consejeros que serán elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas, de acuerdo a la siguiente distribución:

- a) Dos consejeros por cada provincia, independientemente de su número de habitantes, y
- b) *Diez consejeros* en las regiones de hasta un millón de habitantes y de catorce en aquellas que superen esta cifra, los que se distribuirán entre las provincias de la región a prorrata de su población consignada en el último censo nacional oficial, aplicando el método de cifra repartidora, conforme a lo dispuesto en los artículos 119, 120 y 121 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.704, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial del 3 de mayo de 2002.

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, el Director Regional del Servicio Electoral determinará, seis meses antes de la celebración de la elección respectiva, mediante resolución fundada el número de consejeros regionales que corresponda elegir a cada provincia en proporción a su población. Dicha resolución es apelable ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente dentro del plazo de diez días siguientes a su publicación en el Diario Oficial, debiendo emitir su fallo dentro de los quince días siguientes, el cual es apelable para ante el tribunal Calificador de elecciones, de acuerdo al plazo y procedimiento previstos en el artículo 59 de la Ley N° 18.603.

El artículo 30 actual de la LOCGAR precisa que los consejeros regionales que correspondan a cada provincia



serán elegidos por los concejales mediante el procedimiento y sistema establecidos por el Capítulo VI de este Título de la LOCGAR. El inciso segundo de la misma disposición señala que el mandato de los consejeros será cuatro años y podrán ser reelegidos.

### ***3.4.2.1. Las atribuciones de los Consejos Regionales***

El artículo 34 de la LOCGAR establece las atribuciones de los consejos regionales, las cuales son las siguientes:

- a) Aprobar los reglamentos regionales;
- b) Aprobar, en aquello no dispuesto por esta ley, la organización interna del gobierno regional, mediante la dictación del correspondiente reglamento, a proposición del intendente;
- c) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento;
- d) Prestar su acuerdo a los planes reguladores intercomunales con sujeción a la normativa ministerial que rija en la materia, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 20 letra g);
- e) Aprobar, a proposición del intendente, la distribución de la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional;
- g) Aprobar, a proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre;
- h) Fiscalizar el desempeño del ejecutivo regional respecto del cumplimiento del plan regional de desarrollo y la ejecución del presupuesto del gobierno regional, pudiendo requerir del intendente la información necesaria al efecto;
- i) Dar su acuerdo al intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del gobierno regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, y

- j) Tomar conocimiento y emitir opinión sobre los presupuestos y programas de obras comunales.

### **3.5. El financiamiento del Gobierno Regional en Chile**

El artículo 104 de la reforma constitucional aprobada establece algunos principios y criterios que el legislador deberá considerar al normar dicha materia. El principio básico es la “búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo” y los criterios que deberá aplicar el legislador son las de “solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos”.

Las fuentes de recursos de los gobiernos regionales fijados por el artículo 104 de la Constitución son:

- 1º Los recursos ordinarios para su funcionamiento fijados por la ley de presupuesto de la Nación.
- 2º La afectación de determinados tributos que graven actividades o bienes de clara identificación regional, pueden ser aplicados dentro de los marcos que señala la ley, por las autoridades regionales al financiamiento de obras de desarrollo.
- 3º Una proporción del total de gastos de inversión que determine la ley, que constituirá parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- 4º Los gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional que contemplará la Ley de presupuesto de la Nación, cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional.

- 5° Los recursos provenientes de la celebración de convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre el gobierno nacional o sus ministerios con los gobiernos regionales o el conjunto de regiones asociadas para tal propósito.

### ***3.5.1. La inversión sectorial de asignación regional***

El artículo 75 determina que la Ley de Presupuestos incluirá uno o más ítems de gastos correspondientes a la inversión sectorial de asignación regional a que se refiere el inciso tercero del artículo 104 de la Constitución Política de la república. Corresponderá al gobierno regional respectivo resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos, respetando los criterios de elegibilidad que establezca el ministerio respectivo.

Se entenderá por inversión sectorial de asignación regional toda aquella que corresponda a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y sus efectos económicos directos se concentren principalmente en ella.

Los programas, estudios preinversionales o proyectos correspondientes a inversión sectorial de asignación regional, podrán incluir financiamiento conjunto del gobierno regional y del órgano o servicio público correspondiente.

Se podrá traspasar, a proposición de los gobiernos regionales, recursos entre programas de inversión sectorial de asignación regional y entre éstos y proyectos correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional por hasta un 5% del presupuesto asignado a los primeros.

### **3.5.2. Los convenios de programación**

Los convenios de programación a que se refiere el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución Política de la República, “son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deberán incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos”, según dispone el artículo 76 de la LOCGAR. La misma norma agrega que estos convenios deberán ser sancionados mediante decreto supremo expedido bajo la fórmula establecida en el artículo 70 del decreto ley N° 1.263, de 1975, a través de alguno de los ministerios que los suscriban, el que deberá ser firmado, además, por el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Planificación y Cooperación. Los proyectos que e incluyan en dichos convenios deberán cumplir con lo establecido en el artículo 19 bis del decreto ley N° 1.263, de 1975.

Hay así una amplia gama de recursos financieros que permitirán darle a las regiones un impulso para su desarrollo, las regiones con mayor ímpetu y recursos humanos calificados podrán acelerar esta descentralización a través de los mecanismos de los convenios antes señalados.

## **4. Las formas de descentralización y su implementación**

El artículo 103 de la reforma constitucional regional, establece que la ley ordinaria determinará “las formas”, es decir, el procedimiento y el ámbito que abarcará la descentralización de la Administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

Esta norma permite que, a través de la ley, se pueda ir graduando a través de etapas, la transferencia de competencias unida a su correspondiente traspaso de recursos financieros y humanos. No puede olvidarse que todo proceso de descentralización regional ha sido siempre un proceso, lo que expresa gradualidad en las etapas y selectividad en las materias que se van transfiriendo, a medida que las regiones tienen los recursos humanos que les permiten desarrollar eficiente y adecuadamente su cometido. Todas las experiencias comparativas así lo señalan, entre otros los casos de Francia, Bélgica, Italia y España, para solo señalar algunos ejemplos europeos que son los más avanzados y con mayor experiencia en la materia.

El artículo 103 prevé también la necesidad de que la ley regule los procedimientos que aseguren la debida coordinación entre los órganos de la administración del Estado (dentro de los cuales deben incluirse las Municipalidades) para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.

## **5. Consideraciones sobre la descentralización regional en Chile, a quince años de su implementación**

El proceso de descentralización en Chile se ha realizado en la perspectiva de una descentralización regional con una institucionalidad homogénea y equivalente en todas las regiones del país. Excepcionalmente, para los territorios insulares de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, para los cuales se debate un estatuto especial.

Ya el Presidente Aylwin, en Concepción, para la promulgación de la LOCGAR, en noviembre de 1992, precisará que el gobierno interior de la región “sigue residiendo en el Intendente, pero “la administración de la región se ejerce por

el Intendente en conjunto con el Consejo Regional”. Este es el modelo que se encuentra tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales.

En esta perspectiva, el gobierno interior se mantiene en un Estado unitario en el gobierno nacional, pero descentrada. Sólo la función de administración superior de la región se descentraliza en el Gobierno Regional. Es curioso, como ocurre con muchas otras cosas en Chile, el uso de un lenguaje poco transparente y engañoso, ya que el Gobierno regional, no gobierna la región, sólo tiene la administración superior de la misma, la que se encuentra mediatizada por el Intendente Regional. No estamos muy lejos de la concepción que sostenía el General Pinochet: “la administración se descentraliza, el poder jamás”.

Pareciera que en los órganos colegisladores (Gobierno y Congreso) predomina una cultura centralista, de acuerdo con la cual es posible transferir competencias a un ente jurídico formalmente descentralizado, creando los Gobiernos Regionales, ya que tienen personalidad jurídica de derecho público, competencias y patrimonio propio, cuyo objeto es el desarrollo social, cultural y económico de la región, pero el control de la toma de decisiones se mantiene centralizada en lo fundamental, ya que el órgano ejecutivo y Presidente del Consejo Regional es el Intendente como autoridad de la confianza presidencial y no de la colectividad regional. Se trata de una descentralización formal, ya que el poder político real se sigue desarrollando desde la intendencia como órgano desconcentrado del Presidente de la República, nombrado por el Presidente, el que se mantiene en funciones mientras cuente con la confianza presidencial y su remuneración se la paga el gobierno central.

Es necesario establecer que la institucionalidad constitucional y de la LOCGAR de 1992 y sus modificaciones, han

permitido desarrollar un aprendizaje en materias de gestión por parte de las regiones, como asimismo de una toma de conciencia creciente de las colectividades regionales de avanzar hacia nuevas etapas de descentralización regional y de gobiernos regionales efectivos en el pleno sentido de la expresión politológica del término, donde las regiones elijan a los órganos político representativos del gobierno regional y autogobierno.

Hoy tenemos una descentralización regional formal pero con un control centralizado del poder a través de una autoridad desconcentrada que es el Intendente. La filosofía implícita es que se puede descentralizar a la administración pero el poder de tomar decisiones reales y efectivas se mantiene centralizado.

Se podría justificar este esquema de mantener un órgano ejecutivo del gobierno regional de confianza del gobierno central, por un periodo de transición, el que ya se cumplió; hoy esta fórmula híbrida no admite ningún análisis a quince años de haberse implementado los gobiernos regionales, luego de haberse asentado las administraciones regionales y haberse realizado parte importante de la transferencia de competencias.

En este crudo y franco análisis de la realidad de la descentralización regional debemos señalar que la descentralización regional política, no altera el Estado Unitario, ni busca entregar la función de gobierno interior a la colectividad regional, efectivamente en un Estado Unitario la función de orden público, de extranjería, de aduanas, deben permanecer en manos de una autoridad desconcentrada del gobierno nacional que sea de la confianza del Presidente de la República, en tal sentido no se busca innovar en las materias que la LOCGAR trata en su título I referente al Gobierno de la Región.

Lo que si es necesario y urgente innovar es en avanzar hacia un *efectivo gobierno regional*, el cual ejerza realmente el poder de tomar decisiones autónomas en materias sociales, culturales y económicas, que *tenga en sus manos el gobierno en un sentido politológico del término*, de tomar decisiones, ser autoridad y representar el bien común de la región, frente a los intereses nacionales.

Esta perspectiva exige *separar nítidamente la función de gobierno interior* que puede continuar en manos del Intendente en los términos constitucionales y jurídicos actuales, de la función de administración interior, cuyo órgano ejecutivo debe ser representativo de la colectividad regional, debiendo ser elegido directamente por ella.

A su vez, la integración actual del Consejo Regional, si bien pudo justificarse en un primer momento, por la gradualidad del proceso, nos parece que hoy no admite el mayor análisis, el sistema de elección indirecta del Consejo por los concejales reunidos en colegio provincial, ha generado consejeros regionales, generalmente operadores políticos de los parlamentarios de la región, por regla general de escaso nivel e inadecuado perfil para una adecuada toma de decisiones en materias económico sociales y sin legitimidad y representatividad real de la región.

En ello, los obstáculos son también parte de los parlamentarios que, habiendo desarrollado una perspectiva funcional de “asistentes sociales”, más que de legisladores nacionales, sienten que la descentralización regional con instituciones participativas de la colectividad regional y democratizada, les hace perder parte de su poder y de sus funciones. Es, en esta lógica, que para evitar esta pérdida de poder se haya planteado en su momento, que la integración de los consejos regionales debiera estar constituida por los parlamentarios de la región o se hayan resistido a aprobar la elección de



los consejeros regionales por votación directa de la ciudadanía. No hay gobierno regional efectivo y real si su órgano colegiado no es electo directamente por la ciudadanía.

Es necesario establecer definitivamente la elección por la ciudadanía de los consejeros regionales, ya sea a través de distritos provinciales o una sola circunscripción regional. Para ello es conveniente utilizar el método de escrutinio D'Hondt, que posibilita una representación proporcional adecuada, como ocurre en el ámbito comunal; asimismo consideramos establecer una barra o umbral de representación para elegir consejeros regionales de un 4% de los votos emitidos en la respectiva elección regional. A su vez, debiera regularse el sistema de inhabilidades e incompatibilidades de los consejeros regionales en la Constitución.

En esta perspectiva los gobiernos regionales pasan a ser instituciones de representación de intereses sociales y políticos, de debate y creación de consensos, como asimismo de concertación con el gobierno central y de control de este último. Además posibilita el desarrollo de elites regionales modernas y democráticas.

La estructuración de auténticos gobiernos regionales densifica el tejido social, potencia la participación y organización ciudadana, la identificación y toma de conciencia de problemas sociales locales, la comprensión de las causas y consecuencias de ellos y posibilita líneas de acción y el uso de los instrumentos mas apropiados para la resolución de los mismos.

La región se convierte en un actor del desarrollo cuando puede interactuar con el ámbito privado, potenciando la calidad de los recursos humanos y la innovación productiva, lo que supone un adecuado conocimiento de la especialidades regionales y la complementariedad con otras unidades territoriales, posibilitando movilizar sus potencialidades endógenas.

Se trata que los gobiernos regionales puedan implementar modelos y estrategias de desarrollo basados en los intereses de la colectividad regional, vale decir, sean sujetos de su propio desarrollo y no objetos del desarrollo inducido por autoridades desconcentradas del gobierno central.

Se trata de implementar en serio una sociedad democrática participativa, donde se genere un proceso de descentralización del poder político efectivo, en el marco de un Estado Unitario, como ocurre a nuestro alrededor en Perú, Colombia, Bolivia o en Francia o Portugal con los presidentes de gobiernos regionales, prefectos regionales o jefes de gobiernos departamentales. Se trata de construir gobiernos regionales que no sean una formal descentralización del aparato administrativo estatal, sino que sean una efectiva descentralización de la colectividad, donde las colectividades regionales tomen en sus manos su propio futuro, teniendo la posibilidad de hacerse responsable de sus propias decisiones. No es posible que algunas autoridades legislativas o gubernamentales que operan con un grado suficiente de información, puedan seguir argumentando con ignorancia supina, que la elección de la autoridad ejecutiva del gobierno regional sea convertir a Chile en un Estado Federal.

En una perspectiva general del proceso, el mantenimiento del Intendente como órgano de gobierno interior podría entregársele también la función de coordinar las funciones administrativas desarrolladas por el gobierno central a través de entidades desconcentradas con las realizadas por los gobiernos regionales y sus servicios regionales. El Intendente podría ejercer un control de oportunidad o mérito de las decisiones regionales, lo que habilitaría para un segundo pronunciamiento del Consejo Regional, ante una nueva aprobación de este último, el gobierno central sólo le

quedaría recurrir a los controles por motivos de legitimidad concerniente a su legalidad jurídico formal.

A su vez, para eliminar cualquier fantasma de federalismo, podría establecerse la posible disolución del Consejo Regional por causales taxativamente determinadas en la Constitución, como podrían ser: adopción de actos o normas de contrarios a la Constitución, que atenten contra la indivisibilidad de la República o la unidad nacional; por la imposibilidad de funcionamiento del órgano por no poder reunir la mayoría que permite su funcionamiento regular. En tales casos, el Presidente de la República, podrá disolver por decreto motivado, adoptado en Consejo de Ministros, previo acuerdo del Senado por la mayoría de sus miembros en ejercicio.

Tal disolución se concreta por medio de un *decreto fundado del Presidente de la República*. En el mismo decreto de disolución del Consejo Regional, se señalará la fecha en que se realizarán las elecciones de nuevos consejeros regionales para dentro de los tres meses siguientes, asumiendo las atribuciones del Consejo Regional en el ínter tanto, una comisión de ciudadanos elegibles para ser consejeros regionales nombrados por los concejales comunales de la región, reunidos en la capital de la región, al quinto día siguiente de adoptado el decreto presidencial de destitución, la cual proveerá a la administración ordinaria de competencia del Consejo Regional en los actos y decisiones urgentes, que serán luego sometidos a ratificación por el nuevo Consejo.

En el ámbito de la LOCGAR, es necesario eliminar la filosofía centralista que la sostiene, expresada en su artículo 16, el que determina que la elaboración y aprobación de políticas, planes y programas de desarrollo de la región, “*deben ajustarse a la política nacional de desarrollo*” que define el gobierno central. Consideramos que los gobiernos regionales debieran poder introducir matizaciones propias de sus realidades

regionales en sus políticas, planes y programas de desarrollo regional, producto de sus percepciones diferentes en materia de lo que es ambientalmente sustentable para la región, que considere la diversidad cultural regional, o que considere las diferencias estructurales regionales, entre otras materias.

*En materia normativa regional*, consideramos adecuado potenciar las competencias normativas de los consejos regionales en materia de transporte, medio ambiente, cultura, educación, salud, entre otros; y eventualmente dotarlos de iniciativa de ley en materias de desarrollo económico, social y cultural regional.

*En materia de administración* nos parece razonable establecer a nivel de los gobiernos regionales un gerente o administrador regional, como equivalente del funcionario directivo de la administración municipal en las comunas de mas de 100.000 habitantes, que permita al ejecutivo regional descargarse de asuntos administrativos cotidianos y hacerse cargo mas efectivamente de las políticas públicas regionales.

*En materia de gasto fiscal* es necesario aumentar los recursos de decisión efectivamente regional en materia de inversiones para el desarrollo y no solo de proyectos sociales contingentes, como asimismo la creación de una ley de rentas y financiamiento regional, como análogamente existe una ley de rentas y financiamiento municipal. A su vez, debe establecerse una ley de responsabilidad fiscal que regule este aspecto en el ámbito de los gobiernos regionales.

**Los principios informadores del financiamiento regional debieran esta legalmente establecidos en la LO-CGAR y son los siguientes;** a) principios de generalidad; b) principio de suficiencia, c) principio y cooperación, y e) principio de coordinación.

*De acuerdo con el principio de generalidad*, el sistema de financiación de los gobiernos regionales se aplica

uniformemente en todos los gobiernos regionales. Todos los presupuestos son anuales, incluyen la totalidad de los ingresos y gastos, deben elaborarse con criterios homogéneos que permitan su coordinación con los del Estado y deben ser controlados por la Contraloría General de la República.

*De acuerdo con el principio de suficiencia*, la ley de rentas regionales debe garantizar a los gobiernos regionales los medios para cubrir los servicios que les hayan sido transferidos, participando en los ingresos del Estado y con la recaudación de los tributos que les fueron cedidos.

*De acuerdo con el principio de solidaridad*, la ley de rentas regionales debiera contemplar un Fondo de Compensación y Desarrollo regional, cuyos recursos estén destinados a gastos de inversión y de desequilibrios económicos inter e intra regionales que consideren la tasa de desempleo, la lejanía o insularidad, las tasas de emigración, la renta por habitante, entre otros índices.

*De acuerdo con el principio de coordinación*, los gobiernos regionales gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias en forma coordinada con la Hacienda estatal y dentro de las líneas presupuestarias nacionales.

Un tema urgente y que pocas veces aparece mencionado en esta materia es *la necesidad de formar y desarrollar conocimiento para el gobierno del territorio* en la nueva sociedad del conocimiento del siglo XXI, donde es indispensable la interacción entre la administración regional y las universidades regionales y la colectividad regional, generando las sinergias cognitivas necesarias para el desarrollo regional.

Solo afrontando en sus diversos flancos las materias que hemos abordado podremos tener, si existe voluntad política suficiente, el Chile descentralizado regionalmente que queremos para el bicentenario.

## CAPÍTULO TERCERO

# Un Congreso Unicameral para el Chile del Bicentenario: Cultura Constitucional e Imaginación Política

FERNANDO MUÑOZ

### 1. Introducción

Las propuestas de reforma política lanzadas desde los 80' por académicos, la sociedad civil, y los partidos políticos que integran la Concertación, han sido recibidas con el mismo escepticismo y distancia una y otra vez por los sectores que respaldaron la Constitución de 1980 desde su gestación. Un componente esencial de este rechazo ha sido el convencimiento de dichos sectores de que la estructura política no es relevante para los chilenos, pues las transformaciones económicas introducidas por Pinochet han redireccionado su atención desde la deliberación política hacia la producción económica y el consumo. Sin embargo, el resultado de este cambio del foco de atención de lo político a lo económico es marginar a la ciudadanía de la *cultura constitucional*, concepto al que le dedicaremos algo de atención. El principal vocero de esta estrategia argumentativa es Joaquín Lavín, quien ha cumplido un doble papel: por un lado, le dio forma teórica –aunque cosmética– en su libro *Revolución Silenciosa*; por el otro, la popularizó como candidato presidencial durante la segunda mitad de la década de los 90', recurriendo a la muletilla de que “los políticos”

debían dejar de “pelearse” por la composición del Senado y por el sistema electoral y empezar a preocuparse de los “problemas reales de la gente”. Ante esta estrategia, la mejor respuesta posible es asumir seria y desprejuiciadamente la reflexión sobre la institucionalidad chilena y las reglas del juego democrático.

En efecto, este documento está guiado por la convicción de que en materia de democracia, no se debe ser conservador. La democracia debe perfeccionarse y profundizarse siempre, y la solución a los problemas de la democracia suele ser más y mejor democracia; no su restricción ni supresión. Por esta razón, es particularmente importante que esta reflexión esté enmarcada por la comprensión del *contexto* en el cual se librarán estas discusiones, así como por la capacidad de apelar a la *imaginación política* de la ciudadanía. La imaginación es una dimensión central para la vida política, una fuente de sentido y significado, ya que reconoce que “vivimos nuestras vidas dentro de dominios simbólicos; jamás salimos más allá de las categorías de nuestra propia imaginación, ya sea que estemos hablando de quienes somos o qué debemos hacer”.<sup>36</sup> Los grandes movimientos políticos son aquellos que son capaces de seducir la imaginación de los ciudadanos con una narrativa histórica y movilizarlos en pos de sueño. Para poder apelar a esa capacidad de nuestros conciudadanos de imaginar nuevos mundos, debemos ser capaces también de entender las estructuras y contextos dentro de las cuales sus sueños han de desarrollarse. Ese es el objetivo de estas líneas.

---

36 Paul Kahn, *Putting Liberalism In Its Place* (Princeton University Press, 2008), p. 10-11.

## 2. Constitucionalismo Autoritario y Constitucionalismo Democrático

Respecto de la Constitución de 1980, hay un aspecto del problema que escapa a la atención de los observadores que no están familiarizados con la teoría constitucional. Las constituciones, tal como toda norma, requieren de un intermediario que haga realidad el texto de ellas. Sin embargo, al momento de leer y aplicar, el intérprete goza de un gran margen de libertad debido a una cualidad del lenguaje que se denomina como su *textura abierta*: “en todos los ámbitos de nuestra experiencia, no sólo en el de las reglas, hay un límite, inherente a la naturaleza del lenguaje, a la conducción que un lenguaje de carácter general puede proveer”, con lo que cada vez que aplicamos una regla, nuestra “conclusión, incluso aun cuando no sea arbitraria o irracional, es en efecto una elección”<sup>37</sup>. “Lo que importa para la realidad de la vida jurídica es quién decide”<sup>38</sup>, en consecuencia.

Ahora bien, esto tiene consecuencias no sólo respecto a cómo interpretan la Constitución los tribunales cuando resuelven un proceso judicial. También tiene una gran importancia en términos político-culturales: la constitución es el objeto de constantes contiendas interpretativas por parte de la ciudadanía y la clase política, quienes discuten y divergen sobre cuál es el contenido de ella. El concepto de *cultura constitucional*, entendido como “las interacciones formales e informales entre ciudadanos y autoridades que guían el cambio constitucional”, da cuenta de esta batalla constante respecto a “la deliberación y

---

37 H. L. A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford University Press, 1994), pp. 126-127.

38 Carl Schmitt, *Political Theology* (The University of Chicago Press, 2005), p. 34.



movilización ciudadana y la acción de las autoridades en respuesta a tales planteamientos o peticiones en materia constitucional”.<sup>39</sup> Si la ciudadanía cierra los ojos frente a esta batalla constante en el plano de la cultura constitucional, permaneceremos ciegos frente al hecho de que hasta el momento han prevalecido en ella los defensores del orden constitucional autoritario. En efecto, la Constitución de 1980 no venía sola; junto con ella heredamos un apretado paquete de conceptos y premisas sobre qué es una constitución y qué se puede hacer con ella, un complejo set de información no escrita en el documento. Jaime Guzmán no solo redactó el texto de la Constitución: también generó una escuela de pensamiento a través de sus discursos, sus clases en la Universidad Católica, sus columnas de opinión y sus intervenciones televisivas; escuela continuada y cultivada por sus discípulos y seguidores.<sup>40</sup> A esta escuela le llamaremos el *constitucionalismo autoritario*.<sup>41</sup>

---

39 Reva Siegel, “Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA”, *California Law Review*, Vol. 94 (2006), p. 1324- 1325.

40 Cualquiera que siga los debates constitucionales en El Mercurio, particularmente en la sección de cartas al director, podrá apreciar la capacidad de respuesta del constitucionalismo autoritario. Cuando no logran apabullar al contradictor apelando al bien común, al sentido auténtico de la Constitución, o a conceptos de obscura interpretación, apabullan a su contraparte aplastando el debate con arrogancia. Un ejemplo lo proporciona el Secretario General de la Universidad Católica, Raúl Madrid, quien responde de la siguiente manera a la diputada Carolina Tohá y el profesor de Derecho Javier Couso: “Después de conocer la carta enviada el viernes recién pasado por los señores Tohá y Couso en respuesta a mi artículo titulado ‘¿Una nueva Constitución?’, no me queda más que reiterar la lamentable conclusión del informe que recordaba: el 80 por ciento de los chilenos no entiende lo que lee”. *El Mercurio*, Lunes 13 de Octubre de 2008, A-2.

41 También podría ser llamado constitucionalismo gremialista. Dado que surge principalmente del trabajo de profesores de la Universidad Católica, algunos han preferido referirse a él como las *doctrinas pontificias*, una “construcción autoritaria, que se opone al esfuerzo democrático y liberal”. Renato Cristi, Pablo Ruiz-Tagle, *La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano* (LOM Ediciones, 2006), p. 138.

Una premisa central del constitucionalismo autoritario es el papel que le asigna a una constitución, la expectativa que pone en ella, la naturaleza que le asigna. En lugar de reconocer que la textura abierta de las constituciones abre la posibilidad de muy diferentes interpretaciones valóricas y políticas, el constitucionalismo autoritario espera que las constituciones consagren un núcleo de *valores*, de *creencias compartidas*, que sirva para dar fundamento al orden político. La razón de esto es que para el pensamiento autoritario, la *homogeneidad* es una premisa, una precondición de la convivencia política; y si otras vertientes autoritarias han apuntado a la necesidad de homogeneidad racial, para el conservadurismo confesional la homogeneidad básica e imprescindible es la homogeneidad *valórica*. En esto, el constitucionalismo autoritario sigue la faceta más peligrosa del polémico constitucionalista alemán Carl Schmitt<sup>42</sup>, quien sostenía que “un Estado que carece de esta homogeneidad tiene una cualidad anormal que constituye una amenaza a la paz”<sup>43</sup>.

Tal era la forma de pensar de Guzmán, quien criticó en su momento el Acuerdo Nacional<sup>44</sup> precisamente por

---

42 Carl Schmitt fue un teórico constitucional al que se le acusa de haber contribuido a la caída de la República de Weimar y el advenimiento al poder del Nacional Socialismo, movimiento en el cual militó, gracias a su poderosa crítica del constitucionalismo liberal. Su tesis de la homogeneidad lo liga directamente con el apoyo práctico al autoritarismo. Jaime Guzmán ha sido vinculado a Schmitt por Renato Cristi, quien en su libro *El Pensamiento Político de Jaime Guzmán. Autoridad y Libertad* (LOM Ediciones, 2000), p. 81, examina “la noción de Poder Constituyente en dos autores que han influido decisivamente en Guzmán: Carl Schmitt y Luis Sánchez Agesta”, constitucionalista español del franquismo.

43 Carl Schmitt, *Constitutional Theory* (Duke University Press, 2008), p. 262.

44 Piénsese que el Acuerdo Nacional, por las circunstancias políticas del momento, aspiraba a ser tomado por un documento de naturaleza constitucional.

carecer de esta homogeneidad valórica, diciendo que “la primera y más fundamental crítica que observamos respecto de este documento es la extrema vaguedad genérica de casi todos sus postulados. Esa extrema vaguedad genérica permitía presumir, desde un inicio, que se podría darle a su texto interpretaciones muy distintas y contrapuestas, dada la profunda heterogeneidad de los firmantes”<sup>45</sup>. Es también la tesis que el discípulo de Jaime Guzmán y abogado constitucionalista de la UDI Arturo Fermandois ha defendido en varias ocasiones, señalando que la Constitución pese a haber sido reformada en 1989 “no es neutra, y contiene una definición muy clara” en cuanto a los límites del pluralismo ideológico<sup>46</sup>; así como que “no es admisible que el Orden Público Económico [de la Constitución de 1980] sea una idea neutra, meramente funcional, desligada de las *opciones libertarias y subsidiarias* de nuestra institucionalidad”<sup>47</sup>. Los seguidores de Guzmán admiten sin tapujos que “no hay duda de que la intención del Constituyente Originario de 1980 fue crear un modelo constitucional que no fuere neutro. A

---

45 Tamara Avetikian (Ed.), “Acuerdo Nacional y Transición a la Democracia”, *Estudios Públicos*, No. 21 (1986), p. 19. En esa oportunidad, Oscar Godoy le replicó a Guzmán, con claridad y algo de ironía, que “el documento no puede ser, ni creo que ha sido o fue la pretensión de sus autores, un texto orgánico y cuyas palabras tuviesen un sentido unívoco. Eso es absolutamente imposible: *solamente los concilios, en el pasado, conseguían la univocidad de los conceptos; donde cada uno de ellos era perfectamente definido y ensamblado con el resto*. Nosotros sabemos que *modernamente esto es mucho más difícil*, y vean ustedes el ejemplo del último Concilio, cuyos textos admiten ser interpretados de distinta manera. Creo que en esta materia Jaime Guzmán tiene alguna experiencia”. Avetikian (1986), p. 26.

46 Arturo Fermandois, “Notas sobre el Futuro de las Normas Constitucionales que Protegen el Sistema Democrático”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 18 (1991), p. 30.

47 Arturo Fermandois, *Derecho Constitucional Económico*, Tomo I (Ediciones Universidad Católica de Chile, 2ª Edición, 2006), p. 73. El énfasis es mío.

diferencia de sus predecesoras, esta Carta Fundamental posee contenido axiológico<sup>48</sup>; sostienen, con simplicidad sorprendente, que ella es “una Constitución valórica; es decir, se ha edificado sobre valores objetivos y permanentes”.<sup>49</sup>

Frente a este constitucionalismo autoritario, cuya sombra oscurece nuestra capacidad de imaginar nuevos mundos, es posible construir un constitucionalismo democrático con premisas teóricas y consecuencias institucionales muy diferentes. En lugar de aspirar a la unidad de creencias, el punto de partida ha de ser la reivindicación de la *heterogeneidad* y la diversidad, así como la realidad del *desacuerdo*. El constitucionalismo democrático reconoce que *las normas constitucionales no están en condiciones de proveer una definición sustantiva del bien común*, tanto por su textura abierta, así como por el hecho de que no puede condicionar la participación en el proceso político con el asentimiento forzado a ciertos valores. La verdad es que, a diferencia de la Edad Media, vivimos en sociedades valóricamente fragmentadas o *diversas* donde coexisten y compiten distintos conceptos del bien. Por esto, la democracia surge como una consecuencia necesaria; pues, en última instancia, si estuviéramos *de acuerdo*, ¿qué necesidad hay de la democracia?

Nada de malo hay en reivindicar el desacuerdo, así como nada hay de malo en que los participantes del proceso político empleen las normas de la constitución para hacer avanzar sus valores y creencias. Ante ello *la Constitución y sus instituciones deben actuar como un árbitro neutral, dejando que sea*

---

48 Marcelo Brunet, “Recensión a Derecho Constitucional Económico, Tomo I, Segunda Edición”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 33 (2006), p. 597.

49 Sergio Diez, *Personas y Valores* (Editorial Jurídica de Chile, 1999), p. 20. Sergio Diez fue integrante de la Comisión Ortúzar y Senador RN.

*la ciudadanía la que resuelva*; a diferencia de lo que cree el constitucionalismo autoritario, para quien se puede determinar por secretaría quien va a ganar el juego, como ocurre con el Tribunal Constitucional; excluir a algunos participantes, como ocurría con el antiguo Artículo 8°; imponer reglas que favorecen a unos y perjudican a otros, como ocurre con el sistema binominal y las leyes orgánicas constitucionales; o exigir lealtad a un credo oficial, como ocurre con los capítulos I y III de la Constitución de 1980. La Constitución, para el constitucionalismo democrático, no es propiedad de la Comisión Ortúzar<sup>50</sup>, de los tribunales, de las autoridades, ni siquiera de la comunidad jurídica: pertenece a los ciudadanos, quienes determinan a través del proceso democrático su contenido y significado. Este constitucionalismo democrático busca y desarrolla, dentro de la cultura constitucional, “funciones y prácticas de discusión mediante las cuales

---

50 La Comisión Ortúzar, integrada entre otros por Jaime Guzmán y por el actual Ministro del Tribunal Constitucional Raúl Bertelsen, fue el órgano asesor de la dictadura que preparó el anteproyecto de la Constitución. Sus sesiones fueron registradas en cuidadosas Actas disponibles actualmente en bibliotecas, tribunales y escuelas de derecho. Tanto los tribunales ordinarios de justicia como el Tribunal Constitucional emplean frecuentemente estas Actas para interpretar el significado de la Constitución aduciendo que ellas contienen el sentido auténtico y original de ella. Esto no sólo es un grave error técnico pues la Comisión no definió el texto definitivo plebiscitado en 1980, el cual por lo demás ha sido cambiado en numerosos aspectos; también constituye una deslealtad a la responsabilidad de las cortes de interpretar la Constitución de manera de conciliarla con la democracia, lo cual difícilmente ocurrirá guiándose por la opinión de los asesores de la dictadura. Me he referido a este problema en una ponencia presentada a las XXXVI Jornadas de Derecho Público realizadas el 30 de Noviembre y 1 de Diciembre de 2006 en la Universidad de Chile, titulada “La interpretación originalista de nuestra Constitución: ¿Es posible y deseable?”, <<http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/fernando%20leon%20mu%F1os%20%20La%20interpretaci%F3n%20originalista%20de%20nuestra%20Constituci%F3n.pdf>> (link visitado el 15 de Octubre de 2008).

ciudadanos y autoridades pueden proponer nuevas maneras de implementar los compromisos definatorios de la sociedad, así como los recursos para resistir a esas propuestas”<sup>51</sup>

### **3. ¿Porqué los cambios introducidos en democracia no bastan?**

La Concertación, por cierto, no se ha resignado a contemplar pasivamente el marco constitucional. Por el contrario, desde el primer momento ha puesto como una prioridad la realización de importantes cambios al esquema constitucional heredado de la dictadura; no con el objeto de que “los arreglos institucionales cambien constantemente –un ejercicio del cual el pueblo se cansaría tarde o temprano–, sino de que la distancia entre perseguir intereses dentro de una estructura y cambiar aspectos de esa estructura mientras se avanza, disminuya”<sup>52</sup>. La mentalidad democrática deja abierta la discusión sobre las reglas del proceso político; cuando esas reglas tienen por objeto restringir la política democrática, su cuestionamiento se vuelve un deber. Nuevamente, en materia de democracia no es posible ser conservador, sino que se debe aspirar a más y mejor democracia.

Los frutos de esta perseverancia en perfeccionar la institucionalidad democrática chilena son significativos, si se piensa en la rigidez inicial del contexto político e institucional. Un estudio comparativo de las transiciones a la democracia afirma que “políticamente, la democracia chilena comenzó bajo circunstancias constitucionales mucho más

---

51 Siegel (2006), p. 1327.

52 Roberto Unger, *What Should Legal Analysis Become?* (Verso, 1996), p. 164.

restrictivas que las que existían en cualquiera de los demás países de Latino América o del sur de Europa que hemos incluido en este libro”.<sup>53</sup> Pese a ello y pese a la constante oposición de los defensores de la Constitución autoritaria, la Concertación ha logrado sacar adelante dos grandes reformas, en 1989 y 2005, que morigeraron las características autoritarias de la constitución. En materia de régimen político, la primera le quitó al Presidente la facultad de disolver el Congreso, atribución reservada en el derecho comparado al Jefe de Gobierno de los regímenes parlamentarios y que en un contexto presidencialista no hacía sino instaurar un cesarismo intolerable; mientras que la segunda eliminó, después de largos años de crítica, la institución de los senadores vitalicios, institucionales y designados. Además de estas, muchas otras reformas hacen del actual texto constitucional el más modificado de nuestra historia, lo cual ha logrado durante sus 20 breves años de vigencia. Sin embargo, núcleos centrales que definen nuestro régimen político, como el sistema electoral y los quórums legislativos, permanecen inmutables. Mediante el sistema binominal y un sistema de quórums que rigidiza la promulgación de cambios legales a través de la creación de las categorías de *leyes orgánicas constitucionales*<sup>54</sup>, la estructura política ha logrado exitosamente

---

53 Juan Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (The Johns Hopkins University Press, 1996), p. 211.

54 La Constitución de 1980 inventa esta categoría en nuestra constitución, prácticamente inexistente en el constitucionalismo mundial salvo en los casos de las constituciones de España y Francia. El lector debe tener claro que prácticamente todas las constituciones exigen quórums más altos o procedimientos especiales para reformar la propia constitución; pero ninguna, salvo las mencionadas, exigen quórums más altos para reformar el resto de las leyes. La constitución también tiene otras categorías de leyes con quórums supermayoritarios, como las leyes interpretativas constitucionales o las leyes de quórum calificado; sin embargo, las leyes orgánico constitucionales son por

empatar a las fuerzas en el parlamento y darle a la minoría obstruccionista un poder de negociación y veto que se transformó prontamente en parte del escenario político en el Congreso.

El constitucionalismo autoritario optó deliberadamente por esta estrategia del empate artificial. Sus glosadores, reconociendo que “el Presidente requiere entenderse con sus opositores en el Congreso, de lo contrario amplias zonas de gobierno quedarán inactivas o *bloqueadas*... (debido) a la existencia del quórum calificado para legislar, nombrar, insistir, etcétera”, explican que “el constituyente *forzó* un escenario institucional de consenso”, con lo cual “la nueva filosofía redujo el poder de cambio de la mayoría”.<sup>55</sup>

“En consecuencia, el impacto de un gobierno que goza de mayoría en el Congreso respecto de aquel que carece de ella, es sustantivamente menor al que se le atribuye. En ambos casos *no podrá prescindir de la minoría*”.<sup>56</sup> Mientras tanto, en lugar de *forzar consensos* como manera de obtener la tan deseada homogeneidad de creencias, el constitucionalismo democrático proclama que “la ilusión del consenso y la unanimidad, así como los llamados a la ‘antipolítica’, deben ser reconocidos como fatales para la democracia y por lo tanto abandonados”.<sup>57</sup>

---

su cantidad –alrededor de 14 temas de alta importancia– y quórum –cuatro séptimos– las que han tenido un mayor efecto en el proceso político chileno. Para un análisis específico de las leyes orgánico constitucionales, véase Fernando Muñoz, “Por una Democracia Real: Eliminemos las Leyes Orgánico Constitucionales”, *www.asuntospublicos.cl*, Informe No. 496 (20/09/2005).

55 Todas las citas son de Arturo Fermandois, “Gobierno Dividido *versus* Gobierno Unificado. Reflexiones sobre el Período Presidencial”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 27 (2000), p. 508. El énfasis es mío.

56 Fermandois (2000), p. 508. El énfasis es mío.

57 Chantal Mouffe, *The Return of the Political* (Verso, 2005), p. 5.



La aceptación de la Constitución de 1980 como el esquema dentro del cual se habría de dar la batalla por la recuperación de la democracia fue una decisión valiente, visionaria y responsable. Sin embargo, lo que no le es imputable a quienes dieron ese paso sino a quienes abusaron del poder que tenían en aquel momento, es el sabor amargo que ya a 20 años del plebiscito de 1988 todavía queda en la boca de la ciudadanía. La obstinación de la derecha, ejemplificada paradigmáticamente en la defensa de los senadores designados y el binominal, se hacían difíciles de prever en un principio. La pregunta de “¿qué costos podrían haber para la democracia chilena si debe esperar hasta el fin de la década de los 90’ para eliminar sus prerrogativas antidemocráticas y crear una constitución democrática?”<sup>58</sup> la debemos responder así: aún no es posible alcanzar con plenitud aquello que los estudiosos esperaban se alcanzara hace ya casi 10 años.

Esta reflexión debe estar enmarcada adicionalmente en la crítica a uno de los males constitucionales más extendidos en la región latinoamericana: el presidencialismo exacerbado que ha dominado la escena de una forma u otra durante los últimos dos siglos, y de los cuales las dictaduras militares y el caudillismo populista parecieran no ser sino mutaciones en situaciones de crisis. Este presidencialismo exacerbado parece ser el resultado de una lamentable adaptación del presidencialismo norteamericano al contexto político-cultural latinoamericano, que desde un principio favoreció los liderazgos personalistas debido a la debilidad del tejido social y a la fragilidad de otras instituciones que hubieran podido desempeñar funciones ordenadoras del sistema político; es decir, como legislaturas, tribunales, o gobiernos

---

58 Linz, Stepan (1996), p. 216.

locales o estatales. El presidencialismo exacerbado es un problema, entonces, tanto debido a que siembra el terreno para prácticas opuestas a la democracia –dictaduras y populismos– como debido a que perpetua la fragilidad institucional de la cual se alimenta. Por esto, la mejor manera de combatirlo es reformulando la estructura institucional que le nutre, transformando el Congreso de tal manera que pueda asumir y compartir nítidamente responsabilidades en la conducción política de la nación. Como vemos, la existencia de una fisura dentro del Congreso en dos Cámaras diluye la capacidad de esta institución de establecerse como un actor con características propias dentro del proceso político, beneficiando directamente al poder al Ejecutivo. Este será uno de los ejes centrales de lo que queda de estas líneas.

#### 4. Los porque de un Congreso Unicameral

El bicameralismo surge como una adaptación de la práctica parlamentaria en Inglaterra; quizás es precisamente debido a ello que en este país surge la primera y más profunda crítica a la organización bicameral, de la pluma del filósofo político Jeremy Bentham.

Bentham, quien escribió a mediados del siglo XIX, sustentaba su filosofía en la noción de que la comunidad política debía perseguir “la mayor felicidad posible para el mayor número posible”<sup>59</sup>. A fin de alcanzar este objetivo, Bentham sostenía la necesidad de avanzar hacia una democracia mayoritaria con sufragio universal como método de gobierno. En ese contexto es que la existencia de

---

59 Jeremy Bentham, *Constitutional Code*, Vol. 1 (Oxford University Press, 1983), p. 18.

una segunda cámara dentro del Parlamento pasaba a ser, en su opinión, un gran inconveniente debido a la capacidad de esta segunda cámara de distorsionar la voluntad popular, ya fuera dilatando innecesariamente el proceso político o bien entregando un poder a determinada minoría para obstruir los proyectos de la mayoría. El argumento central de Bentham es que en un régimen representativo, la necesidad de contar con al menos una cámara está dada por el régimen de gobierno, mientras que los beneficios de una segunda cámara deben ser demostrados. La respuesta de Bentham a este problema es que una segunda cámara es innecesaria, dado que no produce ningún beneficio, mientras que representa costos de todo tipo. Así, si se sostiene que la segunda cámara es mejor que la primera, entonces podemos replicar que la segunda cámara debiera ser la única; por otro lado, si se quiere añadir más reflexividad en la consideración de la legislación, la primera cámara siempre puede hacerlo por sí sola ya que le basta sencillamente decidirlo así en la tramitación de un asunto en particular o a través de la regulación de sus propios procedimientos. Además de no entregar ningún beneficio, una segunda cámara también produce costos en términos de tiempo, recursos administrativos, entre otros. En definitiva, según Bentham, un cuidadoso análisis nos revela que la función de una segunda cámara no es cuidar la calidad de la legislación, sino cuidar de los intereses que ella toca.<sup>60</sup> Así ocurría con la nobleza, así fue mientras existieron los senadores designados, y así sigue siendo mientras sea una cámara diseñada institucionalmente para producir el empate. No obstante, uno de los mayores beneficios de obtener una comprensión histórica de instituciones como el

---

60 Jeremy Bentham, “To His Fellow Citizens of France, On Houses of Peers and Senate”, *The Works of Jeremy Bentham*, Vol. 4 (1843).

bicameralismo es entender que en ellas no hay una inevitabilidad histórica: tal como son, así mismo pueden no ser, o ser distintas.

Los planteamientos de Bentham ejercen instintivamente un fuerte poder sobre nuestro imaginario político. Ahora, ello no sería así precisamente si no fuera porque nuestro relato político de obstrucción y frustración se asemeja al criticado por Bentham en su época; estas penas compartidas permiten que alguien perteneciente a un momento histórico y cultural tan distinto nos interpele de manera tan directa.

Respecto al equilibrio de poderes, quisiera desmentir la ampliamente arraigada noción según la cual la división de poderes es un elemento estable y claramente identificable; en otras palabras, un *equilibrio*. Nada hay más equivocado que ello: las relaciones entre los poderes públicos son esencialmente mutables e inestables, pues el poder es por naturaleza fluido y no puede ser reclamado con propiedad por quien no está en condiciones de ejercerlo. Quién y cómo de entre los poderes públicos lo ejerce, es una pregunta que no estamos en condiciones de responder de manera abstracta y a priori. El equilibrio de poderes, entonces, no es un esquema aritmético al cual hayan de adaptarse la sociedad y que debamos preservar de antemano: la autoridad para expresar la voluntad popular cambia constantemente de manos, y en cierto sentido el ciclo electoral tiene precisamente por objetivo institucionalizar de manera periódica esa fluidez del poder. Un Congreso Unicameral, por lo tanto, no avanza hacia la consagración del parlamentarismo ni nos aleja de él; en efecto, las categorías de parlamentarismo y presidencialismo tienden a confundirse cada vez más en las democracias consolidadas. Son sólo los regímenes hiperpresidencialistas de las democracias en desarrollo, particularmente en la región

Latino Americana, las que pueden ser identificadas de manera nítida. Entonces, con el cambio institucional propuesto no está en juego quien será dentro de nuestra institucionalidad el representante de la ciudadanía; lo que está en juego es la estructura a través de la cual el Parlamento expresará sus pretensiones de hablar en nombre de ella.

Por lo tanto, la pregunta pasa a ser no de principios estáticos, sino de *procesos*. Por esto, la eficiencia legislativa pasa a ser un asunto central. Si lo que está en juego no es la autoridad del Congreso para representar a la ciudadanía sino la forma de expresarse, esa forma debe ser pulida y perfeccionada. Así, “en lugar de los arreglos que favorecen el empate o requieren amplios consensos, una democracia movilizadora consagra técnicas constitucionales que facilitan el uso transformativo del poder político y la ejecución decidida de experimentos programáticos”.<sup>61</sup> Un Congreso Unicameral apunta a ese objetivo al simplificar el proceso legislativo, disminuyendo trámites complejos y repetitivos que únicamente tienden a poner en cuestión el poder de transformación de la política. Procesos legislativos ágiles y simplificados no significan, como quisieran hacernos creer los teóricos del constitucionalismo autoritario, leyes mal hechas y apresuradas, como sí ocurre muchas veces en el actual sistema bicameral. El mejor ejemplo de ello es que después de 14 años de instaurado un parlamento unicameral en el estado de Nebraska, la conclusión era la siguiente: “¿ha resultado la eliminación del contrapeso proporcionado por una segunda cámara en legislación precipitada y poco meditada? Todo indica que no”.<sup>62</sup> Por el contrario, “en lugar de dedicar menos consideración a

---

61 Unger (1996), p. 165.

62 Roger Shumate, “The Nebraska Unicameral Legislature”, *The Western Political Quarterly*, Vol. 5 (1952), p. 508.

cada proyecto de ley, podemos sostener plausiblemente que cada proyecto recibe ahora más atención de la que recibía en el marco del sistema bicameral”.<sup>63</sup> No sólo la dedicación aumentó, sino también la eficiencia estrictamente hablando, pues “aunque un menor número de proyectos de ley se presenta en la legislatura unicameral, un número sustancialmente mayor se aprueba”.<sup>64</sup>

La *accountability* del Congreso también aumentaría mediante la instauración de un Congreso Unicameral. Esto, pues si entendemos la transparencia y la rendición de cuentas no sólo en un sentido económico-administrativo sino también en un sentido político, la mayor capacidad de un Congreso Unicameral de responder a la confianza de la ciudadanía es evidente. La actual disolución o dispersión de la responsabilidad política en dos Cámaras es un obstáculo para la adecuada rendición de cuentas políticamente. Un Congreso Unicameral distribuye el poder en unidades electorales numéricamente equivalentes, sincerando el peso real de los representantes y evitando paradojas como que Soledad Alvear, la Senadora más votada del actual Senado, haya conquistado su escaño con 582.117<sup>65</sup>; mientras que Adolfo Zaldívar haya llegado al mismo hemiciclo meramente con 11.302<sup>66</sup>, aproximadamente 1/50 de la votación de Alvear. La profunda injusticia política de esta desigualdad se hace evidente si tomamos en cuenta que las discusiones sobre el significado de la democracia “parecen invariablemente incluir la igualdad política, o el principio de que el voto de todos y cada uno contará de la misma manera, al centro

---

63 Shumate (1952), p. 508.

64 Shumate (1952), p. 509.

65 Datos obtenidos de <http://www.elecciones.gov.cl>.

66 Datos obtenidos de <http://www.elecciones.gov.cl>.

de su definición”<sup>67</sup>, mientras que “el sistema bicameral se basa en una división de las personas en clases”.<sup>68</sup> Si a esto se objetara que eliminar el Senado significaría un perjuicio para la regionalización, se puede replicar inmediatamente que lo que necesitan las regiones son parlamentarios elegidos competitivamente, de identificación institucional sencilla, y elegidos por unidades electorales numéricamente equivalentes; precisamente lo que el constitucionalismo democrático pretende solucionar reemplazando el sistema binominal, la dispersión de responsabilidad política en dos Cámaras, y distritos electorales diseñados hace 20 años por los asesores de Pinochet en función de los resultados del plebiscito de 1988, por un Congreso Unicameral.

El unicameralismo ha sido alabado desde numerosos puntos de vista, sobre todo en el contexto de democracias consolidadas. Se le ha relacionado con el Parlamentarismo, afirmando que “una versión pura del modelo Westminster estaría caracterizado por el unicameralismo, porque una cámara única gobernada por un partido mayoritario y un ejecutivo de un color político sería una manifestación más perfecta de gobierno de la mayoría”.<sup>69</sup> Asimismo, se ha señalado que “el bicameralismo asimétrico británico también puede ser llamado cuasi-unicameralismo”<sup>70</sup> debido al mero simbolismo de la Cámara Alta; así como se puede considerar la situación de Nueva Zelanda, que habiendo tenido un parlamento bicameral, lo abolió en 1950 y ya lleva más de medio siglo de democracia madura y consolidada.

---

67 John Hart Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review* (Harvard University Press, 1980), p. 122.

68 Lester Orfield, “The Unicameral Legislature in Nebraska”, *Michigan Law Review*, Vol. 34 (1935), p. 35.

69 Lijphart (1984), p. 7.

70 Lijphart (1984), p. 7.

En definitiva, las ventajas del sistema unicameral son muchas: “el poder legislativo se convierte en un órgano más responsable. La posibilidad de corrupción se reduce. Se aseguran legisladores más capaces. La aprobación rápida de las leyes está garantizada, aunque un grado suficiente de deliberación se mantiene. Los gastos de operación legislativa se reducen. La planificación de programas legislativos globales se ve facilitada”.<sup>71</sup> Sin embargo, en última instancia ésta no es una propuesta de reemplazo universal del bicameralismo por el unicameralismo, sino una apelación a la imaginación política de los chilenos para liberarla de la camisa de fuerza que el constitucionalismo autoritario le impuso. Así, si se preguntara porqué otros estados en Estados Unidos no han seguido la positiva experiencia de Nebraska en instaurar un parlamento unicameral, la respuesta no se encuentra en el fracaso de dicha institución –el cual, como es evidente, no ha sido tal– sino sencillamente en lo mismo a lo que apelan estas líneas: al imaginario político de la ciudadanía, a su libre autodeterminación sobre la configuración institucional de sus conversaciones.

## 5. A Reivindicar la Política y Liberar la Imaginación

Jaime Guzmán intentó fundamentar el constitucionalismo autoritario en los *valores esenciales de la chilenidad*, respecto de los cuales supuestamente no se trataba de “inventar” o ‘decretar’ el contenido de estos conceptos. Tan sólo basta extraerlos de la conciencia nacional para darles una formulación jurídica que la propia ciudadanía reconozca como

---

71 Orfield (1935), p. 36.



expresión objetiva de aquélla”.<sup>72</sup> Lo cierto es que la ciudadana no le reconoce esa objetividad valórica a la Constitución de 1980, que en lo valórico opta por el conservadurismo confesional y en lo político por la obstrucción institucional de las mayorías ciudadanas. El problema de la Constitución de 1980 es que así como parte de un concepto de constitución autoritaria en lo valórico, también parte de una desconfianza profunda hacia la política por la incertidumbre que ella conlleva. Las infinitas posibilidades de la política, reino de libertad e imaginación, son una fuente de temor para la derecha. Contra los prejuicios antipolíticos de la derecha, el constitucionalismo democrático enfatiza que “la política es una forma de *ser* en el mundo, para sujetos que no son ni puramente razón ni puramente intereses... Es una forma de *ser* para sujetos que se imaginan a sí mismos como ciudadanos”.<sup>73</sup> Cada uno de esos eventos históricos –el quiebre con el tronco conservador, la realización de cambios transformadores y exitosos en un clima de libertad política y democracia, la lucha contra una dictadura mediante las herramientas de la movilización política y el ejercicio de los derechos políticos– parecía imposible en su momento a los ojos de los observadores. Sin embargo, es precisamente en ello donde se alcanza el momento máximo de libertad que la política ofrece, pues como dijera Hannah Arendt, “está en la naturaleza del comienzo que algo nuevo es iniciado, tal que no puede ser esperado de aquello que haya ocurrido anteriormente”.<sup>74</sup>

---

72 Jaime Guzmán, “El Sufragio Universal y la Nueva Institucionalidad”, *Estudios Públicos*, No. 42 (1991), p. 336.

73 Kahn (2008), p. 240- 241.

74 Hannah Arendt, *The Human Condition* (The University of Chicago Press, 1958), p. 178.

Es necesario tener presente que el constitucionalismo autoritario, cuando no es capaz de bloquear los esfuerzos de reforma ni de apelar a los miedos de la ciudadanía, hace un último llamado a la prudencia, a las reformas graduales. Esta estrategia ha sido empleada históricamente por las minorías de poderosos; entre nosotros también es una constante. Quedémonos, a modo de conclusión, con las siguientes palabras de Bentham:

“Un hombre de tal estampa es tan aficionado a la reforma como usted o cualquier otro, pero con la condición de que debe ser *gradual*. Qué condición tan razonable; ¿cómo podría usted negarse a unirse con él en ella? ¿Que no sea, ésta y toda reforma, que no sea *prudente*? Muy bien, pues, para ser *prudente*, debe ser *gradual*; para ser bien hecha, debe hacerse *gradualmente*. ¡Conciudadanos! Tan pronto como se encuentren con un hombre que les dirija estas palabras, díganle lo siguiente: ‘Señor, tenemos vuestro *diccionario*: lo que usted está diciendo, lo entendemos perfectamente: *hacer de forma gradual* significa *dejar sin hacer*; sin hacer para siempre, si es posible; y de no ser posible, demorando cada parte de ella tanto tiempo como sea posible’”<sup>75</sup>

---

75 Bentham (1843), III, 20.



## CAPÍTULO CUARTO

# **Partidos Políticos Renovados para Responder a los desafíos de la Sociedad Chilena del Siglo XXI, Consideraciones para una Nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos**

JOSÉ ANTONIO ROSAS

### **1. Introducción**

Un hecho preocupante detectado por los sondeos y estudios de opinión pública es la pérdida de confianza de la población en las instituciones democráticas y, muy especialmente, en los partidos políticos. Este fenómeno está contribuyendo a destruir los consensos iniciales y en un cuestionamiento creciente a la propia democracia.

En la Encuesta Nacional de Opinión Pública realizada por la Universidad Diego Portales en Agosto de 2005, los chilenos mostraron bajos niveles de confianza en general en todas las instituciones, pero fueron los partidos políticos la institución que suscita menor confianza.

Esta situación refleja la urgente necesidad de renovación de los partidos políticos mediante el impulso de un profundo cambio al interior de ellos y en el sistema de partidos de tal modo que puedan expresar y representar fielmente a la ciudadanía y recuperar la confianza en esas instituciones y en la democracia.

Por otra parte, para consolidar el desarrollo en la región la cual se ha caracterizado por sucesivos avances

y regresiones, es necesaria la estabilidad y el orden político unido a amplios consensos políticos y sociales. La gobernabilidad democrática es indispensable para alejarse de los escenarios de crisis y alcanzar progresivamente mayores grados de desarrollo. Dentro de estos consensos para asegurar la gobernabilidad, sin duda, que el más importante lo constituye la legitimidad y aceptación del sistema político democrático y sus instituciones. Mientras mayor sea su reconocimiento y respaldo, mayores son los grados de gobernabilidad; al contrario, en la medida que esta adhesión se debilita y la imagen de las instituciones democráticas se deteriora, la capacidad de gobernar se ve limitada.

Así se ha entendido desde hace algunos años por la Organización de Estados Americanos (OEA) en cuya Asamblea General realizada el 11 de septiembre de 2001 aprobó la Carta Democrática Interamericana que sostiene en su artículo 5: **“el fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia”**; pues los partidos han sido y seguirán siendo el canal de formación política ciudadana más relevante, por tanto, deben ser considerados como los agentes de socialización política democrática por excelencia. De esta forma, su carácter de mediadores entre la ciudadanía y el Estado les exige su fortalecimiento y renovación constante para permitirles gozar de una significativa base de apoyo, con capacidad de sobreponerse a los fracasos políticos. Este es uno de los desafíos de los sistemas democráticos: la modernización y reforma de los partidos políticos.

## 2. Marco conceptual

### a) Necesidad de partidos

En primer lugar es necesario comenzar afirmando que la presencia de los partidos políticos es garantía del imperio de las formas democráticas de gobierno y del normal funcionamiento del régimen político. En 1920, Kelsen ya afirmaba que solo por ofuscación o por dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. Veamos en el otro extremo, una de las características del régimen autoritario conforme a Guillermo O'Donnell<sup>76</sup> es la desaparición del sistema de partidos; y por otra parte, en países de nuestra región donde populismos o neopopulismos se están consolidando, normalmente el proceso ha iniciado a partir de una crisis del sistema de partidos.<sup>77</sup>

“Las experiencias neopopulistas empiezan por un proceso de debilitamiento de las instituciones representativas, de distorsión y decepción hacia la democracia, y por el fortalecimiento de un liderazgo carismático que se pone encima del sistema representativo. El populismo es una forma insidiosa de ejercicio del poder que se define esencialmente por prescindir de la mediación de las instituciones, del Congreso, de los partidos, y por basarse en la ligación directa del gobernante con las masas, cimentada en el intercambio de privilegios”.<sup>78</sup>

---

76 O'Donnell, Guillermo; “Transiciones desde un gobierno autoritario”; Ed. Paidós; 1994.

77 Véase a Rocha, Vilmar; “La fascinación del populismo”; Instituto Tancredo Neves; 2008

78 Ibidem. Pag 16.

## b) Evolución y Concepto

Los partidos políticos constituyen la fuerza política por excelencia en un régimen democrático; conforme a Maurice Duverger datan de hace más de un siglo, íntimamente ligado al desarrollo de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular.

“Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales”.<sup>79</sup>

El concepto de partido político ha variado a lo largo del tiempo, desde su origen en el marco de la evolución de los Parlamentos caracterizados por su existencia intermitente solamente en momentos electorales<sup>80</sup>, hasta el siglo XX en que se subraya el elemento organizacional de los partidos y por tanto su existencia es permanente.

Pablo Lucas Verdú, los define como “agrupación organizada, estable, que solicita apoyo social a su ideología y programa políticos, para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado”.<sup>81</sup>

---

79 Duverger, Maurice; “Los partidos políticos”; Fondo de Cultura Económica; 1987.

80 Edmund Burke, por ello define en su obra “Reflexiones sobre la Revolución Francesa” a los partidos políticos como “una reunión de hombres que aúnan sus esfuerzos para ponerlos al servicio del interés nacional, sobre la base de un principio al que todos adhieren”.

81 Verdú, Pablo Lucas, “Manual de Derecho Político”; Ed. Tecnos; 1994.

Tres elementos centrales conforman a los partidos políticos actualmente:

- La militancia (líderes, técnicos, profesionales, militancia de base y simpatizantes)
- La organización: estatutos
- Doctrina y programa

De tal manera, que hablar de una renovación de los partidos y del sistema de partidos pasa en gran medida por estos mismos tres elementos centrales.

- Renovación de cuadros
- Renovación de estatutos
- Actualización de doctrina

### c) **Funciones**<sup>82</sup>

Los partidos han desarrollado una serie de funciones, las que históricamente se han referido tanto al ámbito de la sociedad como al del régimen político. En el primero de ellos, desempeñan *funciones de socialización, movilización, representación y participación*, mientras que respecto al régimen político sus funciones son las de *legitimación y de operatividad*.

La función de socialización se refiere al proceso mediante el cual la población adquiere ciertos patrones y valores de comportamiento político para reforzar la cultura política existente o modernizarla. Esta es una tarea constante de los partidos políticos, pues en la medida del éxito alcanzado por ellos en este rol, se aseguran la existencia de un núcleo duro de militantes. Por otra parte, la función de movilización se refiere al proceso por el que los ciudadanos

---

82 Martínez, Gutenberg: “La urgente necesidad de modernizar los partidos políticos” en “La reforma de los partidos políticos”. Ediciones ODCA. 2003.



pasan, de ser actores pasivos a estar animados por la actuación de los partidos, incorporándose así al proceso político. La función de participación se refiere a dos dimensiones generales, la primera, relacionada a la participación activa (selección de líderes y actividad propiamente partidista) y la segunda, a la participación pasiva (a aquella que busca alcanzar la obediencia y la disciplina fiscal).

Ahora bien, la legitimación se refiere a la articulación del apoyo y de la confianza de la ciudadanía en las reglas del juego del sistema político, para una adecuada representación. Finalmente, la función de operatividad del régimen es aquella que permite su funcionamiento y se materializa a través de su capacidad para producir políticas, reclutar autoridades, etc.

Es un hecho que en la actualidad, las funciones de socialización, movilización, participación y legitimación se encuentran muy disminuidas. Por ello, es justo preguntarse ¿a qué se debe esta disminución o pérdida de importancia de las mismas?

#### **d) Desafíos actuales**

A su vez, los partidos políticos se han visto afectados por nuevos desafíos, tales como el debilitamiento de las ideologías, el debilitamiento del Estado, la corrupción, el peso de la crisis económica y el costo social del ajuste estructural, a lo que se debe sumar el impacto de la televisión y de los medios de comunicación social; todos ellos enmarcados en el proceso de modernización o modernidad que rebasa al ámbito de la política.

Por otra parte, en los últimos años a nivel global se ha manifestado una común exigencia de profundizar los regímenes democráticos, llegando a entender algunos la

profundización como una sustitución de la democracia representativa por la democracia directa.

Sin embargo, como afirma Norberto Bobbio, el desafío real “no consiste tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas, con frecuencia políticamente irrelevantes, asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica”<sup>83</sup>

En este orden de ideas, en Chile se hace muy urgente la democratización, transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, pues en muchos casos nos encontramos con prácticas, cuadros u organizaciones anquilosadas en el tiempo que no responden a las expectativas de los chilenos en plenos siglo XXI.

Pareciera existir un consenso nacional sobre criticar el número de chilenos que se encuentran inscritos en los registros electorales y que ejercen su derecho de voto. En la pasada elección municipal cinco millones de personas sencillamente no manifestaron su voluntad a través del voto.

Como referencia, en el plebiscito de 1989 votaron 7.435.913 personas de una población total de alrededor de 12 millones de habitantes, en las elecciones del 26 de octubre del 2008 estaban inscritos sólo 8.110.265 (válidamente emitidos fueron 6.224.344) en un país que tiene casi 17 millones de habitantes.

---

83 Bobbio, Norberto: “El futuro de la democracia”; Fondo de Cultura Económica; 1986.

Por ello, se considera urgente para Chile incentivar y promover la modernización de los partidos políticos, no solo como un indicador del desarrollo democrático, sino como factor básico para detonar la participación de los ciudadanos y como premisa básica para democratizar a la sociedad, ese es el desafío que se tiene por delante, pues el perfeccionamiento y la profundización de la democracia chilena requieren de mejores instituciones y mayor participación.

### **3. Caracterización del problema**

#### **a) Falta de entender la realidad mundial y los cambios de la sociedad chilena**

La sociedad contemporánea es muy diferente a la sociedad en que surgieron los primeros partidos políticos, y esto ha sido pasado de largo en muchas ocasiones por los propios partidos. Un primer elemento a considerar es el proceso de globalización que ha generado sectores excluidos de sus beneficios, quienes han respondido buscando principios alternativos de sentido y legitimidad, lo que los ha llevado a ser conscientes del déficit democrático que existe tras el andamiaje institucional e ideológico del sistema político con lo que la definición de sí mismos como ciudadanos ha perdido su sentido originario de pertenencia a una comunidad, para pasar a un proceso de búsqueda de su identidad en células fundamentales y básicas de la sociedad que les entreguen sentido, como la familia, la religión o la etnia. Además, en la sociedad han surgido evidentes signos de inseguridad, individualismo, consumismo, desconfianza, pragmatismo y falta de compromiso con objetivos de

largo plazo. Todo lo que ha provocado la percepción que los ciudadanos tienen de la política y de su utilidad. Así, hoy nos encontramos muy lejos de que la política se perciba como una actividad valorada como lo era para los antiguos griegos, y en cambio se le perciba como una actividad caracterizada por un fuerte desprestigio, el que se expresa principalmente en la huida de los partidos políticos y en la aparición de nuevas formas de participación social informales y no institucionalizadas.

Esta nueva realidad ha afectado a los partidos principalmente del siguiente modo:

- El valor de las instituciones y de las reglas del juego se menosprecia, lo que provoca conductas no institucionalizadas y a la informalización de la política.
- El cálculo racional instrumental del intercambio lleva a las personas a recluírse al ámbito privado, lo que hace difícil la capacidad de los partidos de movilizar a la ciudadanía en el ámbito de lo público.
- Con el descentramiento de la actividad política se restringe su capacidad para intervenir en otras áreas de la sociedad y con ello dificultan su capacidad para elaborar programas de largo plazo.
- Hay una distorsión entre las medidas con que se evalúa el desempeño político, por lo que los partidos son evaluados con medidas que les son ajenas y que los perjudican ante la opinión pública (criterios de competitividad, productividad y eficiencia).
- La preeminencia de la palabra ha sido desplazada por la imagen y eso altera el tradicional accionar de los partidos, los que ahora deben recurrir al marketing y otras herramientas comunicacionales.<sup>84</sup>

---

84 Sartori, Giovanni; "Homo videns: la sociedad teledirigida", Ed. Taurus, 1998.

- Se pide estabilidad y se agudiza la demanda de protección, las que si bien son poderosas, no tienen ni un contenido ni un destinatario preciso, por lo que los partidos políticos son incapaces de precisarlas en términos explícitos.

Por otra parte, la sociedad chilena evidentemente ha sufrido transformaciones en los últimos años. En 1962, la economía nacional tenía menos de 15 mil millones de dólares a cerca de 80 mil millones 40 años después. La población del país se duplicó durante el período, pasando de 7,3 millones en 1960 a más de 15 millones en el censo del 2002. “Mientras la población creció en un 100%, el tamaño de la economía se expandió en un 500% en cuatro décadas... Pasamos de estar en el medio de la tabla del tercer mundo a aspirar de dar el salto para convertirnos en país desarrollado”.<sup>85</sup> La mortalidad infantil paso de cien niños muertos antes de cumplir el primer año de vida por cada mil niños nacidos en 1960 a menos de diez niños por mil nacidos en el año 2000. En 1970, sólo el 0,8% de los chilenos tenía acceso a educación superior, mientras que para 1997 era ya el 2.7%

Sin embargo, aun cuando todos aceptan que Chile ha cambiado en particular en los últimos veinte años, es evidente que las preferencias electorales entre 1988 y 2007 pareciera que no han cambiado en forma relevante. Y esto se debe en gran medida que no se han incorporado nuevos votantes a los registros electorales.<sup>86</sup> Todo ello provoca un círculo vicioso en los partidos políticos, pues no hay incentivos adecuados para que los partidos se transformen y se

---

85 Navia, Patricio: “Las grandes alamedas”, Ed. Mondadori. 2004.

86 Mientras en 1988 los electores de entre 18 y 30 años representaron el 36% del padrón nacional, en las presidenciales de 1999 dicho grupo sólo constituía un 16.1 % y en las parlamentarias del 2001 cayó a un 13% para llegar a las últimas elecciones municipales donde solo fue el 7%.

modernicen acorde a las exigencias de la sociedad chilena del siglo XXI.

## **b) Los partidos políticos han tendido a ser conservadores**

Es indudable que ante la profundidad de los cambios que ha sufrido el mundo y la constatación de la crisis de confianza y representación de los partidos, éstos deben asumir el imperativo de la reforma o modernización para mejorar su relación con la sociedad y para estar en condiciones de enfrentar con éxito un escenario altamente competitivo representado por otros partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores políticos.

Todos los procesos de reforma partidaria coinciden en la existencia de cuatro niveles de reforma o modernización:

- La modernización de la organización o reingeniería orgánica: Generación de nuevas estructuras altamente especializadas, dirigidas a través de una gestión gerencial y de personal calificado que aumente su capacidad y velocidad para responder y proponer a las demandas de la sociedad.
- La modernización estatutaria: Generación de un nuevo marco de procedimientos internos que garanticen la transparencia, la participación democrática, la renovación de liderazgos y la disciplina interna.
- La modernización del mensaje o programa: Generación de una propuesta programática que responda a los nuevos desafíos y a los nuevos problemas de nuestras sociedades.
- La modernización de las comunicaciones de los partidos: Generación de estructuras especializadas integrada por especialistas que formulen una política de comunicaciones y una estrategia que asuma las reglas del marketing político, los avances tecnológicos en materia de

comunicaciones y las nuevas realidades que imponen los medios y sus técnicas.

Y sin embargo, los partidos políticos han conservado y mantenido su organización o sus mensajes en una sociedad que se ha transformado con toda claridad.

*Es necesario que las estructuras sean revisadas frente a la nueva realidad.* Un partido político es una organización que tiene por fin el logro del poder político para ejecutar políticas de gestión, que son consideradas como generadoras de beneficio público. En una sociedad democrática, el partido político tiene que hacer uso de las comunicaciones a distintos niveles para relacionarse con los medios de comunicación, la población nacional o local, los electores, organizaciones diversas y otros partidos políticos.

“Los partidos políticos, deben mejorar sustancialmente la calidad de su vinculación con la sociedad, requieren de nuevas metodologías de trabajo que permitan mejorar la calidad de vinculación entre los partidos y las organizaciones de la sociedad; para que el partido político realice una mediación efectiva entre la sociedad y el Estado, es preciso que su capacidad de representar, comunicar y canalizar las demandas de los diferentes sectores sociales radiquen no sólo en la estructura superior, sino que ésta se lleve a cabo en toda la estructura partidaria, desde la base misma. Es preciso, en consecuencia, en una sociedad compleja como la actual, establecer canales de participación adecuados para la generación de alternativas y opciones políticas, y para la evaluación y el seguimiento de políticas y programas, con el fin de que éstas no sólo sean el resultado de la voluntad o la intuición de determinados dirigentes, sino el fruto de un proceso de participación acumulativo que se inicia desde la instancia primaria o básica de cada partido.

Es indispensable reformular la gestión partidaria para establecer y normalizar determinadas funciones básicas que deberían cumplirse en toda la estructura de los partidos, desde la base de la comuna, hasta la dirección nacional. De esta manera, en los partidos se establecerán no sólo cargos políticos vinculados a determinadas posiciones de poder, sino que se pondrá más énfasis en las funciones y tareas”.<sup>87</sup>

#### **4. Desafíos por delante**

Podemos señalar los temas para la reforma de los partidos políticos en Chile en dos direcciones principalmente:

- Desafíos propios del Sistema de Partidos
- Desafíos al interior de los partidos

##### **a) Sistema de Partidos**

En el caso del Sistema de Partidos, podemos señalar tres temas como prioritarios

1. La prohibición de la reelección.
2. Primarias simultaneas y obligatorias para todos.
3. Reconocer constitucional y orgánicamente el rol de los partidos.

Siguiendo a Michels en su reformulación de la Teoría de las Elites de Pareto, la falta de renovación real en las dirigencias de los partidos es ocasionado muchas veces por la centralización del poder, la sustitución de los fines de la

---

87 ODCA; “Reforma de los partidos políticos”; Ed. ODCA, 2003.



organización a fines instrumentales, la rigidez ideológica y la imposibilidad de que los militantes de base tengan influencia en los procesos de decisión.

Además que en el caso chileno se refuerza con la situación que provocó los 17 años de gobierno militar, durante el cual impidió la renovación de liderazgos políticos durante una generación.

La actual Ley Orgánica de los Partidos Políticos no define el perfil de un partido político considerado como democrático y subordina el “método democrático interno”, sin definirlo exactamente, a “la forma que establezca cada partido”. La existencia de estructuras autoritarias muestra el alto riesgo que significa conceder la interpretación del “método democrático interno” a cada partido. Si se quiere lograr que los principios democráticos tengan plena vigencia también dentro de los partidos, una nueva ley debería determinarlos con precisión e incluir la participación democrática de los afiliados también en todo lo que se refiere a conceptos y programas políticos.

La democracia es esencialmente una configuración de valores que deben reflejarse en los contenidos de la política. En este sentido, la democracia es mucho más que sólo una forma de gobierno, los políticos hasta hoy, se limitan al aspecto formal de la democracia. Los partidos deben describir sus funciones en forma más concreta y establecer junto con sus derechos, también sus obligaciones. No podemos esperar que la democracia avance cualitativamente si los partidos no están obligados a manejarse dentro de los parámetros de este sistema y la democracia en es gran medida reflejo del método democrático que aplican las agrupaciones políticas en sus organizaciones internas. Habría que ajustar ese método interno a los requerimientos de la democracia y no a los requerimientos de los dirigentes de los partidos. En

este sentido, prohibir la reelección en los partidos políticos es condición básica.

Por otra parte, es necesario hacer cambios en las modalidades organizativas y de selección de liderazgo de los partidos. Establecer primarias abiertas a fin de democratizar a los partidos; evaluar algunas distinciones que hoy día realizan algunos partidos políticos en América Latina entre militante y adherente. Los militantes tienen derecho a votar en la generación de autoridades internas y los adherentes, electores o preelectores poseen la capacidad de votar para seleccionar candidatos a cargos de elección popular. Ello significa fortalecer al partido como sistema de decisión, extendiendo los derechos y la participación del militante en su interior. Del mismo modo se debiera discutir cómo terminar con el caudillismo dentro de los partidos políticos, algunas vías podrían ser las sanciones de pérdidas de escaños para los cambios de militancia y el desincentivo de sistemas electorales internos de los partidos, que fomentan la indisciplina o el fraccionamiento interno y dificultan la gobernabilidad.

## **b) Al interior de los Partidos**

En el caso al interior de los partidos, podemos señalar tres desafíos como los más importantes:

1. Cumplimiento de sus funciones de socialización y representación
2. Rol de formulación de programas
3. Tareas propias de captación y formación cívica

Los partidos políticos siempre han procurado la representación de la diversidad de intereses sociales existentes en la sociedad, pero la representatividad, presupone que existían actores representables; sin embargo,

hoy existe un debilitamiento de los actores sociales y por tanto, se hace más difícil su representación. Más aún, hay una disminución de las llamadas “identidades colectivas” que eran la base de la representación social que realizaban los partidos. Ello, producto que desde hace varias décadas hay un proceso de diferenciación social que ha vuelto compleja la estructura social. Las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban y estructuraban a las poblaciones en grandes identidades colectivas, se diferencian en la actualidad en múltiples grupos sociales con subculturas específicas. Los actores sociales se han multiplicado pero al mismo tiempo se debilitan, existe en consecuencia, una brecha que se ha generado entre los representantes políticos de los partidos y los representados, afectando de una manera muy determinante los perfiles de los partidos y su capacidad de propuesta que expresen la basta pluralidad de actores e intereses para producir una efectiva articulación de los mismos.

Los partidos ven obstaculizados los roles tradicionales especialmente en su función mediadora, por los grupos de intereses y, sobre todo, por tendencias existentes en la sociedad a la autonomía de las estructuras político-administrativas, y por la multiplicación de asociaciones que se constituyen en torno a problemas concretos. Esto, debido a la creciente diferenciación funcional de la sociedad, lo que dificulta y restringe la operación de los partidos; esta diferenciación funcional se refiere a que diversos campos y funciones específicas de la sociedad han ido desarrollando racionalidades propias acordes con sus funciones hasta constituir subsistemas funcionales. A pesar de los grandes flujos de información la vida social se ha vuelto opaca y por lo tanto, más impenetrable a un ordenamiento liberado. La diferenciación avanza a un

punto tal, que la sociedad pierde la noción de sí misma en cuanto a sociedad.

Los partidos constituían un ámbito integrador, generaban un espacio de interacción entre ciudadanos que le daba a la democracia y a la vida partidista una dinámica innovadora. En la actualidad, la esfera pública no es que desaparezca, sino que cambió de forma. El ámbito público tiende a confundirse con el espacio del mercado, el intercambio de opiniones e intereses se entremezclan con el intercambio de bienes y servicios, por otra parte, los límites entre lo público y lo privado se diluyen. Expresión de ello es el papel predominante de la televisión en la vida social, lo que también ha afectado la función mediadora de los partidos políticos. La televisión cambia la forma de hacer política, fomentando los espectáculos destinados a impactar al ciudadano-espectador; éste toma el papel de una especie de jurado permanente pero pasivo del teatro político. En el fondo reina una cultura de la imagen de desplazar a la palabra como soporte de la argumentación y de las decisiones políticas; tanto los políticos como los ciudadanos, forman sus opiniones ya no tanto a través del debate partidario, sino a través de un conjunto de destellos inconexos de imágenes fugaces y reiterativas.

En un partido moderno, que procura acrecentar la confianza de la sociedad, se requiere que la planificación programática sea participativa. La heterogeneidad y complejidad de la sociedad moderna, hace indispensable incorporar el aporte no sólo del conjunto de los afiliados o militantes, sino también las aspiraciones y demandas de múltiples actores sociales. La creciente diversidad y complejidad de los asuntos que deben abordar los partidos actualmente, en sus distintas instancias ya sean comunales, provinciales, regionales o nacionales, determinan la necesidad de formular planes a los cuales se vinculen programas

específicos y proyectos. Este proceso, deberá seguir una lógica participativa en cada instancia partidaria desde la comuna, la provincia a la dirección nacional, partirá con los proyectos específicos, los que se articulan en programas y éstos a su vez en planes y programas locales y regionales. El objetivo básico de esta función consiste en el diseño de planes, programas y proyectos en cada una de las instancias de los partidos, éstos se elaborarán periódicamente para ser ejecutados en la respectiva instancia identificando procesos de evaluación y seguimiento periódico.

Por otra parte, la pedagogía es fundamental para establecer la representatividad de una organización política. Los ciudadanos no necesariamente entienden el funcionamiento, los códigos, la diferenciaciones de roles, etc. del mundo político. Uno de los factores de crisis mas significativo es la falta de lenguaje común y asertivo entre los partidos políticos y los ciudadanos.

## **5. Tarea por delante: Una nueva ley orgánica de partidos**

En 1973, conjuntamente con el golpe militar, se disuelve el Congreso Nacional, se declara Estado de Sitio, se suspenden las garantías individuales, se disuelve el Tribunal Constitucional, se suspenden las elecciones en los sindicatos, se prohíben los partidos políticos de inspiración marxista, se caducan los registros electorales y se declara en receso a todos los partidos políticos, incautándoles todos sus bienes.

El régimen político durante la Dictadura, descansara en tres pilares: la creación de un poder político concentrado en Augusto Pinochet; la unificación y centralización del

poder de seguridad en un aparato policial omnipresente y una política económica monetarista ortodoxa.<sup>88</sup>

Durante gran parte de la Dictadura, los partidos políticos estarán prohibidos provocando un vacío institucional. La Constitución de 1980 se referirá a los partidos políticos, consagrando el derecho de asociación pero estableciendo límites como no tener monopolio de la participación ciudadana, no tener privilegio alguno frente a los independientes, solo intervenir en las actividades que les son propias y registrar la nómina de sus militantes en el Servicio Electoral quien solo la hará accesible a los afiliados del respectivo partido. Para esta materia, la Junta de Gobierno creó la Ley 18.603 con carácter de Ley Orgánica Constitucional, la cual se publicó el 23 de Marzo de 1987.

Dicha Ley Orgánica se mantiene vigente hasta el día de hoy, siendo modificada en siete ocasiones en los años de 1989, 1990, 1994, 1997, 2002 y 2003. Es decir, el marco jurídico del sistema de partidos en Chile tiene 21 años, ante lo cual es evidente que el marco social, político y cultural de nuestro país ha cambiado notoriamente.

Por otra parte, el avance de la democracia ha implicado la necesidad de articular reglas del juego asumidas por la mayoría y espacios organizativos mínimos en donde se lleve a cabo la competencia política; la incorporación de nuevos segmentos sociales a través de nuevas formas de participación y representación; y la creación de canales nuevos para seleccionar los dirigentes políticos.

La personalización de la política, la aparente verticalidad en el proceso de toma de decisiones partidista y las

---

88 Arriagada, Genaro: "Por la razón o por la fuerza"; Editorial Sudamericana; 1998.

denuncias de que los partidos son oligarquías que representan cada vez menos a los ciudadanos, han llevado a muchos a desestimar la importancia de los partidos como instrumentos del sistema político, poniendo en duda la capacidad movilizadora y de representación de éstos.

En el caso chileno existen síntomas de agotamiento del sistema político para responder las grandes transformaciones que ha experimentado Chile. La escasa participación electoral de los jóvenes, la marginación de sectores de chilenos de la representación política como consecuencia del sistema electoral, el desprestigio de las instituciones democráticas, la farandulización de la política evidencian una crisis de representatividad que plantea la necesidad urgente de emprender reformas profundas en nuestro sistema político.

Algunos elementos que debe considerar una nueva Ley Orgánica de los Partidos Políticos son los siguientes:

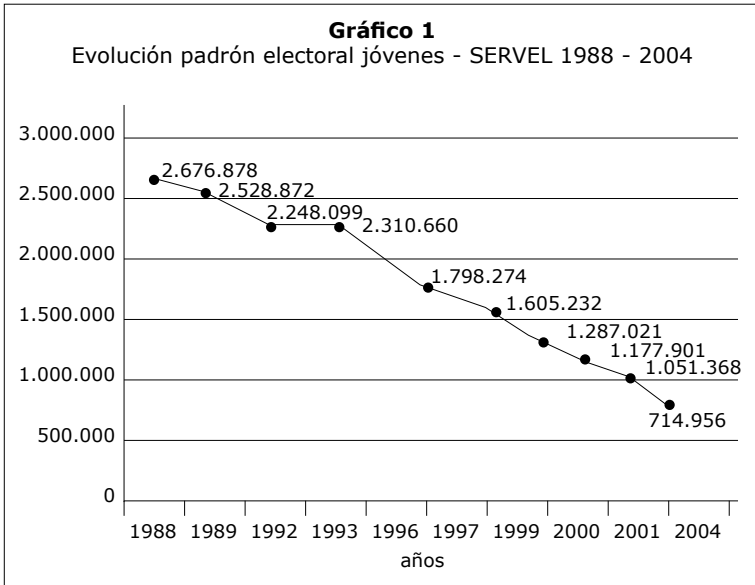
- ***Falta de participación***

Se está dando una creciente falta de participación al interior de los partidos políticos. Si el número de chilenos afiliados a algún partido político es notoriamente bajo, también lo es el nivel de participación que tienen éstos militantes al interior de sus partidos, ocasionado muchas veces por obstáculos o barreras a la participación que presenta el mismo partido.

- ***Subrepresentación de jóvenes***

En la pasada elección municipal, siete de cada diez jóvenes, en edad de sufragar, no participaron. En 1989 el 36% de los electores tenía menos de 30 años, en el proceso electoral del 2008 tan sólo el 8%. En el 2008 hay 2,7 millones de personas menores de 30 años en edad de votar, pero

sólo se encuentran inscritas en los registros electorales 700 mil. Esta situación genera un círculo vicioso donde la baja participación, provoca un escaso peso relativo de los jóvenes en las elecciones y por tanto, no hay incentivos a que los partidos incorporen a jóvenes en sus dirigencias.



• **Accountability**

La Accountability se define como la rendición de cuentas en un contexto legal y contable; e implica conceptos como el logro de los objetivos y las metas y el empleo eficaz y eficiente de los recursos involucrados. Todas las autoridades que administran poder y recursos deben dar cuenta de sus actos ante quienes los eligieron o designaron; los países desarrollados la practican habitualmente y en parte es razón de su progreso, pues su práctica genera credibilidad.



Ese es precisamente el rasgo que más cuestiona la opinión pública en muchas ocasiones a los partidos políticos. Se les acusa a los partidos políticos de su falta de transparencia en su toma de decisiones y en sus procedimientos internos.

• ***Ausencia de control político***

El control político es parte sustancial del perfeccionamiento de la y de la concurrencia del Pueblo como único protagonista en su validez. La ética es aliada natural de la ética, pues no es posible “ser corrupto y eficiente a la vez”.

Los partidos políticos son instituciones públicas que no pueden prescindir del control político.

• ***Financiamiento de partidos inapropiado***

La Ley Orgánica Constitucional Constitucional de los Partidos Políticos considera únicamente el financiamiento privado: “los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio”.<sup>89</sup>

Esto ha provocado que se realicen grandes aportaciones económicas por pocos actores individuales o colectivos, como el caso del empresario que habiendo tenido una trayectoria política mantiene vínculos afectivos e ideológicos con sus antiguos compañeros, buscando ser favorecido. Si bien en América Latina, el financiamiento privado ha sido y sigue siendo la fuente principal para cubrir los gastos electorales, esto ha provocado una gran cantidad de casos

---

89 Artículo 33 de la Ley Orgánica Constitucional Constitucional de los Partidos Políticos.

de corrupción por la dificultad de introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización. Además de que al concentrar el financiamiento en torno a procesos electorales, se torna difícil en muchas ocasiones la vida institucional del partido fuera de procesos electorales, influyendo directamente en la formación política y difusión de la ideología que son dos elementos centrales de todo partido.

## Propuestas

### a) Establecer el financiamiento público de los partidos con rendición de cuentas pública

Coincidimos con Humberto Njaim<sup>90</sup> quien afirma que los partidos son entes públicos en la medida que realizan finalidades de beneficio colectivo más allá de las particulares que, en un momento dado, podrían aspirar o lograr. Los partidos contribuyen a la formación política de la ciudadanía e incluso a la de cuadros para el estado, constituyendo, en definitiva, agentes de integración de la sociedad y del sistema político. Y el delito en muchas ocasiones tiene como causa una situación de precariedad económica, de tal modo que los partidos sin financiamiento público se encuentran desprovistos frente a la imposibilidad o enorme dificultad de sostenerse mediante los aportes de sus afiliados, los enormes gastos que significa una campaña electoral moderna o un aparato administrativo moderno. De este modo, se

---

90 Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello, realizó estudios de Ciencia Política en la Freie Universitat de Berlín, Master of Public Administration en la Universidad de Harvard y Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

vuelven presas de fuerzas como el narcotráfico<sup>91</sup> y la corrupción o en una economía globalizada de los intereses de fuertes inversionistas externos cuya suerte dependa del desenlace de la campaña.<sup>92</sup>

Además, hay que señalar como afirma Luis Alberto Cordero, que “el financiamiento público debe establecerse en estricto apego al principio de neutralidad de los fondos públicos, que permita nivelar fuerzas y asegurar procesos electorales competitivos, protegiendo así a los partidos del excesivo control por parte de grupos de interés que puedan determinar sus acciones una vez instalados en el poder. El principio de neutralidad debe asegurar que la distribución de los recursos públicos entre los diversos actores electorales garantice que no haya sesgos con respecto a fuerza política alguna.”<sup>93</sup>

Asimismo habría que discutir si el financiamiento público implicaría la prohibición del financiamiento privado o lo mantendría pero bajo que condiciones, y si pudiera un partido acogerse a los dos tipos de financiamiento al mismo tiempo en un período determinado.

En Latinoamérica, 17 países cuentan con financiamiento público sin prohibir el financiamiento privado, de tal modo que prevalecen los sistemas mixtos de financiamiento. Por otra parte, otro asunto al que habría que mantener la atención sería la posibilidad de que el financiamiento público incentivara la consolidación de tendencias bipolares del electorado en menoscabo del crecimiento de nuevas fuerzas políticas emergentes, mediante el establecimiento de barreras de acceso al financiamiento público.

---

91 Los casos mexicano y colombiano ilustran claramente los peligros que entrañan la creación de vínculos entre el narcotráfico y los partidos políticos.

92 ODCA: “La Reforma de los partidos políticos”; Ediciones KAS; 2003.

93 Ibidem.

## **b) Impulsar y asegurar una organización interna moderna de los partidos**

Se requieren partidos políticas con una normativa interna moderna, actualizada a las exigencias de la sociedad contemporánea:

- Impulsar la obligatoriedad del principio y práctica democrática hacia el interior de un partido.
- Asegurar la obligatoriedad de la tarea de formación política de un partido.
- Limitar la reelección de los cargos directivos.
- Acceso público a información sobre la vida interna de los partidos.
- Establecer la rendición de cuenta pública de directivas de partidos.
- Regular y controlar el uso de recursos económicos en las elecciones internas del partido.
- Elecciones primarias obligatorias y simultáneas para elegir candidatos de representación popular.



## CAPÍTULO QUINTO

# El Semipresidencialismo: la Reforma Necesaria para el Chile del Siglo XXI

EDUARDO VERDUGO HIDALGO

### 1. Introducción

Tras la vuelta a la democracia en Chile, políticos y académicos han debatido sobre la necesidad de una gran reforma estructural en el sistema político del país. La Constitución de 1980 no representa el proyecto político que desea la sociedad chilena y, con el tiempo, se ha transformado en un obstáculo para realizar las reformas necesarias del sistema político.

Frente a la actual crisis de confianza y credibilidad en la política, los analistas señalan como único camino para poder avanzar, el buscar vías e instrumentos que generen una mayor y mejor calidad de la democracia. Y para ello, sin duda, es necesario reformar la Constitución desde sus propios orígenes de representación, destrabando los procesos políticos que hoy están bloqueados por un equilibrio ficticio en el parlamento.

Desde esta perspectiva, la política no se ve como un ejemplo de servicio con una mirada altruista. La ciudadanía ve en los políticos y en la política una “caja negra”, nada de transparente, donde no llegan los mejores, sino aquellos que

simplemente por ser parte de las estructuras políticas, económicas y sociales del país, se adjudican dicha opción.

La actual forma de hacer política carece de una regeneración que le dinamicidad y eficiencia, que tenga como proceso el nutrirse de la savia nueva desarrollada por los cambios sociales y no sólo por las elites. Nuestro actual régimen constitucional estructura un sistema electoral que privilegia el status quo. Un sistema parlamentario que crea un corporativismo mal entendido y además, privilegia el personalismo por sobre los proyectos políticos nacionales.

El sistema electoral binominal se ha convertido en una camisa de fuerza, una fuente del bloqueo institucional que existe en el parlamento. De la misma forma, el régimen político que existe en Chile se va regenerando en su propia autopoiesis, como un ser vivo que construye en sí, no sólo un fuerte cesarismo presidencial, sino además un enclave parlamentario que lleva a la anarquía y al tráfugismo, donde además, como órgano institucional, se ve supeditado la mayoría de las veces a las decisiones del finales del ejecutivo.

Hoy, nuestro régimen político, al igual que el régimen económico, gira entorno a una concentración de poder que lo frena en miras de sus intereses. La concentración de los medios de comunicación es un claro ejemplo de cómo se establece la discusión de la agenda pública nacional, donde no tienen cabida las discusiones de fondo. Discusiones que deberían darse en el congreso, el lugar de debate y diálogo por excelencia.

Mediante este sistema presidencialista, los partidos políticos no sólo se ven supeditados a un segundo plano en el debate, sino que no tienen fuerza para poder generar los cambios y la representación para la cual son constituidos. Además, con la denominada “americanización” de la política, se generó discursos contrapuestos entre el refuerzo de los

personalismos caudillistas, reforzados por un denominado cesarismo presidencial latinoamericano.

Lo cierto, es que el sistema político chileno tiene los mismos problemas de legitimidad y representación que todo el continente y, por ello, tras los gobiernos autoritarios de los 80, los populismos se han tomado las esperanzas y ensoñaciones de la gente.

Bajo éste complejo panorama, la democracia se ve arrastrada por la desconfianza frente a la política y el sistema político. Las sociedades Latinoamericanas carecen de una cultura política de origen democrático, y por ello la asociación entre política y democracia, terminan vulnerando los cimientos de la legitimidad democrática con facilidad.

Algo similar nos plantea Arturo Valenzuela, al indicar que si “El registro compilado por el presidencialismo latinoamericano es grave y profundamente preocupante. No es exageración decir que esta triste situación de fracaso se encuentra entre las razones que explican por qué el futuro de la democracia se encuentra en riesgo en gran parte del hemisferio occidental. ¿Qué mejor momento para que los ciudadanos a lo largo de América Latina se pregunten si las tradiciones presidencialistas son tan preciadas que deben ser conservadas incluso a expensas de la esperanza de la consolidación de la democracia?”.

Una reforma al sistema político no puede desconocer que la democracia tiene sus tiempos. El debate y la deliberación son ampliamente necesarios para construir consensos y finalmente tomar decisiones. Sin embargo, estos tiempos no pueden constituirse en un status quo o bloqueo institucional, como el que se vive en Chile y, es por ello, que el sistema político actual debe evolucionar o será sobrepasado por la celeridad de ensoñaciones de la sociedad chilena, la que no ve soluciones reales en el debate político actual.



## 2. La Crisis del Presidencialismo en Chile

Siguiendo los textos del profesor Humberto Nogueira podemos definir el régimen presidencial como un régimen democrático representativo de separación rígida de poderes cuyo Ejecutivo está constituido por un Presidente de la República, elegido por sufragio universal, quién es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y de la administración, siendo los Ministros de Estado nombrados y revocados por el primero, quienes no son responsables políticamente ante el Parlamento.

Para el académico chileno, la institución presidencial en Chile, es la que ha juzgado un rol predominante en la construcción del Estado, ha ayudado a mantener la identidad, la continuidad y la integración de la sociedad. Pero a pesar de ello, el presidencialismo en sus diversas variantes de presidencialismo puro, atenuado o parlamentarizado entrega la jefatura de Estado y de gobierno en una sola persona, lo que si bien asegura la estabilidad del Ejecutivo, genera una alta concentración del poder en una sola persona, generando en sistemas democráticos con pluripartidismo un juego de suma cero, en que el ganador de las elecciones presidenciales concentra todo el poder en sus manos. El Presidente cuenta con un cheque en blanco para desarrollar su proyecto de gobierno personal, donde el programa presentado al electorado se desvanece fácilmente, no existiendo mecanismos institucionales para exigir su cumplimiento.

Dentro del contexto histórico de construcción de naciones desde el Estado, el presidencialismo jugó un rol importantísimo en el pasado, el presidencialismo surge y se ha desarrollado en una cultura paternalista, donde el Presidente de la República es el “pater familia”. Pero con el tiempo, al delegarse en él, el poder para que actúe según su prudencia

política, se potencia la tendencia al mesianismo político que produce desestabilización y crisis democrática, además de ser fuente de instalación de proyectos autoritarios, como ha sido y es bastante corriente en América Latina.

Esta situación es la que veríamos con las reelecciones inmediatas de los presidentes en el poder, los casos de Fujimori en Perú y del Presidente Chávez en Venezuela, para tomar dos extremos, son bastante elocuentes en la materia, que buscaban concentrar el poder en sus manos y perpetuarse en el mismo, en el segundo caso la perspectiva se desvaneció temporalmente por la pérdida del referéndum de diciembre de 2007, pero permanece latente.

El régimen presidencialista está en hacer asumir a una sola persona el rol del Jefe de Estado, símbolo de la integración nacional y de la estabilidad institucional, y por otra parte, el conductor de la política contingente que representa sólo a un sector o parcialidad. Es imposible cumplir bien ambas funciones, algunos harán prevalecer su rol del jefe de Estado con el consiguiente perjuicio para la conducción de la política contingente o darán primacía a esta segunda, deteriorando su rol de Jefe de Estado integrador y símbolo de la unidad y continuidad nacional.

En esta lógica, en Chile se ha llegado a una imagen distorsionada del presidencialismo. Primero, por las desenfrenadas atribuciones del presidencialismo por sobre los otros Poderes del Estado. Pero además, con una tolerancia a la ilegalidad en la búsqueda de salidas al empate político y de ilegitimidad de la representación de las mayorías, por sobre las minorías. Donde se pasan a llevar los procesos democráticos por una parte y los atajos legislativos por el otro.

Hoy la realidad política demuestra deficiencias de constitucionalidad en una representación distorsionada de

la sociedad chilena. Se ha vigorizado el presidencialismo como principal legislador al tener facultades legislativas y administrativas. Por ello, existe una crisis en la representatividad frente a la debilidad del parlamento como legislador, pero a la vez el parlamento asume una sobre exposición dentro de sus atribuciones como contrapoder de control. Los órganos del Estado no representan la realidad política del país. Además, el presidencialismo ata y conlleva todo los proyectos al control del Presidente.

Asimismo, si se le suma las elecciones desfasadas en el Congreso se remarcan aún más los efectos del binominalismo, al presentar bloqueos por mayorías disímiles con el gobierno de turno. En este sistema, además, el número de senadores no da espacio para la eficiencia de los proyectos, de hecho no hay una Ley Orgánica Constitucional del Congreso y Tribunal Constitucional.

Las modificaciones del año 2005, al contrario de destrabar los procesos legislativos y el control del ejecutivo, terminaron bloqueando el sistema al dar paso a negaciones más que debates en el parlamento. Se construye una política sin soluciones, sin salida al sistema de bloqueo. Por aceptar la reforma constitucional, se dejó sin defensa a quien ejerce el gobierno.

Las antiguas fortalezas del Presidencialismo, se convierten en las debilidades de los actuales procesos históricos y políticos en los cuales vivimos. De esta manera, el interés por la política cae ante la nula representatividad de los sectores involucrados. Se deja de lado a los partidos políticos como instrumento de representatividad y se olvidan los proyectos por hacer gestión.

Los partidos políticos deben tener una injerencia en el debate es parte de su esencia, pero el actual bloqueo político y representativo impide dicho trabajo. Así, los roles de

los actores políticos en el sistema presidencial se desvanecen y terminan por establecerse sólo técnicas de distribución de competencias.

El sistema presidencialista facilitaría las conductas de rigidez y de irresponsabilidad de los actores políticos, no generando un medio adecuado para las tendencias al compromiso, la negociación y a la responsabilidad.

Para el profesor Nogueira, al ser electo el Presidente por un período fijo y determinado de tiempo, no necesita, por tanto, una vez elegido, de preocuparse por mantener y alcanzar una mayoría parlamentaria de apoyo, la cual indiferente para su posición institucional. Por otra parte, los partidos políticos que apoyaron al candidato presidencial, se van distanciando del Presidente para evitar el desgaste político de la acción gubernamental a medida que se acerca la próxima elección parlamentaria. Finalmente, la oposición política puede extremar su polarización y acción demagógica, teniendo claro que nada hará cambiar su situación institucional durante el mandato presidencial en curso; desarrollando una acción obstruccionista en el parlamento, que muchas veces produce un juego de suma cero. No se favorece las relaciones de cooperación entre el Gobierno y el Parlamento, especialmente cuando existen partidos organizados y disciplinados.

De esta forma, el bloqueo institucional no tiene solución en el sistema presidencialista en tales circunstancias, salvo la destitución presidencial por acusación constitucional, lo que requiere configurar las causales jurídicas constitucionales y las mayorías calificadas necesarias para dicho proceso que son muy difíciles de alcanzar y de lo cual hay pocos ejemplos.

Por ello, el sistema de partidos en el presidencialismo tiene una clara orientación hacia partidos electorales y

clientelísticos, pragmáticos y populistas, sin un desarrollo programático serio, ya que ellos están destinados a ganar elecciones, pero no a asumir una función responsable de gobierno alternativo en forma institucionalizada.

Según la perspectiva de Arend Lipjhart, bajo esta perspectiva, estaríamos en presencia de uno de los graves defectos del presidencialismo que es la construcción de democracias mayoritarias por sobre la consensuales.

Para Lipjhart las democracias consensuales son aquellas que enfatizan el ideal democrático en la búsqueda de la participación del mayor número de actores políticos pueda participar en el gobierno, por el contrario la democracia mayoritaria se conforma que gobiernen solo los que son apoyados por la mayoría.

En un estudio comparado, Lipjhart, señala que existe una mayor eficacia y rendimiento en las democracias consociativas, respecto a las mayoritarias, ya que existiría una mayor disposición hacia la moderación y serenidad del régimen democrático.

Pero en el caso chileno, esta estabilidad y moderación se ha transformado en el status quo de la negociación obligada por los bloqueos. Se ha construido no en una democracia consensuada sino una democracia de las minorías, lo cual, posiblemente, ni siquiera pudiera ser definida como democracia.

Esta diferencia es la que remarca Gianfranco Pasquino, pues la eficacia real y democrática de las democracias consensuales, tienen diferentes márgenes de desarrollo, ya que serían finalmente, manifestaciones de gobiernos divididos por la inoperancia de gestionar un proyecto propio de gobierno y que es el de la mayoría.

En esta discusión Georges Tsebelis entrega una nueva variable argumentativa que establecería lo beneficioso de

una u otra democracia, según plantea Lipjhart. Para Tsebelis el punto central son los denominados veto players o la construcción de actores políticos con poder de veto en el juego democrático. Estos actores son necesariamente, consultados para que no ejerzan su poder de veto e incluso pueden diferenciarse según su tipo sea institucional o partidario.

Institucionalmente por tradición existirían tres veto players que son el Presidente, Senado y Cámara, además de los partidos políticos por sus estructuras internas. Por ello, si existe un número elevado de veto players es muy probable que el sistema político no consiga ir más allá del status quo.

Esta sería la situación en Chile que se encuentra frente a la existencia de muchos Veto Players institucionales y partidarios, los que no dejan gobernar y han transformado nuestra democracia en algo más que consensuada, sino negociada.

De aquí es posible entender que el sistema chileno se encontraría en un gobierno dividido como definiría Gianfranco Paquino, donde finalmente el Presidente de una mayoría estaría supeditado a la decisión de la minoría, lo cual podemos demostrar en 5 problemas comunes de los gobiernos divididos:

1. Pausa en la toma de decisiones, donde ni el Presidente ni el Congreso consiguen producir las políticas públicas que desean y se bloquean recíprocamente.
2. Un alto nivel de conflicto.
3. Una legislación inadecuada fruto de contratos y compromisos.
4. Una legislación excesivamente costosa porque los contratos y compromisos deben satisfacer a muchos actores con veto players.
5. Intentos de violación de esquemas para destrabar el

bloqueo, mediante apelaciones retóricas y populistas del presidente, como bloqueos estructurales del congreso que no tienen que ver con legislación.

Pasquino agrega, que el efecto más grave del gobierno dividido es que el presidente no es capaz de ejercer el mandato que ha recibido de los electores. Eso lo podría llevar al inmovilismo y la desilusión frente a su gobierno o al sistema democrático. Esto, como resultado de una desafección y desconfianza en relación misma con las instituciones.

Un punto de inflexión en el debate de la calidad de la democracia chilena, se plantea tras las reformas constitucionales del año 2005, las que lograron democratizar políticamente el sistema, dejando de lado el tutelaje y los resabios militaristas. Pero si bien se eliminaron los senadores designados, se mantuvo el binominalismo.

Además, mediante la aceptación de la facultad de interpelación se exacerbó la posición de un denominado gobierno dividido donde institucionalmente se entregó más atribuciones de bloqueo al Tribunal Constitucional y al Congreso respecto a la gestión de gobierno.

Está más que claro, que tras dos acusaciones constitucionales de la Cámara de Diputados, la reforma sólo acrecentó la concentración de un gobierno dividido donde no es posible gobernar ni llevar accountability para la responsabilidad política de la gestión, ya que nadie hace algo pues no se puede hacer.

Un gobierno fuerte no es el que tiene concentrado en sus manos muchas atribuciones, sino aquel que tiene legitimidad y el apoyo político suficiente para realizar en forma efectiva su programa de gobierno, y en este caso precisamente se requiere mayoría parlamentaria.

Esta reforma demostró que la instalación de un nuevo régimen político no cabe en forma gradual, sino que

debe ser instaurado en forma completa. En definitiva es lo que quiera el pueblo cuando elija, encarnándose en una mayoría parlamentaria. Por sobre los consensos obligados y falazmente consensuados.

### **3. La alternativa semipresidencialista en Chile**

Ya no hay duda que el Presidencialismo en Chile no tiene cabida ni futuro. Entonces, ¿porqué inclinarnos por el semipresidencialismo? Esa es la respuesta del millón, cual es la mejor forma de gobierno para Chile y en ello no podemos dejar de reconocer la historia política y social de Chile. En ello Humberto Nogueira, es claro, pues la tradición y cultura nacional no permitiría pensar en el establecimiento de un régimen parlamentario monista en nuestro país por razones culturales, históricas y políticas. Esto no significa, por otra parte, contentarse con una ligera atenuación de las atribuciones del Presidente de la República, mediante el nombramiento de un Ministro como Jefe de Gabinete, en el cual el Presidente delegue algunas funciones administrativas, lo que requiere de la sola modificación de ciertas disposiciones de la Ley de Ministerios, o la mayor frecuencia de explicaciones de los Ministros a las Cámaras para responder interrogantes sobre la política gubernamental, situación que ya esta prevista en el sistema chileno.

El diagnóstico efectuado por Nogueira, lleva necesariamente a reflexionar sobre otras opciones de regímenes democráticos que manteniendo la figura presidencial en un esquema institucional menos rígido o mas flexible, que sea capaz de mantener en una relación de colaboración y armonía al gobierno y la mayoría parlamentaria; de superar democráticamente los desacuerdos políticos, sin afectar



el funcionamiento democrático, impidiendo así los bloqueos de poder; que supere los fuertes desequilibrios entre órganos políticos del Estado y cree una conciencia de poder limitado en los órganos constitucionales; que posibilite la desconcentración del poder al interior del gobierno; y que favorezca en las autoridades y en las fuerzas de gobierno y oposición conductas más responsables.

Por ende, el mirar un régimen semipresidencial se convierte en una opción más que valida frente a la construcción de gobiernos más fuertes que los regímenes presidencialistas y dotados de mayor eficiencia y eficacia. La concentración del poder en el Presidente sin mayoría parlamentaria, como ocurre a menudo en el régimen presidencialista, constituye comparativamente el gobierno más débil y menos eficiente.

El tipo de gobierno semipresidencial permite asegurar todos los objetivos señalados en el párrafo anterior, se caracteriza por su flexibilidad y por sus modalidades alternativas de funcionamiento presidencial y semipresidencial.

Nogueira define el régimen semipresidencial, como un régimen político democrático representativo de separación flexible de poderes con un Ejecutivo dualista, siendo uno de sus órganos el Jefe de Estado quién es un Presidente de la República elegido por sufragio universal que tiene un conjunto de atribuciones de moderación y arbitraje político que son ejercidos sin refrendo ministerial, y el otro órgano es el gobierno, dirigido por un Primer Ministro, el cual tiene la responsabilidad de realizar el programa de gobierno, conduciendo el gabinete ministerial, el que debe contar con el apoyo o tolerancia política de la mayoría parlamentaria, la cual puede destituirlo a través de un voto de censura, que puede adquirir la modalidad de voto de desconfianza constructivo.

El punto central del régimen semipresidencial es una buena técnica de limitación de atribuciones entre el Presidente de la República y el gobierno conducido por el Primer Ministro para evitar una posible fuente de conflictos, y si este se produce el sistema normativo constitucional ofrezca una solución jurídica clara y arbitrajes políticos adecuados.

El atractivo de esta modalidad de gobierno está dada por el hecho de una fórmula institucional, que dentro de un régimen constitucional democrático, mantiene la institución de un Presidente de la República electo directamente por la ciudadanía, quién es jefe de Estado y dispone de atribuciones políticas y gubernativas importantes, además de potestades de regulación y arbitraje del juego político, posibilitando la conducción y orientación del gobierno en la hipótesis de que, además de ser electo por la mayoría del cuerpo político de la sociedad, cuente con una mayoría parlamentaria que lo reconozca también como su líder.

El régimen de gobierno se comporta en esta hipótesis como un régimen presidencial, donde el Presidente de la República conduce el gobierno dentro de un sistema institucional mas equilibrado y con controles y resguardos institucionales en caso de crisis más efectivos que el presidencialismo latinoamericano.

#### **4. Formas de Semipresidencialismo**

Ahora bien, al hablar de semipresidencialismo se habla de un régimen político híbrido, por lo que además, tiene muchas definiciones por ser híbrido. A pesar de ello, tienen líneas claras para diferenciarlo del Presidencialismo y del Parlamentarismo. Desde la ciencia política hay una tendencia a utilizar un concepto muy amplio en base a un

solo criterio, la elección directa del presidente y la distinción entre un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. Bajo esta gran diferenciación existe el criterio principal y decisivo de la distribución de competencias y la relación de confianza del primer ministro, ya sea con el presidente o con el parlamento, o bien con ambos a la vez.

El ser híbrido también tiene ciertas características que le dan fortaleza, pues el semipresidencialismo no cierra definitivamente el recurso circunstancial hacia uno u otro lado, más presidencialista o más parlamentario, da juego al diseño político según las circunstancias. Como indica Juan Linz, el semipresidencialismo permite, según el contexto social e institucional, la personalidad del líder, las mayorías parlamentarias y el juego de fuerzas políticas, aproximarse al parlamentarismo o al presidencialismo. Linz afirma que la misma institución, bajo diferentes circunstancias en las relaciones entre el presidente y el sistema de partidos, opera de manera muy distinta; así, ante un presidente con fuerte personalidad y suficientes apoyos parlamentarios, el sistema basculará hacia el presidencialismo. Mientras que en otros casos como el de Islandia, Irlanda y Austria demuestran cómo el semipresidencialismo puede terminar siendo un parlamentarismo.

Para Rafael Martínez, el semipresidencialismo tiene la virtualidad de estimular simultáneamente el papel del Parlamento y el de un ejecutivo dual (presidente y gobierno, con preponderancia jerárquica del presidente), puesto que ambos poderes provienen directamente del pueblo. Además, ello refuerza la separación de poderes, pero al mismo tiempo permite a ambos –legislativo y ejecutivo– desarrollar un control sobre el otro (responsabilidad gubernamental ante el Parlamento, poder presidencial de convocatoria y disolución de la Asamblea). Este control permite superar el bloqueo que supondría un Parlamento incapaz de articular

mayorías y despejar el temor a “prestarse a disimular dictaduras bajo formas presidenciales”, como ya lo planteara Lambert en los años 60’.

Los países que llegan al semipresidencialismo desde un parlamentarismo buscan la posibilidad de articular un poder ejecutivo no totalmente dependiente del Parlamento; ello sin olvidar la actividad parlamentaria y el juego de las fuerzas políticas. Las que llegan desde el presidencialismo confían en superar el abuso de poder presidencial dando mayor relevancia al Parlamento y a las fuerzas políticas. En ambos casos se pretende una solución para su respectiva crisis institucional sin optar por el cambio radical que supondría el paso de parlamentarismo a presidencialismo y viceversa. Esta es la fuerza del semipresidencialismo, pues al ser un sistema híbrido y complejo, se puede dar en distintos tipos de sistemas según la realidad y cultura política del lugar donde se implemente.

No siendo el más antiguo, el modelo francés de la V República que surge en 1958 es el más conocido y funciona basado en la idea del poder compartido, donde el Presidente de la República debe compartir el poder con el Primer Ministro y a su vez el Primer Ministro debe conseguir el apoyo parlamentario de la Asamblea.

En la conceptualización de Maurice Duverger sobre el semipresidencialismo francés, se desglosa que el sistema semipresidencialista se caracteriza por (i) un presidente de la República elegido mediante sufragio universal y directo, dotado de notables poderes y (ii) un primer ministro y gobierno responsables ante el Parlamento. Siendo lo señalado por Duverger elementos básicos del semipresidencialismo, la categorización debe tener condiciones necesarias y/o suficientes para que se desarrolle el modelo semipresidencial, las cuales pueden resumirse en cinco puntos:

1. Elección del presidente de la República mediante sufragio universal directo
2. Existencia de un poder ejecutivo dual
3. Amplios poderes constitucionales del presidente de la República
4. El presidente nombra al primer ministro y preside los Consejos de ministros
5. El gobierno es responsable ante el Parlamento

Martínez recalca que de las cinco condiciones, ninguna de ellas facilita por sí sola la existencia del modelo semipresidencialista. Por ello, tampoco podemos hablar de condiciones suficientes; aunque todas ellas son imprescindibles para poder hablar en rigor del modelo. Es decir, la falta de alguna de las características citadas imposibilita el desarrollo del modelo y nos colocaría ante otro modelo distinto.

La primera condición necesaria es la elección del presidente de la República mediante sufragio universal directo. Nadie pone en duda que la principal fuente de poder del presidente es un poder frente o sobre la mayoría parlamentaria; pero “el presidente francés dispone de más prestigio debido a la elección directa por el pueblo y a la posición simbólica del jefe del Estado, personificación de la nación”. La elección directa de cualquier responsable político refuerza la legitimidad del elegido. Con el fin de acotar el concepto de legitimidad Giovanni Sartori indica que: “la pertenencia del poder al pueblo sienta un principio que concierne a las fuentes y a la legitimidad del poder; significa que el poder es legítimo sólo si se otorga desde abajo, sólo si constituye una emanación de la voluntad popular, y solamente si descansa en algún consenso básico manifiesto”. Lo cual le entrega una legitimidad directa similar a la de la Asamblea.

Un ejecutivo dual es la segunda condición. Ejecutivo compuesto por el presidente de la República y el gobierno, al

frente del cual figura el primer ministro. El presidente tiene la posibilidad de escapar a la política diaria, parapetándose en el gobierno: “la distinción entre las tareas del presidente y las del primer ministro hace que sea más fácil para el presidente evitar implicarse directamente en las cuestiones secundarias de prestaciones de servicios públicos, mientras que la centralización de las políticas gubernamentales hace intervenir forzosamente al primer ministro y sus colegas”. Esta relación dual del ejecutivo fue sintetizada por Chaban-Delmas en una sola frase: “Todo lo que va mal es por culpa del primer ministro; todo lo que va bien es fruto de la acción del presidente”.

En esta distinción Rafael Martínez desataca la idea de Sartori que parte por considerar el semipresidencialismo como un sistema basado en el power-sharing (poder participativo) y no en la separación de poderes. La articulación del power-sharing excluye la opción de concentración de poder en una sola persona, y por lo tanto la autoridad de la jefatura del ejecutivo se articulará como (i) un primero sobre desiguales, o como (ii) un primero entre desiguales, o como (iii) un primero entre iguales. Ante estas categorías, Sartori inscribe el semipresidencialismo dentro de la primera opción, un primero sobre desiguales, lo que puede suponer que (i) es jefe del ejecutivo el secretario general del partido mayoritario, (ii) no puede ser fácilmente removido por una decisión parlamentaria y (iii) tiene la capacidad de nombrar y cesar los miembros del gobierno.

La tercera condición son los amplios poderes de que constitucionalmente goza el presidente de la República. Tiene los poderes y atribuciones de un jefe de Estado en el sistema parlamentario; pero al mismo tiempo goza de facultades de orden ejecutivo. Ya hemos indicado que por su posición dentro del sistema político y por su posibilidad real

de actuar, está a caballo entre el jefe de Estado del régimen presidencialista y el del régimen parlamentario; pero mucho más próximo del primero, por las funciones ejecutivas que puede desempeñar.

Como cuarta condición, el presidente es el jefe del Estado y también del ejecutivo; esto último implica la facultad de nombrar al primer ministro y en no pocas ocasiones de presidir los Consejos de ministros. No es común la exigencia de investidura parlamentaria tras la designación presidencial; pero en cualquier caso, la posibilidad que tiene el Parlamento de controlar y censurar al gobierno, si bien no exige formalmente la investidura sí que fuerza a que la elección presidencial de primer ministro pueda gozar, llegado el caso, del respaldo de la/s Cámara/s. Es posible y, con mayor frecuencia, que las mayorías presidencial y parlamentaria no coincidan. En estos escenarios el presidente se ve restringido a optar por un candidato a primer ministro ajeno a su opción partidista y difícilmente se puede escudar en un gobierno que no es propio.

La quinta condición, que el gobierno también es responsable ante el Parlamento; puede recabar la confianza del Parlamento y puede sufrir una censura por parte del mismo. El gobierno en el semipresidencialismo, aparentemente, es una institución típica del sistema parlamentario, pero difiere en cuestiones sustanciales: por ejemplo no goza del derecho de disolución, medida típicamente parlamentaria, que pertenece al presidente en calidad de jefe del poder ejecutivo. En cambio, aunque el presidente tiene funciones ejecutivas, no está sujeto a una moción de censura.

Como vemos, en el estudio comparativo de Rafael Martínez, la característica de cualquier presidencialismo es la estructura de poder dual. Y los franceses tienen un sistema bicéfalo pero desigual; la mayor fuerza oscila de una a

otra. Presidente de la República 7 años sin cese y con posibilidad de reelecciones.

El sistema electoral mayoritario proporciona cierta comodidad en la conformación de las mayorías parlamentarias, y la oscilación de poder depende de la dinámica política que se da en cada momento, entregando una mayor representación y confianza a los representantes. Así, cuando no hay cohabitación (Presidente y Primer Ministro son del mismo partido) la bicefalía se convierte en una sola cabeza (Presidente crece espectacularmente). Pero el semipresidencialismo francés ha evolucionado hasta convertirse en un auténtico sistema mixto basado en una estructura flexible de autoridad dual.

Otro caso de semipresidencialismo es el de Portugal, que tras salir de la dictadura en 1974 elaboró su Constitución en 1976. Aunque las reformas constitucionales los han ido llevando a un parlamentarismo. En la reforma del 82 se eliminó el poder del Presidente para pedir la renuncia a los Gobiernos y a los Ministros; sus poderes legislativos fueron recortados. Se le limita su poder para disolver el Parlamento y para vetar la legislación.

Por su parte, en el modelo finlandés es el más antiguo y actúa desde 1919. El Presidente de la República encabeza las reuniones del Ejecutivo cuando se traten los temas reservados al Presidente de la República (política exterior). Cuando se tratan temas de política interior las reuniones las preside el Primer Ministro. El Presidente elige al Primer Ministro y establece condiciones sobre la composición de los gobiernos de coalición. Todo lo demás funciona como un parlamentarismo.

Un caso curioso es el caso de Rusia. Desde el referéndum constitucional de 1993 entra en la categoría de semipresidencial. Pero el Estado semipresidencialista no está actuando con flexibilidad sino que lleva continuamente a la



confrontación entre el Presidente y la Duma. El Presidente designa al Primer Ministro y al Viceprimer Ministro pero tiene que ser ratificado por la Duma. Si la Duma rechaza por tres veces el nombramiento el Presidente puede disolver la Cámara y convocar nuevas elecciones. Lo paradójico es que actualmente, con Vladimir Putin, las amplias mayorías parlamentarias han construido un sistema presidencialista de hecho e incluso directamente caudillista, ya que Putin pasa de ser Presidente de Rusia a Primer Ministro y su influencia política no disminuye, sólo cambian sus atribuciones oficiales.

Un antecedente a tener en cuenta, para el tipo de semipresidencialismo según las características de nuestro país, es que la debilidad del sistema semipresidencialista está claramente delimitado en las grandes crisis constitucionales por el enfrentamiento entre el Presidente y el primer Ministro que se producen con mucha frecuencia cuando no son del mismo partido y cuando la dualidad de los poderes son equilibrados. Por todo ello, como hemos visto, la aplicación de un régimen semipresidencial debe ir en paralelo de los cambios de la ley de partidos políticos y del sistema electoral.

## **5. Fortalezas del Semipresidencialismo**

El semipresidencialismo tiene fortalezas estructurales que le son propias de su desarrollo institucional y, que se manifiestan en la relación gobierno, parlamento, presidente de la República y partidos políticos.

Bajo esta perspectiva, el profesor Humberto Nogueira señaló claramente cuales son las fortalezas que el semipresidencialismo tiene frente a la crisis institucional que el presidencialismo ha desarrollado en Chile:

- a) El tipo de gobierno semipresidencial presenta la ventaja institucional de la flexibilidad de posibilitar siempre un funcionamiento del régimen democrático con un gobierno que sea expresión de la mayoría parlamentaria.
- b) El sistema semipresidencial por su flexibilidad posibilita la superación dentro del régimen institucional democrático de todas las hipótesis de conflicto institucional insuperables dentro del presidencialismo.
- c) El sistema semipresidencial desarrolla una pedagogía para los liderazgos políticos de poder limitado y controlado, lo que constituye una contribución significativa a un cambio de cultura política.
- d) El gobierno semipresidencial fortalece política e institucionalmente al parlamento o Congreso Nacional (uni o bicameral), reequilibrando el sistema institucional.
- e) El sistema semipresidencial puede funcionar con un sistema unicameral (Finlandia, Islandia, Portugal) o bicameral (Francia) como ocurre en la práctica.
- f) El sistema semipresidencial favorece un fortalecimiento del rol jugado por el sistema de partidos políticos, como asimismo induce al desarrollo de partidos más programáticos y menos pragmático electoralistas.
- g) El sistema semipresidencial tiene una mayor propensión a gobiernos que tomen decisiones efectivas, representativas y que expresen una mayor satisfacción en la ciudadanía con mayor frecuencia que en los regimenes presidencialistas.

## **6. Condiciones de Eficiencia del Semipresidencialismo**

Sin duda, el gobierno semipresidencial presenta ventajas comparativas para una toma efectiva de decisiones

gubernamentales y con una mas amplia satisfacción ciudadana por las decisiones adoptadas, ya sea en la hipótesis de gobierno unificado o dividido, ya que el gobierno siempre opera en armonía con la voluntad ciudadana expresada en la elección parlamentaria, que es el órgano más representativo del cuerpo político de la sociedad, el que incluye la representación de los diversos sectores políticos de la sociedad en forma más o menos fidedigna y proporcionada.

Pero para su eficacia y eficiencia, es necesario que pueda tener ciertas características que viabilicen su armonía estructural y, para ello, se deben plantear algunas más reformas al régimen político adaptándose a las formatos que se pretenden desarrollar especialmente en el sistema de partidos y sistema electoral:

- a) El periodo presidencial debiera mantenerse en cuatro años, con la posibilidad de reelección inmediata por una sola vez, en el caso de modificar el presidencialismo en semipresidencialismo.
- b) Es adecuado mantener las elecciones simultáneas de Presidente de la República y de Congreso Nacional unicameral o bicameral, lo que potencia la posible concordancia de la mayoría presidencial con la mayoría parlamentaria. Además, es recomendable que la elección parlamentaria se realice junto con la eventual segunda votación de la elección presidencial si ningún candidato presidencial ha obtenido la mayoría absoluta en la primera votación.
- c) El sistema electoral debe ser adecuado a la realidad de elección separada del Presidente de la República y de Congreso Nacional, pronunciándose sobre la simultaneidad o secuencia temporal de la elección presidencial y parlamentaria.
- d) El Presidente de la República debe ser elegido por la mayoría efectiva del cuerpo electoral, lo cual lo dota de

la legitimidad democrática para ejercer sus funciones constitucionales.

- e) El sistema electoral parlamentario debe representar fielmente las mayorías del cuerpo político de la sociedad.

Ahora bien, siguiendo el esquema planteado por el profesor Nogueira, la importancia del sistema electoral es fundamental para la eficiencia y concordancia del sistema semipresidencial. La fortaleza y legitimidad del semipresidencialismo e incluso de la misma democracia estaría dado por los efectos de representación del sistema electoral.

En los hechos, un Presidente que ejerce funciones políticas reales requiere de una fuerte legitimidad democrática y que sólo puede conferírsele una elección por la mayoría absoluta del cuerpo electoral. Esto implica una elección por un sistema mayoritario uninominal a dos vueltas o majority-runoff .

Lo cierto es que con la elección del Presidente de la República en sistema mayoritario a doble vuelta se tiende a producir un alineamiento bipolar, y un multipartidismo más o menos moderado, ya que en la primera votación se miden las fuerzas de cada partido o coalición y en la segunda se escoge al de su preferencia si está entre los dos primeros y el resto de la ciudadanía escoge al que considera mas cercano a sus opciones o al mal menor.

Nogueira agrega que el alineamiento bipolar para la segunda votación de la elección presidencial influye significativamente en la elección parlamentaria si esta se desarrolla junto con la segunda votación presidencial. En tal sentido, sería conveniente que la elección parlamentaria se realizará junto con la segunda vuelta presidencial o treinta días después de la elección presidencial si es Presidente es elegido en primera votación

En cuanto a la elección parlamentaria, tal como dijimos, es necesario establecer un sistema que represente fielmente la posición política de la sociedad. Por ello, se entiende que el mejor sistema y que explicita mejor la representatividad, potenciando la tendencia a la colaboración y al compromiso, se encuentra dentro de los sistemas proporcionales, ya que no margina a los partidos políticos representativos, del sistema institucional de decisiones políticas.

A diferencia de ellos, los sistemas mayoritarios uninominales dejan a sectores importantes de la ciudadanía sin representación política, con lo que se genera mayorías artificiales que no corresponden a la voluntad real del cuerpo político de la sociedad.

Este sería el caso particular de Chile, que tiene naturalmente un sistema multipartidista estructurado desde la década de los 60 y que responde a realidades de clivages históricos, culturales, y socioeconómicos, el que no ha variado significativamente en el último medio siglo, hoy tenemos siete partidos políticos con mas de un 5% de los votos, lo que no es diferente de la realidad de los años 60 y 70 del siglo XX. Por ello, cualquier sistema electoral que se establezca debe reconocer esta realidad y asumirla, por ende la manifestación de un sistema electoral proporcional reflejaría las realidad políticas de la sociedad en su conjunto.

En este punto el profesor Nogueira establece que dentro de la representación proporcional lo más viable sería inclinarse por la creación de distritos medianos de 5 a 7 escaños con método D'Hont o método de la igualación (Udda o Sainte Lague) o alternativamente por un sistema de representación proporcional personalizado como el existente en Alemania Federal, en el cual se combinan distritos uninominales con un segundo voto por listas cerradas bloqueadas presentadas por los partidos políticos, en que la

proporción de este segundo voto de lista del ciudadano, es el que determina la representación de cada fuerza política en el parlamento, ya que los cargos de lista se atribuyen a los partidos descontando los cargos obtenidos directamente del voto ciudadano en las circunscripciones uninominales, de manera que cada partido tiene una representación fidedigna en el parlamento, ampliamente representativa de la voluntad ciudadana.

De esta manera, con un sistema proporcional personalizado se otorgaría a cada fuerza electoral cuotas de representación reales, según la votación obtenida y su apoyo ciudadano. Con los parlamentarios obtenidos de forma uninominal se plantea una decisión directa del elector, mientras la elección por lista de los partidos manifestaría su preferencia ideológico programática, creándose así, una mayor cercanía con los electores y una rendición más efectiva de los parlamentarios.

Bajo esta lógica, el estímulo a la gobernabilidad y a la política de coaliciones en miras de obtener un gobierno, se da en forma natural en el régimen semipresidencial sin necesidad de un binominalismo, ya que ninguna fuerza política puede alcanzar por si sola el gobierno.

Ya como propuesta de reestructuración electoral en la vía de un sistema proporcional personalizado para nuestro país, el profesor Nogueira establece el aumento de 30 diputados y 12 senadores por lista cerrada bloqueada, lo que permitiría entregar representatividad. Asimismo, como una forma de corregir una sobre-representación por elección de parlamentarios uninominales por sobre los votos de la segunda lista, es necesario establecer barreras o umbrales que impidan la sobrerrepresentación que pueden estar sobre el 3% y 4% de sufragios nacionales válidamente emitidos de acuerdo a al total de los votos nacionales de la lista cerrada.

## 8. Efectos comparados del Semipresidencialismo en el Mundo

La aplicación de un régimen semipresidencial trae aparejado los cambios de todo el sistema político y por ello, las características que lo componen son circunstanciales a los efectos que tiene en cada país.

Un estudio comparado realizado por Rafael Martínez nos permite avanzar en tres características sobre los efectos del semipresidencialismo –una en el sistema electoral y dos en el sistema de partidos– que, sin ser necesarias, presentan una reiteración digna de ser reseñada y que, por lo menos en parte, responden al hecho de configurar las relaciones entre legislativo y ejecutivo de modo semipresidencial. Se trata de (i) la utilización de la fórmula electoral de majority-runoff para designar al presidente, (ii) la tendencia de la estructura interna de los partidos a presidencializarse y (iii) la configuración de un sistema de partidos de multipartidismo limitado.

Según Martínez, la primera característica es la utilización de una fórmula electoral de majority-runoff. Es decir, un sistema mayoritario de doble vuelta celebrado en circunscripción única mediante el que se exige obtener mayoría absoluta, por parte de cualquiera de los candidatos, en una primera jornada de votación y, caso de no alcanzarse ésta, se realizará una segunda vuelta a la que sólo concurrirán los dos candidatos más votados en la primera vuelta y en la que bastará con mayoría relativa.

Los seis sistemas políticos estudiados por Martínez coinciden en los requerimientos de mayoría absoluta y relativa en primera y segunda vuelta respectivamente, así como en la restricción a dos de los candidatos que compiten en la segunda jornada. Las diferencias estriban en (i) la duración

del mandato que oscila entre cuatro y siete años y arroja una media de 5.2; (ii) en el plazo temporal entre vueltas que se mueve en el entorno de una a tres semanas y da una media de 16.3 días, y (iii) en la coincidencia en el tiempo de las elecciones presidenciales con las generales, algo que sólo ocurre en dos de los seis Estados estudiados.

En ningún caso se da la exigencia de que se utilice la fórmula de mayoría a doble vuelta para configurar un régimen semipresidencialista; pero coincide que en los seis sistemas políticos semipresidenciales se elige al presidente de la República mediante tal fórmula. En definitiva, no estamos ante una condición suficiente, ni siquiera necesaria, del semipresidencialismo ; sin embargo, es una característica habitual que cobra sentido al ponerla en relación con el sistema de partidos y que refuerza la figura presidencial respecto del partido del que es originario.

La existencia de la doble vuelta supone, en todos los casos, un notable incremento de votos en la segunda vuelta, situándose la media en una ganancia de 21.6 puntos porcentuales. Este hecho refuerza la legitimidad del electo y fortalece la figura presidencial. En el contexto de elección presidencial, la doble vuelta, actúa con su máximo potencial manipulador: colegio uninominal y mayoría absoluta. Aun así, los resultados del estudio muestran como, por un lado, los partidos gozan de unas dos semanas para generar pactos y apoyos explícitos respecto a los dos candidatos y como, por otro lado, el resultado de aquellos se plasma, para el candidato ganador, en un incremento de votos en la segunda vuelta de en torno a veinte puntos superando en todos los casos la mayoría absoluta de votos expresados. Además, dentro de la tendencia binaria de esta elección, los partidos que tienen más facilidad para poder triunfar en este tipo de competición electoral son las fuerzas políticas que ocupen



los centros de las familias de preferencias de cada sistema político.

La segunda característica es la tendencia de la estructura interna de los partidos a presidencializarse, a configurarse en torno al candidato a presidente. Como ejemplo, Portelli ha mostrado cómo la presidencialización del sistema político francés se ha proyectado sobre la propia dirección de los aparatos y estructuras de los partidos. Completa esta idea Quermonne, quien expone que el concepto “partido del presidente” supone que éste no pueda tener otro secretario general, o presidente, que el propio jefe del Estado. Además, el partido del presidente desempeña normalmente el rol de partido mayoritario en la Asamblea.

Para Martínez, son muchos los autores que han señalado cómo en la mayoría de los regímenes occidentales existe una confusión de roles entre las funciones de gobierno y las de partido. Los sistemas semipresidencialistas no son ajenos a ello, de manera que si unos han sabido delimitar estrictamente el campo de actuación entre partido y gobierno, otros viven una confusión de roles entre jefatura del Estado y líder del partido dominante, que da lugar al nacimiento del “partido del presidente”.

Como tercera característica, es posible ver la configuración de un sistema de partidos de multipartidismo limitado. Posiblemente esta circunstancia es más debida a la utilización de la doble vuelta en las elecciones presidenciales que al sistema semipresidencial como tal. No en vano la elección directa del presidente mediante una fórmula mayoritaria tiene una clara propensión binaria, presenta la tendencia de bipolarizar el sistema político y finalmente configurar, a medio-largo plazo, un sistema de partidos bipartidista. Sin embargo, al utilizar la doble vuelta el efecto bipolarizador imputable a la elección directa no se concreta

en una tendencia al bipartidismo sino al multipartidismo limitado con un trasfondo de dos macro tendencias.

El índice del número efectivo de partidos en la Cámara Baja está en 3.57 y que incluso el bipartidismo no se genera en aquellos sistemas políticos en los que la elección presidencial y la general coinciden en el tiempo. Por ello, Bogdanor advierte que el funcionamiento del semipresidencialismo depende menos de normas constitucionales que de los propios factores políticos en los cuales se desenvuelve .

Para Martínez, la existencia o no de esas mayorías parlamentarias va a influir en el poder gubernamental. Así, en un régimen parlamentario, la mayoría parlamentaria facultará la concentración, en manos del primer ministro, de la dirección del gobierno y la autoridad sobre el Parlamento. Por su parte, la carencia de mayorías puede generar la existencia de un gobierno débil y un poder legislativo, más o menos paralizado, que condena a los ministros a la inestabilidad. A su vez, un sistema presidencial parte de la separación rígida de poderes, lo que presupone un cierto grado de distanciamiento entre gobierno y Parlamento. No obstante, las relaciones entre los poderes son totalmente distintas según que la mayoría del Parlamento y la presidencia sean encabezadas por un mismo partido o por partidos diferentes. “Si el mismo partido ocupa la presidencia y la mayoría en las dos asambleas, borra casi enteramente la separación constitucional de poderes; (...) por el contrario, si la presidencia y el Parlamento están cada uno en manos de un partido diferente, la separación de poderes oficial se ve agravada por la rivalidad de los partidos, que le superpone una segunda separación” .

La existencia de mayorías parlamentarias está también condicionada por el sistema de partidos existente. “La diferencia más importante entre los sistemas democráticos

de partidos es la que se produce entre el bipartidismo y el multipartidismo. En un sistema parlamentario de gobierno, el bipartidismo crea la posibilidad de gobiernos mayoritarios; tales gabinetes no son imposibles, pero sí mucho menos probables en el multipartidismo. En la forma de gobierno presidencialista, el bipartidismo puede tener dos resultados bastante diferentes, pero igualmente significativos: o el presidente disfruta de una mayoría que le apoya durante la legislatura o se enfrentará a una mayoría legislativa hostil” .

Por su parte Maurice Duverger señala que, “la separación de poderes es el resultado de una combinación entre el sistema de partidos y el marco constitucional”. Si el mismo partido ocupa la presidencia y tiene mayoría en el Parlamento, se generará un debilitamiento de las prerrogativas del Parlamento sobre el gobierno; pero además, esa autoridad gubernamental es más fuerte con un bipartidismo que con un multipartidismo. No obstante, será un gobierno infinitamente más fuerte que un gobierno parlamentario surgido de un sistema multipartidista, porque conserva algo que se pierde con el multipartidismo en el parlamentarismo: la homogeneidad y la estabilidad. “El multipartidismo (en el seno de un régimen presidencialista) agranda la talla de un presidente que emerge entre una masa de partidos, agrava el carácter personal de un sistema presidencial” .

De esta manera, cabe señalar que en un régimen semipresidencialista, al igual que en uno parlamentario o presidencialista, caben dos opciones: inexistencia de mayorías parlamentarias cualificadas o existencia de las mismas. En caso de producirse esta última circunstancia, el Presidente podrá encontrarse ante tres presumibles escenarios respecto de la Asamblea, situación que ya fue planteada como hipótesis de trabajo por Nogueira en las condiciones de trabajo y de relación del Presidente con el Parlamento:

1. Mayoría parlamentaria afín al presidente.
2. Mayoría parlamentaria opuesta al presidente.
3. Mayoría parlamentaria afín al presidente, sin reconocimiento de su liderazgo.

La primera de las situaciones planteadas: semipresidencialismo de afinidad, es la variante que, desde que se ha optado por el semipresidencialismo, se ha desarrollado de modo continuado en Finlandia, Portugal y Rumania. Tal coyuntura presupone la existencia de una mayoría parlamentaria del mismo signo político que el presidente. Este añadirá a sus prerrogativas constitucionales el refuerzo político de su jefatura de la mayoría. La simultaneidad entre elección legislativa y elección presidencial, facilita la existencia de mayorías afines, mientras que la no coincidencia puede favorecer la existencia de dos mayorías: la presidencial y la parlamentaria. Si ambas mayorías coinciden, el presidente “reina y gobierna” .

Ahora bien, esa mayoría parlamentaria puede ser monocolor o resultado de la conjunción de varios grupos parlamentarios; situación ésta en la que el presidente verá algo recortado su poder de influencia sobre el gobierno .

La segunda relación posible entre la mayoría parlamentaria y el presidente es la de oposición; se trata del semipresidencialismo de coexistencia . Ante esta situación, el Parlamento puede debilitar el poder presidencial, o, de un modo más preciso, el presidente queda recluido en sus prerrogativas constitucionales .

Antes incluso de que esta situación se diera en la práctica, el propio Duverger vaticinaba que, de producirse la misma: “entraremos en el tiempo del legalismo definido por una regla muy simple: toda la Constitución y nada más que la Constitución”. Francia ha vivido en dos ocasiones esta tipología de semipresidencialismo. La primera ocasión

y hasta la fecha la más enconada fue durante el periodo 1986-1988 con F. Mitterrand al frente de la presidencia de la República y con J. Chirac como primer ministro apoyado por un Parlamento con mayoría absoluta de la coalición RPR-UDF.

El segundo periodo comprendió los años 1993-1995, de nuevo con Mitterrand al frente de la República y con un Parlamento también con mayoría de RPR-UDF; pero la figura del primer ministro fue ejercida por un mucho más conciliador E. Balladur. El tercer periodo de coexistencia fue con Chirac en la presidencia y A. Jospin como primer ministro respaldado por una mayoría parlamentaria del PS-PCF y ecologistas.

Polonia presenta una constante histórica en este sentido puesto que desde 1989 hasta 1997, ha vivido tres periodos de semipresidencialismo de coexistencia y actualmente se encuentra inmerso en otro, o dicho de otro modo sólo ha vivido un semipresidencialismo de afinidad entre 1995 y 1997.

Los dos primeros momentos son atípicos puesto que responden a las negociaciones de la “Mesa Redonda” de 1989 entre los comunistas y Solidaridad. El resultado de los mismos concedió un 65% de la representación en el Sejm (Cámara Baja) y la Presidencia de la República -el general W. Jaruzelski- a los comunistas y la dirección del gobierno -Tadeus. Mazowiescki- a una minoritaria Solidaridad pero que había triunfado aplastantemente en las elecciones celebradas para cubrir el 100% del Senado y el 35% del Sejm. En esta primera fase del proceso de transición la fórmula semipresidencial respondería, con cautelas, a la categoría de mayoría parlamentaria opuesta al presidente, la coexistencia (Martínez usa Coexistencia en vez de cohabitación). En principio la coexistencia define situaciones en las que

las mayorías presidencial y de gobierno no coinciden. Pero pensando siempre en que se han producido dos elecciones competitivas y directas, una para designar el presidente y otra al Parlamento. En este periodo polaco ni hubo dos elecciones distintas ni las habidas fueron totalmente libres. Además, tanto presidente como primer ministro, aunque de signo político diferente, fueron nombrados por la misma mayoría parlamentaria.

Son muchos los elementos que aconsejan no utilizar la categoría de coexistencia, pero aun así, es evidente que presidente y primer ministro responden a cada uno de los dos bloques –comunista y anticomunista– que vinculan el proceso de transición y que si bien el presidente no cohabita con una mayoría parlamentaria contraria, sí que se enfrenta a un Senado unánimemente contrario y a una Cámara baja en la que la minoría había sido la arrolladora triunfadora en las elecciones. Por ello, dado que ninguno de los dos bloques domina íntegramente la situación puede catalogarse la fase de semipresidencialismo de coexistencia.

La tercera y última situación, es aquella en que la mayoría parlamentaria coincide con la presidencial, sin reconocerle no obstante como líder. Tal escenario, semipresidencialismo de afinidad sin reconocimiento del liderazgo presidencial, conduce a devaluar la figura político-institucional del presidente, pudiendo darse la circunstancia de que, aunque constitucionalmente estemos ante un régimen semipresidencialista, políticamente se incline hacia uno parlamentario. Polonia ha vivido esta situación entre 1991 y 1993. Durante este periodo, los partidos con origen en el sindicato Solidaridad han sido mayoritarios en el Parlamento y Walesa, antiguo secretario general del sindicato, era el presidente de la República; en cambio, el entendimiento, la afinidad fue imposible. En tres años hubo cuatro primeros

ministros y la utilización del derecho de veto presidencial a las deliberaciones de la Cámara Baja una constante.

Una situación atípica que merece ser reseñada y que sólo se ha dado en Polonia desde diciembre de 1990 hasta octubre de 1991 y explicable en parte por los acuerdos que iniciaron la transición, es el semipresidencialismo de coexistencia en el que además la minoría parlamentaria que es, en principio, afín al presidente no le reconoce como líder de la misma. Ese escenario de fragmentación y enfrentamiento de las fuerzas escindidas de Solidaridad suponían que el presidente no sólo tenía que negociar con los sectores comunistas, mayoritarios en la Cámara Baja, sino también con los de su propia familia política. A todas luces, un embrollo que dificultó todavía más la toma de decisiones y el funcionamiento del sistema político .

## 9. Apreciaciones Finales

Sin duda, el semipresidencialismo es una solución al desarrollo político del país. Sin embargo, tal como dice Duverger, su aplicación varía en la medida de la solidez y madurez de las instituciones políticas.

Lo cierto es que la implementación del semipresidencialismo en Chile primero desbloquearía el empate ficticio en el cual se encuentra la política chilena, que si ha generado consensos claros en vías de avanzar en soluciones, pero que finalmente, solo construyeron un statu quo político y social.

Por otro lado, es imposible que siga subsistiendo un sistema que se sostiene en un autoritarismo presidencial y un sistema electoral excluyente; el resultado de ambas falencias es que el 75% de los ciudadanos desprecia o rechaza a las dos combinaciones políticas –Concertación y Alianza–.

Los jóvenes, con razón, se desinteresan de la participación política, sabiendo muy bien que este es un juego de castas, que propenden a eternizarse en el poder; tenemos un sistema político sin ciudadanía.

Claramente, ésta discusión no es nueva, y ya venía produciéndose por el Grupo de los 24 en los años 80' con la misma idea final. Debido al excesivo presidencialismo chileno y al bloqueo de las mayorías parlamentarias hoy es más necesario buscar un nuevo sistema más acorde a la realidad política chilena. Lamentablemente, mucho de aquellas posturas quedaron en la academia ante la necesidad de negociar las reformas políticas de la constitución del 80' con los enclaves autoritarios de la dictadura.

El profesor Francisco Cumplido quien era parte del grupo de los 24 señala; “Comparto la afirmación de que en Chile no se ha desarrollado un gobierno parlamentario auténtico, por lo que las críticas al “parlamentarismo” habido entre 1891 y 1924 no son voto de censura válidas o no afectan al sistema. No obstante, existe una imagen desfavorable del gobierno parlamentario, porque prevalece la idea de que en nuestro país el “personalismo” es un factor socializado en la cultura política y el presidencialismo satisface mejor esta exigencia. Otros agregan que la politiquería sería un factor de constante inestabilidad del régimen, que se agravaría con el parlamentarismo. En mi opinión, sería necesario buscar un sistema de gobierno intermedio, durante un plazo razonable, que permita socializar los principios democráticos que nos hacen privilegiar el gobierno parlamentario. Este sistema deberá asegurar una mayoría estable, que resuelva las relaciones conflictivas entre el Presidente de la República y la mayoría política expresada en el Parlamento y, al mismo tiempo, mantenga la continuidad del régimen político democrático (...)



El gobierno semipresidencial, patrocinado por algunos miembros del Grupo de los 24, es en mi opinión un modelo que se ajusta a los requerimientos indicados. En efecto, un Presidente de la República elegido por votación ciudadana directa, por mayoría absoluta, puede cumplir las funciones de moderador o árbitro del proceso político, con suficiente personería. De él dependerán las Fuerzas Armadas, los funcionarios profesionales de la administración, excluyéndose los de exclusiva confianza, y el servicio exterior. Asimismo, el Presidente de la República participará en la designación de los jueces, con independencia del Gobierno. Por su parte, un Primer Ministro y gabinete de su confianza que serán los encargados de conducir la política del país, sobre la base de un programa de gobierno, que cuente con mayoría parlamentaria para llevar adelante ese programa, cumplen el anhelo compartido de eficacia gubernamental y representatividad cabal. Los conflictos entre las mayoría parlamentarias se resolverán a través de un sistema de censura constructiva bajo la supervigilancia del Presidente de la República, que podría disolver por voluntad propia la Cámara de Diputados, cámara política, y convocar a nuevas elecciones. El Senado sería siempre Cámara revisora de los proyectos de ley y participe con el Presidente de la República en designaciones y decisiones que requieran mayor experiencia”. Al modificar el régimen se quiere redistribuir el poder y además supone introducir mecanismos inéditos de ejercicio de la responsabilidad política. En un régimen semipresidencial los gobiernos pueden caer, lo mismo que en los regímenes parlamentarios, pero no cae el presidente. Se produciría un mayor dinamismo de la vida política.

Lo cierto es que el análisis y diagnóstico de cualquier sistema político de un Estado debe realizarse tomando en cuenta dos grandes factores: a) La realidad social (o

constitución real, entendida como el contexto económico, social y político existente en una sociedad, la estructura social de una comunidad producto de su economía, grado de educación, composición urbano- rural, historia y cultura) en que se desarrolla y b) Su constitución formal (entendida como la maquinaria que establece las instituciones y leyes que deben producir que deben producir una sociedad estable). Toda cuenta que de la armonía de dichos factores dependerá el éxito o fracaso de los sistemas políticos.

Ante ello, no podemos dejar de lado la resignificación política que hoy nos entrega el cambio de siglo, donde en Chile como en gran parte del mundo, se ha producido un quiebre epistemológico donde la denominada pleitesía presidencialista cada día se ve menos fuerte. Con la caída de lo sacro y el refuerzo de la secularización, se ha caído la credibilidad del presidencialismo. En la medida que nos adentramos en un proceso sociológico distinto y donde la sociedad chilena es permeada por el individualismo y con ello se destruye la confianza en los proyectos colectivos y en las instituciones.

Hoy las manifestaciones sociales y culturales son peculiaridades asociadas con la configuración de expresiones provenientes de la tecnología, la exclusión, la guerra, el poder, el engaño y la ignominia. Ante ello, no podemos dejar pasar que estos cambios han sido más rápidos que los cambios en las estructuras políticas y sociales, lo que ha generado no una nueva cultura, sino una aglomeración de varias culturas enmarcadas por la civilización occidental globalizada.

Por lo mismo no podemos dejar de pensar que en el futuro la globalización acentuará nuestras diferencias culturales, las que serán más evidentes día con día y con ello se evidenciarán aún más nuestras diferencias y manifestaciones

políticas, creándose un deslegitimación no sólo del sistema político o la democracia, sino que inclusive del Estado ante la imposibilidad de responder a las demandas sociales y culturales de las nuevas sociedades, por lo cual el sistema político debe prepararse para canalizar los nuevos procesos que se nos viene en este presente-futuro.