

Francisco Javier Vives D.*

Participación política y control de poder por los ciudadanos¹.

Sumario

I.- Introducción A.- *Objeto de estudio. Presentación.* B.- Primeras aproximaciones C.- Perspectivas D.- *Estructura de trabajo* II.- El funcionamiento Institucional. A.- *Algunas consideraciones acerca del Poder Judicial* 1.- Síntesis de su evolución institucional. 2.- El poder judicial. a.- Órgano o poder del Estado. Subordinación a otros, más allá de un mero control. ¿Estamos en presencia de una crisis? b.- Cómo enfrentar el problema. B.- El Congreso Nacional 1.- Origen del Congreso Nacional a.- Sufragio. Voluntariedad y democracia: sinónimos. b.- Sistema electoral: Partidos políticos e independientes en la participación política. c.- Teoría de mandato representativo. Crisis del sistema. Irresponsabilidad de representantes. Amateurismo. d.- Qué tipo de Congreso se requiere, o quiere, para Chile. Visiones y perspectivas. C.- *El Presidente de la República.* Los partidos políticos y el Ejecutivo. III.- Conclusiones ¿Está en crisis la política?

I.- INTRODUCCIÓN.

A.- *Objeto de estudio. Presentación.*

Este trabajo intenta analizar el funcionamiento del sistema político chileno en relación al rol institucional que la Constitución de 1980, y la legislación surgida a partir de ella, le asignó a los partidos políticos, y a la par, efectuar una revisión de las diferentes formas en que se ha expresado la participación política de los ciudadanos al interior del mismo. A partir de lo anterior, se pretende dilucidar la interrogante en cuanto al tipo de democracia que existe en el Chile de hoy, en el sentido de si la participación ciudadana se limita simplemente al ámbito electoral –elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales– o bien, si por el contrario, ella presenta un rol más activo, participando en la elaboración y evaluación de la políticas públicas.

B.- *Primeras aproximaciones.*

1.- Como comentario inicial e introductorio a este tema, debo decir que el carácter democrático de un sistema de gobierno lo entiendo de un modo que podría denominar

* Profesor de Derecho Constitucional. Universidad Adolfo Ibáñez.

¹ Originalmente, el contenido de este trabajo fue expuesto por el autor en el seminario realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez en septiembre de 1997 que tuvo por objeto analizar los 17 años de vigencia de la Constitución Política de 1980. Para los efectos de este cuaderno jurídico se han adicionado algunos análisis de hechos ocurridos con posterioridad que se enmarcan en la misma tesis de la presentación.

“progresista” o “real”, más bien referido al funcionamiento de las instituciones en sus relaciones con los ciudadanos que con el origen de su establecimiento. Digo que mi criterio de evaluación lo autocatalogo de progresista ya que tradicionalmente se ha asignado el carácter de democracia, y en la práctica solo a ello se refiere, a aquel sistema político en que el poder reside en el pueblo y que se ejerce a través de mandatarios o representantes elegidos por períodos determinados de tiempo, de tal forma de alcanzar la necesaria alternancia en el ejercicio del mismo, y la necesaria participación popular en su evaluación². De esta forma, la política ha intentado resolver y dar ejecución a la democracia. Sin embargo, y particularmente a través de las experiencias que han podido observarse mundialmente, en que el funcionamiento institucional de los parlamentos y de los presidentes y primeros ministros ha ido progresivamente deteriorándose, ha sido posible observar cómo el acento para la calificación democrática ha ido centrándose en el ejercicio del poder —o sea, en el funcionamiento político— abandonándose en parte la trascendencia que casi excesivamente se le había asignado al origen de la institución. Esta mayor importancia a “lo funcional” es posible atribuirla en parte a cierta decepción que se ha ido advirtiendo en el electorado respecto de los partidos políticos y del rol que ellos han ejercido en la generación institucional del parlamento³.

Recientemente, Robert Dahl ha publicado un último trabajo denominado “La democracia, una guía para los ciudadanos”, en el cual aporta interesantes datos acerca de la relación entre el sistema político —la democracia— y la participación ciudadana. Al revisar cuáles son las condiciones que favorecen la democracia y qué instituciones se requieren para ella, junto con la participación electiva de la ciudadanía, y la consiguiente igualdad de voto, es decir, la existencia de cargos públicos electos a partir de elecciones libres, imparciales y frecuentes, Dahl pone el acento en la posibilidad de ejercitar el control final sobre la agenda. En ese sentido, se pregunta acerca del grado de responsabilidad ciudadana cuando las decisiones que adopta la autoridad no pueden ser controladas y resalta la imposibilidad de responsabilizarse por los actos del gobierno cuando el ciudadano carece de la posibilidad de influir en la conducta de los cargos del poder.

En efecto, de a poco se ha ido introduciendo en el ciudadano una concepción distinta de la política y de sus alcances —que de buena manera la ha graficado Eugenio Tironi en “La rebelión de la elites y la irrupción de las masas”— que da cuenta de sus nuevas exigencias. El ciudadano tipo que existía en Chile, bastante pasivo y poco conocedor de sus potencialidades en cuanto elector, ha dado paso a un nuevo tipo que ha asumido sus derechos políticos como una especie de “consumidor” de las políticas públicas, es decir,

2 Interesante resulta traer a colación lo expresado por Sartori, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, reimpresión 1996, pág. 160, quien expresa que la democracia, simplemente, es un sistema de Gobierno, y que cuando se descuida la función de Gobierno, la empeoramos o incluso poner en peligro su funcionamiento. En definitiva, la democracia, es aquella que resulta más conducente a un buen Gobierno, como lo expresaran los griegos hace más de dos mil años.

3 Central resulta en este tema lo que algunos han denominado la apatía democrática, una de cuyas manifestaciones más claras lo representa el poco interés de las nuevas generaciones por tomar parte en los procesos electorarios.

decisiones que son adoptadas por sus representantes y que deben estar orientadas a la satisfacción del bien común. Las instituciones más típicas de la política –los partidos políticos y el Parlamento– han sido las que han resultado más damnificadas con este nuevo enfoque, lo que queda graficado en todos los estudios de opinión que se han efectuado en el país en el último tiempo, según lo expresa el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1.

INSTITUCIONES: RANKING EVALUACIÓN HISTÓRICA

CEP nov. '95	DESUC COPESA may '96	ADIMARK abr '97	PNUD '99 ⁴
1 IGLESIA	MCS ⁵	RADIO	IGLESIA
2 CARABINEROS	IGLESIA	IGLESIA	UNIVERSIDADES
3 GOBIERNO	FF. AA.	DIARIOS	CARABINEROS
4 IGLES. EVANG.	CARABINEROS	T. V.	FF. AA.
5 FF. AA.	EMP. PRIVADA	FF. AA.	MUNICIPIOS
6 P. JUDICIAL	GOBIERNO	CARABINEROS	GOBIERNO
7 SENADO	MUNICIPIOS	ALCALDES	EMP. PRIV. CHIL.
8 CUT	PARLAMENTO	GOBIERNO	TRIBUNALES
9 C. DIPUTADOS	JUSTICIA	EMPRESARIOS	SINDICATOS
10 P. POLÍTICOS	P. POLÍTICOS	P. JUDICIAL	CONSTITUCIÓN
11		PARLAMENTO	EMP. PRIV. EXTR.
12		SINDICATOS	PARLAMENTO
13		P. POLÍTICOS	P. POLÍTICOS

2.- El restablecimiento democrático en nuestro país generó en la comunidad nacional un gran número de expectativas, o más bien dicho, esperanzas acerca del *futuro de país* en el orden social, económico y político. En este esquema, la clase política y, fundamentalmente, quienes estaban a cargo de la dirección de los partidos políticos, por el rol que ellos habían desempeñado antaño en nuestro país y que en el Chile de los 90 estaba al parecer intacto, estaban llamados a desempeñar tareas fundamentales. Este *escenario político* que la Constitución Política de 1980 quería al menos morigerar, sin embargo, se desarrolló con toda su fuerza por quienes estaban en las directivas de los diferentes partidos de 1990, y fundamentalmente, por aquellos que aparecían como mayoritarios en los dos escenarios políticos de toda sociedad. En el oficialismo, la gobernante «Concertación de Partidos por la Democracia» integrada por los partidos Demócrata Cristiano, Por la Democracia Socialista y Radical, y en la oposición «Unión por Chile», a través de los partidos Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente, comenzaron a ejercer funciones a nivel nacional y local de gran trascendencia, al menos cuantitativamente, y donde sus principales figuras coparon los medios de comunicación social. Largos años de autoritarismo, para algunos, habían constituido un lapso demasiado extenso, y no estaban dispuestos a dejar pasar la oportunidad de intervenir como actores principales de esta «obra».

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

5 Medios de comunicación social.

C.- Perspectivas

1.- En ese esquema, las directivas de los partidos políticos con diferencias en los *modus* pero no en lo fines, reiterando una constante mundial, entraron nuevamente en lo que podríamos llamar «la lucha del poder por el poder», olvidando la naturaleza misma del rol esencial de los partidos políticos de ser *representantes del ciudadano* en la toma de las decisiones públicas, es decir, que el poder que detentan no es otra cosa que el conjunto de las prerrogativas que pertenecen a la comunidad y que le son traspasadas para que hagan un mejor uso de ellas. En las continuas contiendas electorales realizadas a partir de 1989, se ha podido apreciar lo que podríamos llamar un «contexto nacional de participación debilitado» o, como lo anticipara, de *apatía democrática*⁶ en la ciudadanía, aun cuando los índices conocidos dan cuenta de que ella toma parte mayoritariamente en los procesos electorales. Esta apatía o descontento sistémico ha tomado variadas formas, concentrándose fundamentalmente en cuatro referentes: en primer lugar, la no inscripción en los registros electorales; en segundo orden, la abstención propiamente tal; en tercer lugar, los votos nulos y blancos y finalmente, en la votación de los candidatos que representan opciones extrasistema. Este efecto, por otra parte, se ha visto reducido por la obligatoriedad del voto que nuestro sistema político ha consagrado para los ciudadanos chilenos⁷.

Tal síntoma, sin embargo, ha tenido expresiones diversas según el acto electoral de que se trate. En efecto, del análisis de los diferentes procesos electorales que se han desarrollado en la última década –elecciones comunales, parlamentarias y presidenciales– ha podido constatarse que las elecciones presidenciales presentan *índices de desinterés* mucho menores que los otros dos procesos. En las elecciones parlamentarias de 1997 hubo cerca de un 18% de votos nulos y blancos, lo que se redujo sustancialmente en la primera vuelta presidencial de 1999, en que dicha cifra apenas llegó al 3%. Sin embargo, la abstención, en ambos casos se mantuvo en un nivel similar del 11%. En las elecciones municipales de 1992 y 1996, el número de preferencias nulas y blancas bordeó el 9 y el 11%, respectivamente. Un análisis más fino de las cifras parlamentarias, permite sostener que lo que realmente ha aumentado en términos importantes en el período 1989-1999 ha sido el voto nulo, más que el voto blanco, ya que este último ha subido desde 0.90 a 4.22 %, cifra esta última que incluso marca un descenso ante el nivel más alto que se observó en las municipales del 92, con un 5.86%.

Por lo tanto, lo que debe observarse con especial cuidado es el voto nulo, que se ha elevado desde un 1.30 % a un 13.54%, que es el que capta de mejor manera la actitud crítica del electorado frente a las elecciones. Es decir, este porcentaje es el que se refiere más directamente al voto de descontento o de crítica a la manera en que nuestros

6 Argullol, Rafael y Trías, Eugenio: *El cansancio de Occidente* (Barcelona, 1992) citado por Bravo, Bernardino en "Democracia ¿ Antídoto frente a la Corrupción?", *Estudios Públicos*, N° 52, primavera de 1993, 299 a 308.

7 Artículo 15 de la Constitución Política de 1980.

dirigentes y autoridades han dado forma al sistema político, más que el voto blanco, que marca más claramente un cierto desinterés, que, como puede observarse, ha tenido un incremento de menor significación.

Si bien es cierto esta tendencia experimentó notables cambios en las últimas presidenciales de 1999, tanto en la primera como en la segunda vuelta, ellos no son suficientes para poder extraer alguna nueva tendencia del electorado nacional, por lo que resulta necesario esperar el comportamiento que este asuma en las municipales de este año y, especialmente, en las parlamentarias del 2001 para poder inferir nuevas conclusiones. Las candidaturas de Lagos y de Lavín tuvieron perfiles muy singulares que dieron un sentido distinto a la elección que no necesariamente se mantendrá en los futuros procesos electorales.

Cuadro Nº 2.

NÚMERO DE VOTOS NULOS Y BLANCOS EN ELECCIONES A PARTIR DE 1988.

NULOS %	BLANCOS %	TOTAL DE NULOS Y BLANCOS%	TIPO DE ELECCIÓN
1.30	0.90	2.20	Plebiscito 88
1.40	1.10	2.50	Presidenc.89
2.90	2.10	5.0	Senadores 89
2.68	2.37	5.05	Diputados 89
3.06	5.86	8.92	Municipales 92
3.68	1.85	5.53	Presidenc.93
4.92	3.45	8.37	Senadores 93
5.29	3.35	9.64	Diputados 93
7.95	3.02	10.97	Municipales 96
13.53	4.24	17.77	Parlamentarias 97
2.20	0.79	2.99.	Presidenciales 99 (1ª.vuelta)
1.41	0.61	2.02	Presidenciales 99 (2ª.vuelta)

* Los porcentajes corresponden a las elecciones de diputados. En las elecciones de senadores los porcentajes de nulos y blancos es de 12.56% y 4.39%, respectivamente, lo que arroja un total de 16.95%. Por lo tanto, el porcentaje global de nulos fue de 13.04% y blancos 4.31%, lo que determina un promedio total de 17.35%.

Un análisis distinto merece el mundo juvenil de nuestro país, que aunque su importancia social futura evita cualquier comentario, representa una variante de estudio de gran importancia, que los partidos políticos no han asimilado en toda su extensión. Con ocasión de las últimas elecciones municipales de 1996, pudo constatar el creciente desinterés de la juventud por inscribirse en los registros electorales, y en consecuencia, de estar habilitados para formar parte de las elecciones nacionales⁸. Ello, reviste especial trascendencia si consideramos que las elecciones municipales, por la

⁸ El Director del Servicio Electoral, Juan Ignacio García, declaró con ocasión de las elecciones municipales del año 1996 que existen cerca de 600.000 jóvenes que pudiendo haberse inscrito en los Registros Electorales, habían elegido por la opción contraria.

cercanía con la comunidad que tienen los representantes, debiera constituir para el electorado una propuesta participativa de gran interés. Esta situación, se volvió a repetir en las elecciones parlamentarias de 1997 y en las presidenciales de 1999, manteniéndose este marcado desinterés por participar, lo que se ha traducido en una muy disminuida inscripción electoral de dicho segmento de la sociedad⁹. Ante ello, en algunos sectores se ha planteado la necesidad de establecer la inscripción automática. Una decisión de esta naturaleza requiere necesariamente alterar la naturaleza del derecho de sufragio, transformándolo en tal, es decir, en un derecho y no en una obligación. Sobre este punto volveré más adelante.

Al hecho anterior de la no inscripción –fundamentalmente del sector joven del país– debe agregarse el creciente porcentaje de abstención que se ha ido produciendo en los procesos electorales que, sin embargo, es una manifestación de conducta distinta de la no inscripción, aunque igualmente reprobatoria de las opciones que ofrece el sistema para participar en la toma de decisiones públicas. En efecto, este sector, al igual que los no inscritos, no representa necesariamente a personas que no están “ni ahí” con la política, sino que más específicamente a ciudadanos que no están de acuerdo con las opciones que se le ofrecen en cada oportunidad. En las últimas elecciones presidenciales, además de los no inscritos, –cerca de un millón y medio de personas (jóvenes)–, hubo alrededor de ochocientos mil votos de abstención, es decir, ciudadanos que no se manifestaron por ningún candidato, ni tampoco por anular el voto o dejarlo en blanco, sino simplemente, en no concurrir a la urna.

Cuadro N° 3

RELACIÓN DE CIUDADANOS INSCRITOS Y ABSTENCIÓN ELECTORAL.

Año	Inscritos	Total de votos válidamente emitidos	Total de votos emitidos (incluidos N/B)	Abstención
1999				
(1ª. vuelta)	8.084.476	7.055.128	7.271.584	812.892 (10.05%)
(2ª. Vuelta)		7.178.727	7.326.753	757.723 (9.37%)

Fuente de datos: Tribunal Calificador de Elecciones.

Es posible concluir, entonces, que de acuerdo a las cifras de 1999, se han excluido de participar en el sistema de designación de autoridades más de dos millones y medio de personas que están habilitadas para hacerlo, lo que constituye una variante de trascendencia, aunque no necesariamente de gravedad para el funcionamiento del sistema político nacional. En efecto, esta variante da cuenta, a la par del modelo estadounidense, del inicio de la creciente institucionalización del sistema, en que no obstante el desinterés en participar en las elecciones nacionales, igualmente el sistema político ha logrado afianzarse. No debe olvidarse al efectuar esta conclusión que el modelo esta-

⁹ Según cifras no oficiales, cerca de un millón y medio de personas mayores de 18 años de edad aún no se ha inscrito en los registros electorales.

dounidense presenta un importante interés electoral local –elecciones de gobernadores– de gran participación, lo que, precisamente, ha permitido institucionalizar el sistema. Esta realidad local, sin embargo, no se ha observado en el país.

2.- De conformidad a este somero cuadro laboratorio que hemos reseñado, es posible caracterizar al sistema político chileno con los siguientes elementos:

a.- *Interés real debilitado* de la ciudadanía por participar en el sistema establecido para la decisión de los asuntos de interés público. Entiende que su participación –limitada– no prestará mayor utilidad en lo «que está pasando» y que en consecuencia, no reviste mayor importancia tomar o no parte en el juego¹⁰. Esta señal, sin embargo, experimentó un pequeño viraje en las últimas elecciones presidenciales, al detectarse una mayor participación ciudadana, la que se inclinó por los dos principales conglomerados políticos, ambos representativos de líneas políticas no muy disímiles y que se presentaban con garantes de gobernabilidad. No obstante, por las características mismas de la elección, como por los perfiles de los candidatos y de sus programas electorales, no es posible concluir de dicho acto que este *interés real debilitado* haya terminado, sino que será necesario esperar las próximas elecciones municipales y parlamentarias del 2000 y del 2001, respectivamente, para ver si efectivamente esta señal se ha revertido en la sociedad política chilena. Sería de esperar que la tendencia de la última elección presidencial se mantuviera en las elecciones parlamentarias, en especial, porque *el control vertical* que debe ejercer la ciudadanía en relación a sus representantes es de gran trascendencia para el futuro de nuestro sistema político.

b.- Simultáneamente, pero con características distintas, la ciudadanía presenta un grado de interés menor en participar en los partidos políticos, lo que puede implicar que estos lleguen a carecer de los elementos más capacitados para desempeñar los roles «políticos» de principal trascendencia: los cargos parlamentarios. Asimismo, en el nivel anterior de representación –el comunal– también es posible advertir esta deficiencia del sistema, lo cual, dada la naturaleza de la “carrera política” nacional, afecta directamente la formación de los cuadros idóneos al interior de los partidos.

c.- Estas dos situaciones no han sido adecuadamente percibidas y analizadas por las organizaciones partidistas, y fundamentalmente por sus directivas, las que solamente se sitúan en el campo del análisis y de la resolución de los problemas en un nivel muy local, perdiendo de vista aspectos centrales. Ello, en definitiva, hace que las conclusiones no sean acertadas.

10 Las elecciones presidenciales de 1999 al parecer han tendido a revertir dicha tendencia. Sin embargo, por las condiciones en que ellas se han desarrollado, por las características de los candidatos, y por otras consideraciones, no son suficientemente esclarecedoras de cuál podrá ser el comportamiento electoral cuando deba elegirse a los alcaldes y concejales, en el año 2000, y a los senadores y diputados, en el año 2001. Habrá que esperar dichos procesos, entonces, para poder determinar con mayor claridad qué características asume el electorado.

d.- Todo lo anterior produce a su vez, que la principal institución del sistema político representativo —el Parlamento—, tenga también, y por lo mismo, una percepción inadecuada del espectro en el cual se desarrolla, alejado de los problemas de real interés o de real importancia en el campo socio-político. Es lo que se ha denominado en otras latitudes, aunque puede perfectamente extrapolarse a fin de ser aplicado a nuestra realidad, la pérdida del «centralismo» del Parlamento, en beneficio de otras instituciones políticas, fundamentalmente del Ejecutivo. El Parlamento se sitúa así en una ubicación marginal que cada día se torna más evidente¹¹.

Este conjunto de percepciones, hace necesario efectuar un análisis y revisión del sistema político chileno, que a pesar de ampararse en una estabilidad y progreso económico importante, al menos en los índices *macro*, “*que aunque pareciera estar cada vez más cerca de la órbita de los países desarrollados*”, no ha podido, o no ha sido capaz, a su vez, de materializar en su campo propio de acción —lo político— un desarrollo similar a aquel.

D.- Estructura de trabajo.

El presente estudio se desarrolla, fundamentalmente, en dos líneas de planteamientos que van entrelazadas entre sí. En la primera, se efectúa el examen y análisis de las instituciones constitucionales fundamentales que ha considerado la Carta Fundamental del año 1980, con especial atención de las nuevas líneas doctrinarias adoptadas por el constituyente en relación con los partidos políticos, y a la forma como han participado ellos en esta institucionalidad. En la segunda, se hace un análisis de las distintas formas de participación política que ha desarrollado el ciudadano como consecuencia de la crisis de algunos de los principales partidos políticos del espectro nacional. Finalmente, se presentan ciertas consideraciones que parecen plausibles para determinar las principales directrices en la determinación del sistema político y la actuación que en él debieran tener dichas agrupaciones intermedias.

II.- Funcionamiento Institucional.

Al examinar el funcionamiento institucional, una primera lectura pudiera indicar que la relación partidos —instituciones, se presenta solo a nivel de Gobierno y de Parlamento. Sin embargo, un análisis más intenso, hace concluir que las tres instituciones públicas clásicas tienen una relación de similar naturaleza con los partidos, e incluso, el poder judicial es el que puede verse más «afectado» en este *sistema de relaciones*¹².

11 Sotelo, Ignacio, en *Política Exterior*, 47, IX, octubre/noviembre 1995.

12 Los artículos 48, N° 2, letra c) y 49, N° 1 de la Constitución Política de la República entregan a la Cámara de Diputados y al Senado, respectivamente, la facultad de declarar si tienen lugar las acusaciones que se formulen en contra de los magistrados de los tribunales superiores de justicia por notable abandono de deberes, y resolver como jurado si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

A.- Algunas consideraciones acerca del Poder judicial

1.- Síntesis de su evolución institucional.

Cuando se estudia el desarrollo que ha experimentado en nuestra historia política lo relativo a la administración de justicia, surgen interesantes aspectos que no deben olvidarse cuando corresponde analizar el funcionamiento de los Tribunales de justicia en los últimos tiempos. Constitucionalmente, la Carta del año 1833 consideró dentro de sus capítulos uno referente a este tema, aunque con una denominación distinta a la que se concibe en la actualidad. En efecto, los constituyentes del 33, entendieron que la administración de justicia correspondía a una función, que si bien resultaba esencial, no estaba al mismo nivel, en cuanto poder del Estado, de la Ejecutiva y Legislativa. Fue por lo mismo que en la Constitución de dicho año, el capítulo respectivo se denominó «Administración de Justicia», con lo que se quería indicar que las disposiciones constitucionales que se consagraban se referían más que un poder estatal a un cuerpo de funcionarios públicos de carácter administrativo cuya función era administrar justicia¹³.

La Constitución de 1925 decidió cambiar la denominación de la judicatura, para definirla ya, directamente, como poder judicial, dejando así claramente establecido que en el capítulo respectivo se estudiaba y desarrollaba un poder público, soberano, independiente y distinto de los otros órganos del Estado, reafirmando así la teoría que la jurisdicción es una función distinta de la administrativa. Podría decirse que la norma constitucional de 1925 afirmó que los tribunales componen un *órgano efectivamente distinto* de los otros órganos del Estado, lo que no necesariamente implicó, al menos funcionalmente, que constituyera un ente soberano e independiente.

En efecto, es posible pensar que la denominación de 1833, aun cuando fue modificada en 1925, se mantiene de manera importante en la *cultura política nacional*. Es sintomático, en ese sentido, que aunque los actores de nuestra política no dudan en asignar un rol esencial en lo que respecta a la modernización del Poder Judicial, el papel que se le asigna a la Judicatura en el *funcionamiento del sistema político*, es decir, en la democracia, es sustantivamente menor al que le entrega al Presidente de la República y al Congreso Nacional. La respuesta a esta sensación quizás pudiera encontrarse en una muy arraigada costumbre nacional, donde la antigua figura colonial del Director supremo aún permanece vigente en el pensamiento de muchos –y no solamente en quienes naturalmente se pudiera pensar como destinatarios de tales ideas– asignándoles un rol sustancial en todo lo que se refiere al funcionamiento del Estado. Esta debilitada *imagen estructural* del Poder judicial se ve claramente ejemplificada en las

13 Ello respondía, según el profesor Pfeffer a que bajo el imperio de esta Constitución se creía que solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo eran propiamente poderes públicos, mientras que los miembros de la magistratura nacional, desde la Corte Suprema hasta los jueces de distrito, eran todos nombrados por la autoridad administrativa del Estado, en conformidad a las disposiciones constitucionales y legales pertinentes

actuales características que presenta la Judicatura en nuestra Constitución y leyes, tanto en cuanto, a la designación o nombramiento de sus integrantes, a la determinación de las fuentes para financiar su funcionamiento y a su organización¹⁴.

2.- El Poder Judicial.

a.- Órgano o poder del Estado. Subordinación a otros más allá de un simple control. ¿Estamos en presencia de una crisis?.

En consecuencia, uno de los temas que presenta mayor interés en lo tocante al funcionamiento institucional de nuestro sistema político es lo relativo a la judicatura, en cuanto si ella efectivamente constituye un poder del Estado, o bien simplemente, es un órgano, dependiente de la administración, encargado de dirimir las disputas sobre la aplicación de la ley en un caso concreto. Pareciere en efecto, que la tesis que adoptara el constituyente de 1833 todavía permanece vigente en nuestro país. Y lo más lamentable de todo esto es que la calificación del sistema político en el cual se ha desarrollado el funcionamiento judicial —democracia o autoritarismo— no aporta mayores elementos en la dilucidación del problema.

Me explico. Durante el ejercicio del poder por el Gobierno Militar, arreciaron las críticas respecto de la actuación del Poder Judicial, llegando a afirmarse la inexistencia de su independencia, consustancial a cualquier Poder Estatal. Dicho juicio se basaba en el desempeño judicial que habían tenido nuestros tribunales al tener que resolver diversos casos relativos a violaciones a los derechos humanos. Recurrentemente se decía que el Poder Judicial actuaba amedrentado frente a situaciones de este tipo, y que invariablemente dio la razón al gobierno. Al explicar sus fallos este respondía, repetidamente, que carecía de las herramientas necesarias para poder dilucidar la verdad de los hechos que investigaba, sin perjuicio que en muchas otras ocasiones simplemente se autolimitaba en el ejercicio de su función jurisdiccional y de garante en el resguardo de los derechos personales.

Hago notar que aunque dichas aseveraciones fueran ciertas, ellas en ningún caso constituyen elementos ciertos y absolutos para emitir juicios tan categóricos como los apuntados, que ordinariamente eran formulados por la oposición de la época, ya que para cualquiera que alguna vez se haya acercado a estos tópicos, conoce perfectamente que a diario los tribunales de nuestro país debían resolver una serie de controversias de manera independiente y adecuada.

Culminado el período militar de gobierno, *la gente* tenía cifradas esperanzas que nuestro Poder Judicial recuperaría la independencia perdida. Creían que la llegada de la

¹⁴ El Poder Judicial, a diferencia de lo que ocurre con el Presidente de la República o el Congreso Nacional, no tiene injerencia directa en lo que se refiere a la elaboración y aprobación de su presupuesto anual.

democracia sería suficiente para ello. Lamentablemente, el transcurso de estos años de ejercicio político ha demostrado que poco importa el sistema político con el cual se cuenta –democracia o dictadura, república o autoritarismo– ya que en la forma que nuestras instituciones se encuentran estructuradas, siempre existirá una cierta dependencia del poder judicial hacia el Ejecutivo y, consecuencialmente, los partidos políticos. En efecto, en la medida que nuestra organicidad sea mantenida en los términos en que hoy día la conocemos, difícilmente podremos obtener una judicatura que pueda asumir con real autonomía el ejercicio de sus propias funciones, que como la misma Constitución lo señala, nadie puede atribuirse ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias.

En ese sentido, la nueva estructura procesal que entrará en vigor próximamente no prestará toda la utilidad que se piensa o necesita, en la medida que no se adecuen, en serio, las normas más importantes de carácter institucional que tiene nuestro Poder Judicial. Es cierto que la Carta de 1980 consagra normas que hacen participar a la Corte Suprema en la creación y modificación de las normas procesales y orgánicas que rigen nuestro sistema judicial¹⁵, pero mientras no se efectúen reformas absolutamente claras en materias tan importantes como nombramiento de jueces, financiamiento judicial y ejercicio independiente de funciones, difícilmente podremos tener un verdadero poder judicial, y en cambio deberemos contentarnos, simplemente, con contar con un organismo encargado de resolver las disputas jurídicas entre los particulares y entre estos y el Estado según los mandatos que supuestamente contiene la ley.

Cómo pretender contar con un órgano judicial autónomo –no digo “no sujeto a control”– si se mantiene su subordinación al Presidente de la República a través de sus nombramientos. Cómo lograr que los jueces cuenten con una efectiva independencia en su actuación si la participación que se les reconoce en sus normas financieras son mínimas. Cómo alcanzar real vigor si constantemente, cuando sus fallos no son del gusto de quienes ejercen el poder político, se les amenaza con destituciones vía juicio político.

b.- Cómo enfrentar el problema.

Estos años de funcionamiento pleno de la institucionalidad de la Carta de 1980, han sido particularmente difíciles para nuestro Poder Judicial, especialmente para la Corte Suprema. Las acusaciones constitucionales en contra de sus ministros y en contra del Presidente de la época, Servando Jordán, han sido detonantes de esta percepción, lo que se suma a ciertas resoluciones que ha debido adoptar en casos de gran trascenden-

¹⁵ De acuerdo al artículo 74 de la Constitución Política, la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales solo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema, la que deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días.

cia. El fin del caso Letelier representó un momento crucial. Tampoco puede olvidarse lo que fue el caso Cuadra, en donde la Corte, lisa y llanamente determinó por una parte, la no aplicación de una norma legal por entenderla inconstitucional –limitaba su superintendencia correccional– y por otra, para dar por acreditado un tipo penal, recurrió a la definición de Diccionario de la Real Academia.

La referencia que hago respecto de estos dos casos no es accidental. Representan, en mi concepto, dos situaciones en que, específicamente la Corte Suprema, ha debido sucumbir ante soluciones *netamente políticas* de importantes controversias, uno en el ámbito internacional y otro en el terreno interno. Respecto del primero de estos casos, la impresión que quedó en la opinión pública nacional fue que la solución a la cual se llegó no representó otra cosa que una transacción, es decir, la forma de resolver contiendas actuales y evitar futuros conflictos, entre los gobiernos de Estados Unidos y de Chile. Aunque, del mismo modo, hubiera existido una percepción ciudadana clara que los dos principales acusados tenían responsabilidad directa en el asesinato del ex canciller Orlando Letelier, tampoco cabe dudas que dicha resolución no se compadeció ni con la gravedad de los hechos ni tampoco con las reglas procesales de nuestro sistema jurídico. Resulta quizás sintomático recordar las declaraciones del Embajador de Estados Unidos en nuestro país a la época: “mientras el caso Letelier no se resuelva” –habría que agregar, como nosotros deseamos, “las relaciones entre ambos países no pueden encausarse por el camino de la normalidad”.

En cuanto al denominado Caso Cuadra, el Poder Judicial –digamos la Corte Suprema– fue incapaz de enfrentar la maquinaria que los partidos políticos desplegaron. En efecto, ella borró con el codo lo que había escrito con la mano. Luego de haberse manifestado conteste con la modificación introducida al recurso de queja, en tanto cuanto éste fuera una herramienta para enmendar verdaderas faltas o abusos graves que se cometieran en la dictación de los fallos, y no simple disparidad de interpretaciones, ratificó el carácter jurisdiccional que el recurso no debiera tener, y de paso, mantuvo su rol de convertirse en una tercera instancia. De esta forma modificó la resolución dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago; en seguida dio por acreditado el delito de la difamación contemplado en la Ley de Seguridad del Estado recurriendo para ello al Diccionario de la Real Academia de la lengua española, y para culminar su actuación, no obstante que al acoger la queja entendió que los ministros recurridos habían incurrido en una falta o abuso grave en la dictación del fallo –un verdadero “ilícito judicial”– estimó que era inaplicable por inconstitucional la norma legal que le imponía la obligación de una medida disciplinaria para ello.

En la actualidad, este mismo esquema se viene repitiendo con la solicitud de desafuero del Senador Pinochet. Su manifestación más clara han sido las recientes declaraciones de un diputado exigiendo al Poder Judicial adoptar una determinada línea de actuación política, llegando a señalar que “de aducir finalmente razones de salud en su fallo a fin de evitar desaforar a Pinochet, (los jueces) no solo estarían interfiriendo en

la acción de la justicia, sino además faltando gravemente a su deber de ejecutar y hacer cumplir las leyes, hecho que, como sabemos, constituye causal suficiente para proceder a una acusación constitucional en su contra por notable abandono de sus deberes»¹⁶.

Ante ello, ¿qué conclusión se puede extraer?. Una sola: la actividad que desarrollaron los actores políticos para obtener una resolución satisfactoria del Poder Judicial en aquellos casos de interés político es una condición del sistema político chileno, lo que constituye un atentado en contra de las bases en las cuales este se sustenta –la separación de las funciones y de los poderes públicos sancionada por el artículo 7º de la Carta Constitucional de 1980– y que puede llegar a corroerlo de manera incorregible.

Para pretender dar una solución a esta problemática –la independencia judicial– una de las áreas que requiere un especial análisis, tanto desde el punto de vista académico como desde la perspectiva política, es lo relativo al sistema de nombramiento de nuestros jueces, especialmente los de rango superior. El eje de estos nombramientos descansa en el Presidente de la República, para cuyo efecto actúa asesorado por el Ministro de Justicia. Tratándose de los miembros de la Corte Suprema, se integra en este eje el Senado. También se reconoce intervención a las Cortes, Suprema y de Apelaciones, en la confección de las respectivas quinas o ternas de donde debe salir la persona escogida.

La incorporación del Senado en el nombramiento de los ministros de la Suprema en 1997¹⁷ explicitó algo que estaba implícito en la cultura política nacional, esto es, la injerencia partidaria en los nombramientos judiciales. Al menos, ello constituyó una señal de honestidad y logró un cierto equilibrio ideológico en los nombramientos en virtud de la forma natural de actuar del Senado en estos temas –paritariamente–. Sin embargo, esta solución no resultó enteramente satisfactoria, fundamentalmente, por el hecho que es dicha Corporación la que debe resolver el juicio político que se pronuncie en contra de alguno de los magistrados de nuestros tribunales superiores de justicia.

Junto al tema de la designación de los jueces, otro tema central en el análisis de nuestra Judicatura lo constituye lo relativo a su financiamiento y presupuesto. Incluso, ello es de mayor trascendencia. La verdad es que no puede aspirarse, ni aún remotamente, a contar con una organización judicial autónoma, ejecutiva y eficaz, si no se le permite participar activamente en la determinación de estas tareas. El problema que enfrenta nuestro Poder Judicial en la actualidad –falta de jueces, de funcionarios, corrupción, malas condiciones de trabajo, etc.– están absolutamente ligadas al tema de su financiamiento. Es difícil pensar en un ente judicial que actúe eficazmente en la resolución de los conflictos, quiero decir, rápida y adecuadamente,

16 Declaraciones del diputado socialista Jaime Naranjo.

17 Ley de Reforma Constitucional N° 19.541, de 22 de diciembre de 1997.

si no cuenta con los medios suficientes para ello, es decir, recursos, y por consiguiente, presupuesto y financiamiento.

Si se quiere lograr una verdadera modernización de nuestro ente judicial, ya no sé si llamarlo Poder Judicial, en serio, debemos como sociedad, como organización política cuya principal finalidad debe ser la satisfacción del bien común, es decir, de la materialización de ese conjunto de condiciones que permiten a todos y a cada uno de nosotros alcanzar una mayor realización material y espiritual, dejar de ver, de mirar a nuestra Judicatura como el “pariente pobre de los poderes del Estado”. Debemos entender que si no superamos tal situación, nuestra democracia se irá deteriorando de una manera importante. Como hemos escuchado en otra oportunidad, y a diferencia de otros muchos, entiendo que sin la existencia de un poder judicial sano, no existe democracia; sin un órgano en el que depositemos con absoluta confianza la decisión de nuestros conflictos, en especial, en aquellos en los cuales nos veamos enfrentados a la autoridad, se debilitará algo incluso mucho más importante que el sistema democrático en tanto cual, se afectará nuestra creencia en él, en su capacidad de ser “el mejor de los sistemas posibles”, en su calidad de ser el que permite la legítima participación de todos los ciudadanos en los asuntos que son de interés general.

De lo anterior, se puede concluir que debe *invertirse el nivel de intervención partidaria en la órbita judicial*. En efecto, se requiere un comportamiento político de nuestra elite gobernante absolutamente comprometida, lo que no pasa simplemente por la manifestación de una determinada opinión ante uno u otro medio de comunicación social, sino que en la toma de decisiones concretas que vayan en la dirección apuntada. Es decir, se requiere que efectivamente se entienda que, en primer lugar, la reorganización del órgano judicial, en el entendido que constituye un Poder del Estado, es de suyo sustancial para el funcionamiento democrático, y en segundo, que su necesaria independencia como tal pasará, a su vez, por tal reestructuración, la que debe considerar los tópicos que he enunciado.

Por otra parte, y aún cuando no puede desconocerse el rol que juegan los partidos políticos en el funcionamiento democrático, deben asimilar que respecto del funcionamiento del Poder Judicial su actividad debe ser nula. Este nuevo marco institucional de actividad recíproca entre los partidos y el Poder Judicial es indispensable para obtener una estructura judicial sana y autónoma, como también un sistema político real y efectivamente democrático.

B.- El Congreso Nacional

1.-Origen del Congreso Nacional.

a.- Sufragio. Voluntariedad y democracia: ¿sinónimos?.

El constituyente de 1980, siguiendo lo que ha sido nuestra tradición en esta materia, ideó un sistema de sufragio que repite la clásica y gastada teoría del “derecho-deber”

del sufragio. Digo gastado, ya que un somero examen de los sistemas comparados en estas materias, puede demostrarnos que la obligatoriedad del voto, en el entendido que su ejercicio constituye un deber para el ciudadano de participar en la toma de decisiones públicas, ha perdido casi toda su importancia, y hoy se encuentra francamente en retirada. Para canalizar jurídicamente esta fórmula, explicitó que para los ciudadanos el voto era obligatorio, por una parte, y que todo ciudadano tenía el derecho de elegir a aquellas autoridades que tenían esta fuente de generación.

En la mayoría de las democracias más evolucionadas, donde el principio de la libertad individual es fuertemente respetado, una de sus primeras manifestaciones la constituye la voluntariedad del voto. Y la verdad que tal concepción responde a una idea muy clara del rol que debe jugar hoy en día el voto, la manifestación de la voluntad soberana, y su cara contraria, la abstención. Digamos de paso que la abstención no consiste en la concurrencia a la urna de votación para anular el voto, o para entregarlo en blanco, sino que por el contrario, el derecho a no asistir a dichos lugares. Según un artículo publicado por el semanario francés *Le Nouvel Observateur* con ocasión de las últimas elecciones generales de dicho país, la abstención representa una manifestación de voluntad muy clara del electorado: entender que las diferentes propuestas que se presentan no son creíbles y confiables.

En los tiempos modernos no cabe otra alternativa que democracia y voluntariedad del sufragio. Si entendemos por tal sistema aquél en que el gobierno del Estado está en manos de muchos, o sea, donde la capacidad de decidir públicamente le asiste a toda la población a través de sus representantes, ella pasa necesariamente por reconocerle su absoluta libertad para determinar si desea participar en dicho proceso, o bien, en qué proceso lo hará, cuando entienda que las diferentes propuestas que se presentan no representan alternativas claras y creíbles. En este sentido nuestros partidos políticos están llamados a jugar un rol clave en lograr que se adopte constitucionalmente un sistema que reconozca el derecho de todo ser humano a su autodeterminación política, y si el caso así lo amerita, a manifestar su opinión en contra de las alternativas que le son ofrecidas. Y en todo caso, si se reconoce el principio que he formulado, aunque se mantenga la obligatoriedad actual, a reconocerle al electorado otras formas distintas de manifestación de su voluntad que la sola concurrencia a votar cada cuatro u otra cantidad de años —con el sistema actual, se vota cada dos años— ya que si no más que sufragio, el voto constituirá, solamente, la encuesta que permitirá a los partidos ver su adhesión ciudadana, y de qué forma pueden hacerla variar¹⁸.

18 En el actual sistema diferido de elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales, nuestro país se ve enfrentado constantemente a procesos electorarios que permiten a los partidos contar con una inmejorable forma de medir sus fuerzas, y lo que es mejor, sin que deban financiar dichos mecanismos. En efecto, hubo elecciones municipales el 96, parlamentarias el 97 y presidenciales el 99; van a realizarse el 2000 municipales y el 2001 parlamentarias; luego vienen dos años sin elecciones, para luego nuevamente tener dos años de procesos electorales: el 2004 municipales, el 2005 parlamentarias y presidenciales.

b.- Sistema electoral: Partidos políticos e independientes en la participación política.

En este esquema del derecho-deber del sufragio, y de las implicancias que he apuntado, se inserta otro tema de trascendencia en nuestro sistema político, y que está muy directamente relacionado con la excesiva injerencia que tienen los partidos en el funcionamiento de la Nación.

Siguiendo al profesor Sartori, un sistema electoral consiste en el mecanismo ideado para que los votos se traduzcan en cargos, parlamentarios o municipales, esencialmente. Existen fundamentalmente dos: el mayoritario, donde el vencedor de la elección se lleva todos los cargos, y el proporcional, donde los cargos se reparten entre las principales mayorías. Así, un sistema proporcional puede ir en teoría desde la elección de dos hasta varios candidatos.

La Constitución de 1980 ideó para las elecciones parlamentarias un sistema que tenía por objeto, por una parte, que la voluntad popular se agrupara en dos corrientes de pensamiento o *ideas de sociedad*, y por otro, permitir a quienes no integraban los partidos tener participación con cierta igualdad de oportunidades en la lucha electoral¹⁹.

Sin embargo, estos objetivos, la práctica lo ha demostrado, como quizás en muchos otros casos, han rendido solo en parte sus frutos. Por una parte, efectivamente ha provocado que nuestros varios partidos deban agruparse en coaliciones con el objeto de tener mayores posibilidades de obtener cargos, pero no ha permitido la participación de independientes con posibilidades ciertas de éxito. Cabe recordar, por ejemplo, que la mayoría de las personas que postularon como independientes en las elecciones parlamentarias de 1989, al poco tiempo ingresaron a uno u otro partido de las coaliciones que los habían cobijado. Al parecer, se dieron cuenta que la nueva democracia les asignaba un papel de poca monta a los *sin partido* y que la única forma de seguir en política era ingresar a ellos.

Asimismo, aquellas personas que han optado por candidaturas "solitarias" –sin integrarse a las coaliciones diseñadas para desarrollar los programas políticos "sistémicos" – han debido experimentar duros reveses. El ejemplo más claro fue el de Luis Maira, al presentarse en las elecciones senatoriales de 1989, las primeras post gobierno militar, sin compañero de lista. No obstante obtener la segunda mayoría individual en la VIII región norte no logró ser electo, ya que el pacto que representaba –el PAIS– que solo era él, obtuvo el tercer lugar. Al poco tiempo Maira prefirió incorporarse a la Concertación como ministro de Planificación en la Administración Aylwin para luego proseguir su carrera como embajador en México.

¹⁹ El artículo 18 de la Constitución establece la existencia de un sistema electoral público, regulado en una ley orgánica constitucional, que entre otras materias, deberá garantizar siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos tanto en la presentación de las candidaturas como en su participación en los procesos electorales.

Se me podrá decir que las premisas que he enunciado parecen algo *ilógicas*, por cuanto la *lógica del sistema democrático* es la participación de los ciudadanos vía partidos. Yo diré en contrapartida que la *lógica* es efectivamente que en los procesos electorales la intervención se canalice vía partidos, pero ello no debe implicar, necesariamente, que la única forma de participar en los demás asuntos públicos sea mediante este mecanismo. No sólo constitucional o legalmente es necesario reconocer la existencia de otros grupos intermedios, sino que se requiere asignarles un campo de acción propio e independiente.

En ese sentido, la norma del artículo 23 de la Constitución Política debiera representar un camino para alcanzar tal finalidad, aunque, lamentablemente, su aplicación ha resultado limitada. Esta disposición consagró la autonomía de los grupos intermedios, ya establecida como base institucional en el artículo 1º, llegando incluso a sancionar su mal uso. En esa idea, estableció la incompatibilidad entre el cargo de dirigente superior de las organizaciones gremiales con su equivalente en las organizaciones políticas, a nivel nacional o regional.

Sin embargo la norma es prácticamente letra muerta. Es cierto, se respeta tal inhabilidad, pero no puede desconocerse que las principales disputas de los cargos gremiales no son otra cosa que la extensión de las luchas electorales que los partidos tienen a nivel nacional. Incluso las respectivas listas son de los conglomerados existentes en nuestro espectro político nacional.

Tal extensión, no obstante, ha tenido *importantes excepciones*, ya que aunque no se rompe la relación partido-ente gremial, puede observarse una representación distinta. En efecto, en las últimas elecciones de alumnos de la Universidad de Chile, los vencedores han sido militantes de un partido extraparlamentario —el partido Comunista—. Aunque diversas son las lecturas que tal hecho representa, una de ellas va en la línea de ser una respuesta negativa frente al actual sistema partidario.

Las elecciones presidenciales de 1999 constituyen un caso de análisis distinto, pero que de alguna forma han servido para demostrar la paulatina consolidación del sistema electoral consagrado en la Carta de 1980. Aunque el sistema electoral no resulte aplicable a las elecciones presidenciales, igualmente es posible afirmar que ellas han constituido un elemento para afirmar la consolidación del mismo. En efecto, el electorado se inclinó por los dos principales conglomerados políticos, ambos representativos de líneas políticas no muy disímiles y que garantizan al país gobernabilidad. Su definitiva institucionalización debiera lograrse en las próximas elecciones municipales y parlamentarias del 2000 y del 2001, respectivamente. El resultado electoral de la elección presidencial debiera constituir, además, un *mentís* para todos quienes han afirmado desde hace tiempo la necesidad de modificar el sistema electoral para establecer uno que sea más acorde con nuestra realidad socio-política. Al parecer, dicha realidad no es aquella que existió en nuestro país antes de 1973, sino que otra muy distinta, en que la ciudadanía mayoritariamente ha preferido optar solo entre dos opciones políticas.

c.- Teoría de mandato representativo. Crisis del sistema. Irresponsabilidad de representantes. Amateurismo.

Llegamos así al núcleo del problema, es decir, la actualidad del sistema representativo como mecanismo idóneo de hacer efectiva la democracia.

Instaurado hace más de 200 años, ante una realidad mundial, social y política absolutamente diferente, el sistema representativo consistió en la fórmula idónea para que el detentador de la soberanía pudiera ejercerla de manera adecuada. Se entendía con cierta verdad, que los electores, como únicos poseedores de la facultad de decidir, y ante la imposibilidad de que todos ellos manifestaran su opinión respecto de cada asunto público, traspasaran esta capacidad a determinadas personas, cuantificables, que en representación de ellos, decidieran las materias que originalmente les correspondía asumir.

Sin embargo, el paso del tiempo ha hecho, quizás soy demasiado pesimista y concluyente, convulsionar el sistema. En nuestros días la representación ha dejado de ser tal para convertirse en una suerte de transferencia o transmisión de la soberanía de los electores a los electos, quienes solo recuerdan a su fuente de poder cada cierto tiempo, cuando deben renovarse en sus respectivos cargos. A su vez, el cargo ha pasado a ser parte de la persona, quien está dispuesta a hacer prácticamente cualquier cosa para lograr la nominación del partido. Ello es tan elocuente, que la lucha electoral a nivel parlamentario, fundamentalmente, prácticamente se define al momento de vencer en la nominación que hace el partido, y eso explica cómo los principales esfuerzos de quienes quieren ser candidatos se deben realizar en dicha etapa del proceso electoral. Luego, simplemente vendrá una suerte de ratificación por la ciudadanía de los candidatos que han sido propuestos por los partidos, algunos más democráticamente que otros, es decir, con mayor participación.

A este aspecto no resuelto del problema se suma otro de mayor importancia y que está directamente relacionado con lo anterior. Es el de la capacidad de los representantes. La teoría democrática, para muchos, obviamente, no exige que los ciudadanos que alcancen los cargos de elección popular deban poseer tal rasgo. Se dice "si el pueblo los ha elegido, están revestidos de más que suficiente legitimidad democrática para el ejercicio de sus cargos". Lamento, sin embargo, tener que decir que ello no ocurre en la realidad. En un sistema de voto realmente informado, con una cultura cívica desarrollada, el respaldo popular sería suficiente garantía de la capacidad e idoneidad de nuestros representantes para el desempeño eficiente del cargo. Pero, como ello en nuestro país no ocurre, contra lo que se puede escuchar hasta casi el cansancio luego de cada proceso eleccionario "el país ha dado muestra de su madurez cívica", pasa que el sistema representativo, así sin más, funciona a media máquina.

En síntesis, el sistema representativo, como está concebido, es decir, en que el representante es designado por el partido, donde el pueblo simplemente lo ratifica cada cierto tiempo, en que la participación en el tiempo intermedio en casi nula, no tiene

razón de ser en nuestros tiempos. Creo sí, en cambio, en un sistema en que manteniendo la idea que el ejercicio de la soberanía se realice a través de personas que nos representen, estén presentes con igual fuerza los conceptos de participación constante y eficaz, control de los electores de sus mandatarios en forma continua e igualdad de ambas partes del “contrato político” en cuya virtud he confiado a otro el ejercicio de *mi* parte de decisión en los asuntos públicos. Un sistema basado en la profesionalización de nuestra clase política, en vez del actual “amateurismo” que es posible observar día a día, aquí y en el mundo.

d.- Qué tipo de Congreso se requiere, o quiere, para Chile. Visiones y perspectivas.

En este esquema que he presentado, sustancial resulta efectuar una redefinición del rol que debe asignársele en el sistema democrático al Congreso. Para ello resulta fundamental, al mismo tiempo, afianzar la conciencia societaria acerca de las funciones que deseen que desarrolle tal órgano, en su carácter de principal representante de, precisamente, la sociedad, que se concretiza en la ciudadanía y en el electorado. En este sentido los tradicionales roles de representación y función legislativa deben irse superando para concebir una efectiva participación de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos que debiera pasar por una eficaz labor de control y fiscalización del Congreso en relación a los demás entes públicos.

Un Parlamento *sano*, con un efectivo afiatamiento con su electorado, en esta idea, no en la del populismo, es esencial para el funcionamiento democrático del país. Se requiere de un poder público de tal naturaleza. Tal actividad, en definitiva, no debiera ser obstaculizada según “de qué” partido sea el ente u órgano afectado. Aquí la cuestión de la verdad es fundamental. Ella debe ser el único elemento decisorio. La conveniencia política al momento de controlar y fiscalizar la actividad de nuestras principales instituciones, debe ser dejado de lado. Solo así será posible restablecer en la sociedad ciudadana, fundamento de la existencia del órgano representativo, la confianza perdida manifestada en la apatía acerca del funcionamiento institucional del Parlamento²⁰.

C.- El Presidente de la República: Los partidos políticos y el Ejecutivo.

1.- El rol institucional que el sistema constitucional de 1980 otorgó al Presidente de la República lo ubicó en una situación privilegiada en su relación con los partidos. A diferencia de lo que habían sido las experiencias anteriores a 1973, el Ejecutivo robustecido que estableció la Carta de ese año, insinuaba que la relación que éste iba a sostener con los partidos que soportaban al Gobierno debería ser sustancialmente mejor que aquella que existió hasta el pronunciamiento militar. Dramáticas peticiones y declaraciones como las formuladas por los presidentes Eduardo Frei y Salvador

²⁰ Para una mejor percepción de este efecto ciudadano ver cuadro N° 1.

Allende no debían ser necesarias en el nuevo sistema. Aquello de que el “Congreso no me deja gobernar” o “cómo me vienen a preguntar ahora, si durante estos tres años han hecho lo que han querido sin consultarme” –fue lo que le dijo el presidente Allende, días antes del 11 de septiembre, a un grupo de dirigentes socialistas que requerían su consejo para afrontar la situación que se vivía en el país–, son buenos índices de la relación que había existido en los últimos años de vigencia de la Constitución de 1925.

2.- La Constitución de 1980, junto con reconocer la dualidad de funciones y roles del Presidente de la República –jefe de Estado y jefe de Gobierno– le entregó una serie de variadas atribuciones, las que le deberían permitir gobernar con cierta tranquilidad. Si observamos lo que ha sido la funcionalidad democrática desde 1990 puede advertirse cómo, en efecto, los presidentes Aylwin como Frei han ejercido sus mandatos con “bastante tranquilidad” en lo que han sido sus relaciones partidistas. Por cierto, dichas administraciones han experimentado conflictos y tensiones, pero ellas, fundamentalmente, no se han derivado de la influencia o actividad que pudieran haber desarrollado dichas entidades sino que, más específicamente, a algunas cuestiones pendientes de la administración militar, o de otros conflictos de gestión que se han producido en ellas.

3.- Por otra parte, el sistema electoral, que ha «exigido» la formación de coaliciones, ha otorgado, por cierto, un respaldo importante a esta tranquilidad de gestión que han tenido los presidentes post 1990. Puede pensarse que con un sistema de partidos segmentado, como el existente en 1973, la situación podría haber resultado sustancialmente disímil. Sin embargo, dicha hipótesis constituyente una ilógica, en el sentido que, difícilmente, nuestra clase política, por lo menos en el tiempo inmediato, volvería a intentar ser gobierno sin contar con un respaldo sólido.

4.- Todo este conjunto de directrices, que evidentemente son novedosas, han producido importantes beneficios para el accionar del Presidente situándolo en una posición suprapartidaria, por encima de los partidos. Manifestación preclara de esta independencia, y de una suerte de *primos solutus* del jefe de Estado, ha sido la forma como los presidentes se han comportado en sus relaciones gubernativas. El respaldo político otorgado a sus secretarios de Estado en situaciones de bastante complejidad –baste recordar el voto del ministro Figueroa con licencia de conducir en las elecciones municipales de 1996 o el rechazo de la renuncia de la ministro Alvear ante la fuga de la cárcel de alta seguridad ocurrida el 31 de diciembre del mismo año– son demostraciones plenas cómo el Presidente ha ejercido con fuerza y energía su mando, y, en estos casos, no solo ante su coalición de gobierno, sino que también ante los partidos de oposición. Corroboran lo anterior, la actitud que adoptara durante la totalidad de su mandato el Presidente Frei en materia de nombramientos ministeriales, en que ha sido posible advertir tanto una sólida posición del gobernante frente a su propio partido, como un acatamiento partidario a su calidad de tal.

Pareciera que dichas líneas conductuales serán mantenidas por el presidente Ricardo Lagos, ya que así ha quedado de manifiesto en su primeros actos de gobierno como fue la conformación del equipo ministerial y de autoridades regionales. Aunque la intención de los partidos políticos concertacionistas fue ejercer un rol clave en la decisión presidencial, pareciera que ella se limitó fundamentalmente a efectuar las proposiciones de cargos, ya que la definición final fue asumida por el Presidente con bastante autonomía, llegando incluso a generar más de algún descontento en las sedes partidistas. En efecto, más que atender a las peticiones partidarias, Lagos se inclinó por las consideraciones de ciertos dirigentes y personas afines, que aunque algunos tienen importantes cargos partidarios, ejercieron esta influencia de manera personal. Lo ocurrido al interior de la Democracia Cristiana, con la renuncia de su presidente el diputado Gutemberg Martínez, ante la petición del diputado Lorenzini fundada en la escasa representación partidaria en el gabinete presidencial, junto con evidenciar la crisis existente en su interior, gatillada en buena medida por los resultados electorales negativos que ha tenido dicha agrupación desde las elecciones municipales de 1996 y que alcanzó su punto culminante en las primarias presidenciales de mayo de 1999, es demostrativo de este hecho. En el fondo, y también ha podido observarse en otros partidos, estos esperaban un comportamiento presidencial distinto en esta materia, digamos *menos independiente*.

Este rol institucional del Presidente de la República en la Carta de 1980, en lo que se refiere al ámbito interno –al interior del gabinete– también lo ha sabido explotar el Presidente Lagos de manera más sustantiva que los anteriores presidentes concertacionistas. Tanto en la práctica como, y quizás mas importante aún, desde la perspectiva comunicacional, Lagos se ha colocado “muy por encima de su equipo ministerial”, asumiendo, personalmente, la voz gubernamental ante los principales hechos políticos de estos primeros meses, algunos, incluso, bastante espinudos, como fue el famoso “almuerzo” de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros. Como sí ocurrió en los gobiernos de Aylwin y de Frei, en este gabinete no ha existido un “circulo de hierro” o “equipo político fuerte”, como lo fueron en su momento los ministros Krauss, Boeninger y Correa, o Figueroa, Alvear, Insulza y Pérez Yoma, respectivamente. Aun cuando se han mantenido como secretarios de Estado algunos de dichos nombres –Insulza y Alvear– los roles institucionales que han asumido han sido sustancialmente diferentes a aquellos que tuvieron en la anterior administración, y eso en buena medida, tiene su repuesta en la personalidad del actual Presidente de la República. El gobierno actual es “Lagos y sus ministros” y no “los ministros de Aylwin y de Frei”.

5.- En síntesis, es posible advertir que en la única instancia institucional –Poderes del Estado– donde la Institución ha prevaecido a la influencia de los partidos, ha sido la Presidencia de la República. Esta notoria preeminencia, del Presidente –jefe de gobierno– sobre los partidos corresponde a un fenómeno que se viene manifestando de manera progresiva en otros Estados, con un creciente fortalecimiento de la instancias

ejecutivas en detrimento de las asambleas, y en consecuencia, de los partidos, que son los principales sustentos de dichas instancias legislativas.

III.- Conclusiones

¿Está en crisis la política?

A la luz de los comentarios que he enunciado en este trabajo surge la interrogante en relación al estado en el cual se encuentra la actualidad la política, y todos los aspectos que circulan alrededor suyo. A partir de los sucesivos resultados electorales que se han verificado en estos últimos diez años, y especialmente con el de las últimas elecciones presidenciales, más que un descontento con la política en sí misma, entendida como actividad relacionada con las decisiones públicas, y por ende consustancial al ser humano, lo que se observa es una respuesta negativa a una oferta política sin opciones claras y creíbles, en un momento dado y en una coyuntura particular. Es decir, como lo ha afirmado recientemente el sociólogo Eugenio Tironi, una suerte de divorcio entre el pueblo y sus elites, un distanciamiento creciente entre las masas y quienes están en la cima de la toma de las decisiones públicas, que se gráfica en una suerte de creciente *irrupción de las masas* con el consiguiente *malestar de las elites*²¹. Tal evaluación, al mismo tiempo, y a partir de los mismos elementos, permite afirmar que ante la existencia de opciones claras y creíbles, como al parecer ocurrió en la última contienda electoral, el ciudadano común tendrá mayores motivaciones para tomar parte en los mecanismos de consulta democrática como son las elecciones. En definitiva, entra en escena un nuevo concepto, que está asociado a la eficiencia del sistema político como mecanismo idóneo en la consecución del fin último de todo Estado que no es otro que el bien común.

En este esquema, el campo de acción de los partidos tradicionales, especialmente la Democracia Cristiana, con importantes niveles de conflicto interno, de no mediar reformas importantes tanto en sus proyectos políticos como en la forma de idear y conformar sus estructuras —que debieran referirse tanto a la forma de abordar las cuestiones esenciales de la comunicad como a una mayor y *mejor* participación de sus integrantes de las definición de las mismas, respectivamente— irá siendo progresivamente menor, reduciendo la actual participación ciudadana que se aproxima al 5% de la población. Esta suerte de *crisis de legitimidad*, va en directa relación con la eficacia política de las agrupaciones partidarias y una suerte de distanciamiento permanente entre representantes y representados, en todos los niveles sociales, culturales y económicos del país.

21 En su obra *La irrupción de las masas y el malestar de las elites, Chile en el cambio de Siglo*. Editorial Grijalbo, 1ª edición, septiembre de 1999, el autor destaca la nueva composición de la sociedad chilena, los nuevos roles que han asumido los diferentes estratos y de que forma es posible afirmar la transformación del ciudadano en una persona que demanda respuestas efectivas de la autoridad, es decir, un verdadero *consumidor del Estado*, que no sólo participa en el diseño de las políticas públicas, sino también en su ejecución y evaluación, como también lo ha afirmado recientemente el ex Ministro del Gobierno de Patricio Aylwin, Enrique Correa. (Ver *Revista Que Pasa* N° 1503,31 de enero del 2000, y diario *El Mercurio de Santiago*, del martes 29 de febrero del 2000, página A3)

El desafío que se plantea la democracia chilena, entonces, es superar la actual “oligarquía representativa”, hacia un sistema que implique un grado de participación mayor de la ciudadanía, cuyo primer índice debería ser la descentralización de los mecanismos para la toma de las decisiones públicas, es decir, otorgar a las regiones una mayor autonomía, para lo cual resulta indispensable otorgar a los órganos existentes en cada una de ellas las atribuciones necesarias para lograr dicho propósito, en donde la comuna debiera ser el punto neurálgico del accionar político y social de la comunidad. De esta forma, correlativamente, los órganos centrales asumirían de mejor manera el ejercicio de sus actuaciones propias, no interviniendo en aquellas actividades que le son absolutamente ajenas. Así, por ejemplo, la decisión de crear una nueva comuna o erigir un determinado monumento en ellas no debiera quedar entregado a la decisión del órgano legislativo central, como ocurre en la actualidad, sino que debiera ser resuelto por los entes regionales y comunales respectivos.

Para que dicho deseo se transforme en realidad, y creo que se requiere de manera rápida, es necesario reformular las atribuciones y competencias de los Municipios y de los órganos locales, y principalmente, efectuar ciertas enmiendas en relación a los recursos financieros entregados para la gestión de sus labores. Sin esta última parte, las enmiendas institucionales pueden estar, igualmente, condenadas al fracaso.