

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 617, AGOSTO 2022

HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Entrevista inédita

Edgardo Boeninger: sobre la crisis de representatividad y la democracia en Chile

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ RAMIL
JOSÉ DANIEL SOUSA OLIVA



EDGARDO BOENINGER, 1925-2009



Cuadro pintado por Iris Boeninger, 2008

RESUMEN

- Las preguntas que emergen sobre cómo podría afectar a la democracia representativa el proceso constituyente que se desarrolla en Chile cobran vigencia en momentos en que los chilenos se preparan para votar el texto preparado por una Convención Constitucional el próximo 4 de septiembre. Tal situación invita a una mirada diacrónica de la democracia y la crisis de representación política del país.
- Con ese telón de fondo, surge una voz política de autoridad, no solo por su calidad política e intelectual sino también por su compromiso con pavimentar la transición desde el régimen militar hacia la democracia en base al acuerdo, la negociación y la conciliación política. Se trata de Edgardo Boeninger Kausel.
- Fue entrevistado poco antes de su deceso en el marco de una investigación de más largo aliento sobre el estado de la democracia en América Latina en la que Chile era un estudio de caso. En ese momento, 2009, ya los académicos alertaban acerca de problemas y disfuncionalidades que, de no corregirse, podrían derivar en el deterioro de la calidad de la democracia chilena y, con ello, encaminarse a perder el lugar de excepción que compartía, con Costa Rica y Uruguay, en todas las mediciones de la calidad de la misma.
- En esta entrevista inédita, quien fuera el primer Ministro de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) en democracia habla de las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, la irrupción del fenómeno de los “díscolos” y los problemas de los partidos para el logro de la disciplina y la coherencia política, el impacto del sistema binominal en la representación política, el debate sobre el cambio del régimen político, el efecto de los plebiscitos, la necesaria descentralización, la calidad de la educación, la situación de la participación ciudadana, los desafíos de la competitividad y el estado de los medios de comunicación y la libertad de prensa, entre otros temas.
- Boeninger elabora también un análisis a partir de las categorías de “soberanía popular”, “capacidades de desarrollo” y “producción de conocimiento”, vislumbrando los dilemas que en ese entonces se presentaban de cara al futuro y que hoy permanecen vigentes en el debate político.

Palabras clave

Edgardo Boeninger, democracia, desarrollo, representación, gobernabilidad, transición, Constitución.

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ RAMIL es Ph.D. en Procesos Políticos Contemporáneos por la USC (España), presidenta de la Fundación Hay Mujeres, analista política y consultora. Tuvo la oportunidad de trabajar con Edgardo Boeninger en abril de 2006, cuando fue convocada por él para integrar el Grupo de Trabajo por la Reforma Electoral que la presidenta Michelle Bachelet le encargó liderar al exministro con el propósito de elaborar una propuesta de reforma del sistema electoral binominal.

JOSÉ DANIEL SOUSA OLIVA es Ph.D. en Ciencia Política por la UFRGS (Brasil) y Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Es profesor del Instituto de Administración Pública (México) y asesor parlamentario. Durante su estancia en Chile participó en la investigación sobre el caso de Chile en el marco del proyecto *Calidad de la Democracia en América Latina*, entrevistando a diversos actores clave para el capítulo chileno, entre los que se destaca Edgardo Boeninger.

Los autores agradecen los comentarios de Iris Boeninger.

En momentos en que Chile experimenta un tránsito constitucional resulta inevitable no recordar otra transición de la historia política reciente, la realizada desde el autoritarismo hacia la democracia. En ella hay un personaje que se erige con espesor propio. Se trata de Edgardo Boeninger Kausel (1925-2009).

Ingeniero civil de profesión y cientista político por pasión, como miembro del Partido Demócrata Cristiano ocupó funciones relevantes en el Estado chileno: senador de la República, ministro Secretario General de la Presidencia, Director de Presupuestos, rector de la Universidad de Chile y líder del grupo de trabajo para la reforma electoral que, creado en el año 2006, es más conocido como “Comisión Boeninger”. Además, fundó Innova Chile y Chile Transparente, amén de impulsar la relación con el Asia Pacífico a través de la Fundación Chilena del Pacífico.

A continuación, se presenta una entrevista inédita que se llevó a cabo el 18 de junio de 2009, tres meses antes de su deceso.¹ El telón de fondo era la recta final del primer mandato de Michelle Bachelet (2006-2010) y cuando el país se preparaba para las elecciones presidenciales, que tuvieron lugar en dos vueltas, entre el expresidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Sebastián Piñera.

El triunfo de este último, en representación de la centroderecha, supuso la derrota de los partidos congregados en la Concertación de Partidos por la Democracia, luego de veinte años ininterrumpidos de ejercicio. Para muchos, ese fue el año en que se concretó el principio de alternancia, lo que es visto como un indicador de madurez política. Para otros, el fin de dicha coalición fue el resultado del libre cauce de tendencias centrípetas en su interior y el debilitamiento del proyecto colectivo original. Todo ello en medio de un debate profundo sobre la necesidad de renovación de la élite política.

El triunfo de este último [Sebastián Piñera], en representación de la centroderecha, supuso la derrota de los partidos congregados en la Concertación de Partidos por la Democracia, luego de veinte años ininterrumpidos de ejercicio.

Aunque la entrevista estuvo centrada en la calidad de la democracia en ese momento en Chile, con un especial acento en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la mirada de Boeninger fue más allá de la coyuntura. Su visión oteaba los siguientes 20, e incluso 30 años, con la convicción de que el camino recorrido en el periodo democrático había sido satisfactorio pero insuficiente para alcanzar los niveles de una democracia verdaderamente en forma. Para él, la clave del desarrollo en Chile

¹ La entrevista a Edgardo Boeninger se realizó en el marco de un estudio sobre la Calidad de la Democracia en Chile, conducido por María de los Ángeles Fernández Ramil. La investigación fue impulsada por la *Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina* encabezada por el politólogo Leonardo Morlino.

era la modernización de las instituciones, más que la acumulación de capital. Esto se lograría solo si se generaba el clima propicio para los acuerdos políticos, ya que, a su juicio, construir puentes amplios en temas estructurales no significaba el cogobierno, sino comprender que la administración del país se ejerce para todos los ciudadanos sin exclusión.

Boeninger era un defensor de la legitimidad de la llamada “Constitución de 2005” (es decir, la que lleva la firma del expresidente Ricardo Lagos) pues consideraba, por un lado, que las reformas de ese año habían debilitado significativamente los enclaves autoritarios; por otro, creía que el aparente sesgo económico liberal del texto iba en línea con la realidad productiva del país. En su pensar, una economía de libre mercado con una baja participación del Estado era el camino correcto, tal como ocurría en las democracias más desarrolladas del mundo. Ir en dirección contraria podía llevar al país a tomar la ruta de otros regímenes populistas, autoritarios y nacionalistas de la región. En ese sentido, no consideraba necesaria la redacción de una nueva Carta Fundamental, pero sí percibía la necesidad de llevar a cabo algunas reformas para garantizar un Estado social de derecho. La continuidad constitucional, para Boeninger, significaba un reflejo de la estabilidad política del periodo postransicional.

Cuando se cumplen trece años de realizada la entrevista, su visión cobra renovado interés.

En primer lugar, debido al asedio que la democracia experimenta hoy día en el mundo, lo que se expresa en una ola intensificada de autocracias en la que cada vez más países transitan hacia regímenes populistas autoritarios. El fenómeno fue advertido por el propio Boeninger en su libro *Chile rumbo al futuro*, pues consideraba riesgoso y equivocado que algunos países latinoamericanos gobernarán al margen de las instituciones.

Boeninger era un defensor de la legitimidad de la llamada “Constitución de 2005”.

De acuerdo con una de las últimas mediciones de la calidad de la democracia (Boese et al. 2022), se ha registrado un aumento de las autocracias cerradas, en las que 30 países, con el 26% de la población mundial, se han alejado del ideal democrático para acercarse al autoritarismo. Por otra parte, la autocracia electoral sigue siendo el tipo de régimen más común y alberga al 44% de la población mundial, o 3.400 millones de personas.

La naturaleza de la nueva transición al autoritarismo al que asiste el mundo es que las democracias ya no mueren como lo hacían anteriormente, con golpes militares que clausuraban a las instituciones y anulaban el Estado de derecho. Por el contrario, la forma más común de los quiebres democráticos en la actualidad es la gradualidad, a través de líderes elegidos democráticamente que subvierten las instituciones desde adentro. Lo anterior se traduce en la modificación de las reglas del juego para reducir el papel y las posibilidades de la oposición, atacar los medios de comunicación y la libertad de expresión.

Como resultado, se produce un debilitamiento sostenido de los derechos civiles, una polarización explícita de la sociedad, la difusión de información falsa y una crisis de legitimidad de las instituciones formales (Alizada et al. 2021).

Lo llamativo de este nuevo modelo es que los líderes autócratas-populistas continúan convocando a elecciones en lugar de cerrar completamente el régimen. Boeninger (2009) advirtió —tal como se observa en la entrevista que a continuación se presenta— sobre la trampa de organizar referéndums o plebiscitos nacionales para definir o dirimir opciones de política pública en una manipulada relación entre el mandatario y su pueblo, la cual, para él, conducía inevitablemente a regímenes populistas autoritarios.

El segundo motivo, tanto o más importante, dice relación con la situación que Chile atraviesa desde el estallido social de octubre de 2019. El cúmulo de movilizaciones, muchas de ellas expresadas de manera pacífica pero también otras en forma de una violencia inédita en la historia reciente del país, con su correlato de vandalismo y destrucción, solo pudieron ser canalizadas a través del denominado “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución”. Firmado el 15 de noviembre, durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), este documento comprometió a las fuerzas democráticas del país a generar un itinerario para redactar un nuevo texto constitucional. Iniciado con un plebiscito de entrada fijado para el 25 de octubre de 2020, en el que el 78% de la población votó a favor de la idea de reemplazar la actual Constitución, optando mayoritariamente además porque ese trabajo lo llevara a cabo una Convención Constitucional electa por la ciudadanía, dicho itinerario concluirá el próximo 4 de septiembre, cuando los chilenos y chilenas deberán aprobar o rechazar la propuesta de Constitución elaborada por los convencionales.

Lo llamativo de este nuevo modelo es que los líderes autócratas-populistas continúan convocando a elecciones en lugar de cerrar completamente el régimen.

La solemnidad del actual momento histórico (desde su independencia, Chile ha tenido solo cuatro grandes constituciones: las de 1828, 1833, 1925 y 1980), a lo que se suma el hecho de que el texto recientemente elaborado será el primero redactado por una Convención elegida por voto popular, es indiscutible. Sin embargo, en el último tiempo han surgido voces de alerta que señalan que el borrador supondría retrocesos en ámbitos como el sistema político, el modelo económico, el catálogo de derechos sociales y las formas de Estado, por citar algunos ejemplos.

Es en este contexto de amenazas inéditas para la democracia representativa en Chile, país que hasta el momento venía ostentando —junto a Costa Rica y Uruguay— los más altos índices de calidad de la democracia de la región, que cobran actualidad las reflexiones de Boeninger. En las páginas que

siguen se presenta el contenido de la entrevista realizada, en la que muchas de sus palabras y observaciones, al tenor del momento de definiciones constitucionales que vive el país, resuenan con tono profético.

¿Podría hacer un balance de la calidad democrática en Chile, en especial del periodo 2000-2008?

Lo que ha ocurrido en el periodo 2000-2008 es que tópicos asociados con la democracia han ido mejorando su calidad, es decir, las instituciones y el respeto a las mismas. Ha sido importante, por ejemplo, el fortalecimiento del poder Judicial, el cual buscaba un acceso más equitativo a la justicia. La reforma constitucional de 2005 eliminó una serie de elementos que no eran propios de la democracia, como el Consejo de Seguridad Nacional, que quedó reducido a la nada, las designaciones de los senadores y otras materias que eran legado del régimen militar. Ahí hay un progreso muy grande que se manifiesta en el año 2005. Yo diría que lo que ha mostrado un retroceso, aunque no significa que se haya resentido la calidad de la democracia, pasados los primeros años de asentamiento del nuevo sistema y los temores a la regresión autoritaria, es que la clase política y sus miembros individuales han ido adquiriendo una creciente autonomía de comportamiento. De ahí la existencia de fenómenos como los llamados “díscolos”.² Ahora bien, son fenómenos que se presentan en todos los sistemas democráticos del mundo, no hay que extrañarse tanto, aunque nosotros lo vemos como un deterioro porque teníamos más homogeneidad, más disciplina.

Lo que ha ocurrido en el periodo 2000-2008 es que tópicos asociados con la democracia han ido mejorando su calidad, es decir, las instituciones y el respeto a las mismas.

Un proceso que se ha ido acentuando en los últimos dos años, y que efectivamente muestra un deterioro de la calidad de la política, es la manifestación de la primacía de proyectos individuales, de parlamentarios y otros dirigentes, por sobre las causas colectivas de los partidos o coaliciones a los que pertenecen. La aparición de múltiples casos de comportamiento indebido en el Estado y en los

² En la política chilena, el fenómeno de los llamados “díscolos” hace referencia a la desobediencia, rebeldía o deslealtad partidaria derivadas de un comportamiento político pragmático. Es lo que se conoce en las democracias representativas más generalmente como “transfuguismo político”, el cual, de acuerdo con Reniu (2009), es definido como “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”.

municipios es un tema transversal, aunque es más fuerte e impactante en el gobierno central que en otros. Esto tiene mucho que ver con una pérdida de poder progresiva de los partidos políticos. Aquí, los partidos han perdido estatus y presencia en relación al presidente de la República y sobre sus parlamentarios. Entonces, los partidos —que son, en toda la teoría conocida, el eje de los sistemas democráticos— han ido perdiendo peso y dejando un vacío de representatividad y de poder que se nota en el sistema.

Pensando en un triángulo, si quisiéramos hacer un balance virtuoso entre lo que sería capacidades de desarrollo, producción de conocimiento y soberanía popular, ¿hacia dónde se inclinaría la balanza en el caso de Chile?

Creo que estos factores están interrelacionados. No veo conflicto entre ellos, en parte porque me da la impresión de que no hay balance que signifique transferencia relativa de una capacidad a otra.

El tema de la soberanía popular ha progresado mucho en el país. Ahora bien, existen dilemas que se presentan de cara al futuro y que no están resueltos a satisfacción de las clases dirigentes nacionales ni de los ciudadanos. Esto tiene que ver con la participación, el empoderamiento ciudadano y todos estos términos que se pusieron de moda en Chile en los últimos dos o tres años y que apuntan a un mayor rol directo del ciudadano, por consecuencia de la soberanía popular, en el acontecer político y social del país. Yo, frente a eso, entiendo que Chile es una democracia representativa. El tema es la crisis de representatividad, la que principalmente se expresa, como dije, en los partidos políticos. Estaríamos en serios problemas si la soberanía popular tendiera a romper las cadenas y a salirse de la democracia representativa porque ahí entraríamos en situaciones de inestabilidad institucional, de contradicciones entre grupos que, ciertamente, afectarían la capacidad de desarrollo del país. Pero eso, hasta ahora, no ha ocurrido.


El tema es la crisis de representatividad, la que principalmente se expresa, como dije, en los partidos políticos.

La capacidad de desarrollo se ha mantenido y esto tiene que ver con dos cosas positivas: las políticas macroeconómicas de los sucesivos gobiernos, con brillantes gestiones de los ministros de Hacienda y, por otro lado, un Banco Central muy asertivo, aunado a la certidumbre que les da el funcionamiento de las instituciones, el Estado de derecho, el respeto a los contratos, los canales de solución de conflictos y la responsabilidad en la toma de decisiones de quienes presiden la república.

Posiblemente la capacidad de desarrollo esté viéndose afectada por factores económicos y otros no económicos. En estos últimos no cabe duda de que el retraso en un aumento de la calidad de la educación, en especial de una igual calidad de educación para todos los sectores económicos, está empezando a constituirse en un obstáculo de la panacea del desarrollo; no tenemos mano de obra suficientemente capacitada ante las competencias laborales del siglo XXI; no tenemos una calidad en la educación básica y media adecuada (incluso nuestras universidades, que tienen bastante fama en América Latina, no se encuentran en el *ranking* de las 200 mejores universidades del mundo, de manera que también les falta para llegar a cumplir las exigencias de un país que aspira a convertirse en un país desarrollado en un lapso prudencial). Otro elemento no económico es la desigualdad en el sentido de que deja atrás a mucha gente y no puede ser útil al desarrollo nacional. Lo que muchos compatriotas requieren es ayuda para disminuir su inferioridad de condiciones.

Un tercer tema es que todavía tenemos una vulnerabilidad excesiva respecto de los trastornos económicos internacionales (y no lo digo por la crisis actual [2008], porque antes ya se afectó el precio del cobre y la gasolina). En el gobierno de Michelle Bachelet las políticas económicas han sido notables y tenemos un sistema de regulación, además de una economía de mercado regulada que ha probado su fortaleza en el enfrentamiento gubernativo en los últimos acontecimientos. Sin embargo, somos una economía globalizada pequeña, y por eso tenemos vulnerabilidad ante los acontecimientos externos y nuestros bancos están sanos porque las políticas monetaria y fiscal han sido buenas. En cambio, la economía real ha sufrido la disminución de exportaciones que ha ido generando quiebras y pérdida de empleo y otras cosas. Entonces ahí tenemos un elemento de vulnerabilidad bastante grande.

Ahora, entre los problemas económicos está la incapacidad creciente de resolver temas delicados de orden sectorial. Un tema álgido es el de las relaciones laborales, donde existe un conflicto muy fuerte entre los empresarios y los trabajadores, con una cierta parálisis en la capacidad de tomar decisiones en uno u otro sentido por la consiguiente incertidumbre de los actores. La incertidumbre, en efecto, es lo que más sienten los empresarios porque estiman que hay demandas laborales que, si se materializaran, afectarían muy negativamente la capacidad de las empresas de seguir compitiendo en la forma que lo hacen en el mercado mundial.



La economía real ha sufrido la disminución de importaciones que ha ido generando quiebras y pérdida de empleo y otras cosas.

Otro tema sectorial es que estamos atrasados en una política efectiva de apoyo al mundo de las pequeñas y medianas empresas (pymes); todo ese mundo de microproducción que tiene dificultades muy serias, debilidades de supervivencia, falta de capacidad de gestión, de canales de comercialización, de acceso al

crédito, de cambios tecnológicos, de manera que hace falta una mayor integración del mundo de las pymes al conjunto de la economía. Hay problemas de responsabilidades respecto al Estado y las empresas. El aporte de las pequeñas empresas al desarrollo nacional está limitado por sus incapacidades y debilidades.

Otro y muy destacado punto es que estamos atrasados en el cambio tecnológico y de innovación. Existe hace cuatro años un Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad, pero todavía no ha logrado realmente generar las redes de interconexión con universidades, empresas y gobierno, de forma tal que se pueda articular un esfuerzo eficaz en el campo de la innovación. Aunque en los primeros años es probable que la innovación en Chile tome mucho más la forma de difusión de buenas prácticas, adaptación o copia tecnológica, no es menos cierto que, sobre todo en el sector servicio de la tecnología de información, se tiene una cantidad de potencialidad de partir de cero hasta convertirse en una cosa de la importancia de Bill Gates de Microsoft o Google. Ahí tenemos otra debilidad.

Otro y muy destacado punto es que estamos atrasados en el cambio tecnológico y de innovación.

Creo que tenemos limitaciones sectoriales y microeconómicas que afectan nuestra capacidad de desarrollo; eso sin considerar los problemas específicos que tiene una industria como la del salmón que, hasta estos momentos, no ha sido posible volver a parar en sus pies; además de la falta de una estrategia de desarrollo energético en la que existen opositores a prácticamente todas las opciones que hay. Hay un cierto entusiasmo por las energías limpias renovables, la eólica, la solar, que fueron justificadas porque tienen consenso, pero lo que no sabemos es qué parte del sector energético de aquí al año 2020 podrá tener esas energías.

Este es un país que tiene agua en el sur y ahí estamos parados respecto a las decisiones.

¿Existe competencia pluralista en Chile, es decir, hay opciones reales o límites críticos?

Hay opciones reales, pero una cosa que tiene semicongelado al sistema político es el sistema binominal,³ porque nadie puede irse de una coalición a menos que quiera correr el riesgo de desaparecer del mapa político en las siguientes elecciones parlamentarias. Sin embargo, es tanta la tensión interna en

³ El propio Boeninger presidió el llamado “Grupo de Trabajo sobre la Reforma Electoral”, formado en 2006 a instancias del ministro del Interior de la época, Andrés Zaldívar, quien recibió el encargo de la presidenta Michelle Bachelet de armar un grupo de expertos con la misión de analizar alternativas al sistema electoral binominal. Para más información, De la Fuente (2015).

los partidos que este año hemos presenciado la aparición de “descolgados”, sobre todo del mundo de la Concertación.

Pero, más allá del sistema electoral, hay una competencia política incluso dentro del binominal, con todas sus deficiencias, sus inconvenientes y defectos, que apuntan a la buena competencia entre dos bloques principales. Esta competencia entre la Concertación y la Alianza por Chile es como la que existe entre demócratas y republicanos en Estados Unidos, conservadores y laboristas en Inglaterra, el Partido Popular y los socialistas de España, el socialdemócrata y el demócrata cristiano en Alemania, de tal modo que creo que es un tipo de estructura política que favorece la competencia pero dentro de un margen que, a su vez, favorece la formación de mayorías políticas en el Parlamento y, en consecuencia, la gobernabilidad en el país.

¿Cómo se da el fenómeno de mayorías y minorías en el Congreso y si está afectando la calidad de la democracia? ¿Se dan fenómenos de mayoría absoluta y aplastante de las minorías?

Lo ideal es que haya un partido o coalición gobernante con su correspondiente mayoría parlamentaria. Eso no se da automáticamente ni en Chile ni en ninguna otra parte. En Estados Unidos esto ha ocurrido solo en el actual periodo de Barack Obama, porque ha sido tradicional que un partido demócrata que gobierna tenga una oposición republicana dominando el Congreso; en Inglaterra es un caso más de correspondencia de su sistema uninominal mayoritario donde el primer ministro tiene mayoría parlamentaria; los regímenes parlamentarios europeos tienen gran ventaja sobre los regímenes presidenciales de América Latina en cuanto a que, sin mayoría de gobierno, no hay gobierno porque el voto de censura produce el fin de la administración y se llama a nuevas elecciones. En nuestro caso, hemos tenido una razonable oposición del Parlamento con una oposición bajo el efecto del sistema binominal que ha estado levemente sobrerrepresentada. En verdad, han estado sobrerrepresentados tanto la Concertación como la Alianza a costa del Partido Comunista (PC), y se han distribuido amigablemente los asientos que podría haber ocupado el PC.

Lo que más caracteriza a esta etapa actual es la inestabilidad en materia parlamentaria por la indisciplina de los parlamentarios de la coalición gobernante. Yo estuve ocho años en el Senado y antes fui cuatro años ministro de la SEGPRES, por lo que valoro y destaco la importancia del diálogo transversal y los acuerdos que se logran en el Parlamento.

Las negociaciones entre el gobierno y la oposición son parte del ejercicio democrático, pero, en el caso chileno, se han dificultado y por eso hemos presenciado cosas como la Ley General de Educación, que demoró casi dos años en salir por desavenencias muy transversales.

¿Cómo es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo? En la práctica, ¿está el Legislativo por encima de los otros poderes como el Judicial o por debajo del Ejecutivo?

El espectro político chileno ha sido unánime al señalar la falta de poder del Parlamento, es decir, que vivimos un hiperpresidencialismo y que el Congreso es un tanto decorativo. Yo discrepo de esto porque —en primer lugar— son muy pocas las políticas públicas, salvo las macroeconómicas, que se desarrollan sin que haya una promoción parlamentaria a distintos proyectos de ley; además, en la aprobación de los proyectos de ley, el Parlamento tiene mucho poder, no hay ninguna ley que se pueda aprobar sin consentimiento de la mayoría parlamentaria, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Y hay seis o siete instancias en las que hay poder de veto de los parlamentarios sobre el Ejecutivo y hay instancias de negociación. Ambas se suman para dar fuerza al Parlamento.

Los parlamentarios chilenos tienen, de manera individual y colectivamente, más poder que sus congéneres británicos. Estuve en Inglaterra, donde existe un régimen parlamentario, y asistía a las reuniones en la Cámara de los Comunes y las mociones e iniciativas de los diputados resumen la capacidad de iniciativa parlamentaria; el primer ministro es miembro del Parlamento.

En un sistema presidencial, los parlamentarios buscan el equilibrio de poderes, pero eso es contrario a la naturaleza del presidencialismo. Entonces, lo que existe acá es un esfuerzo por parlamentarizar el presidencialismo, es decir, debilitar al presidente y fortalecer al Legislativo pero dentro de los cánones del régimen presidencial, donde existe la separación de poderes. Soy contrario a eso: o vamos a un sistema parlamentario en algún momento del futuro o nos mantenemos en el presidencialismo más o menos del tipo que tenemos con variaciones marginales, pero no con un traspaso significativo de poderes del presidente al Parlamento. Creo que esa es la peor de todas las soluciones, ya que nos dejaría en un híbrido donde perderíamos virtudes del presidencialismo, sin aprovechar las ventajas del parlamentarismo.

¿Cuál es el desempeño del Congreso en términos de productividad legislativa? ¿Tienen agendas pendientes?

La respuesta del Parlamento a los proyectos del Ejecutivo ha sido buena, a pesar de diferencias sectoriales en todos los proyectos que dicen relación con los beneficios para personas e instituciones o sectores de la producción; en cambio, son bastante más complejas para reformas sectoriales de mayor envergadura o en temas de derechos humanos y, en general, del sistema político, porque ahí la diferencia entre los bloques y el empate ha predominado.

Tanto es así que las reformas constitucionales de 2005 demoraron quince años en materializarse. Otras, como el Código de Aguas, tardaron doce. Ahí hay bastante más dificultad de acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo, sumado a la oposición de determinados grupos parlamentarios, que han detenido y estancado el avance en la materia.

¿Disminuye esto la calidad de la democracia?

Disminuye la efectividad de la democracia. La calidad no, ya que esto es normal en una democracia donde existe el debate político y el enfrentamiento de ideas y concepciones. Es un empate político y no sé si esto se pueda considerar de baja calidad o no. Probablemente tenga que ver con la calidad cuando esos estancamientos se producen por desavenencias al interior del bloque gobernante, que es el que toma la iniciativa y presenta los proyectos y se encuentra de repente con que parte de sus propios parlamentarios no lo acompañan.

Pero en la calidad de la democracia influyen otros factores.

¿Las comisiones especiales que se forman en el Parlamento verdaderamente son eficaces y resuelven los asuntos, o éstos se disipan entre la política?

El Parlamento suele ser juzgado principalmente por las sesiones en Sala, que son las que trascienden a los medios de comunicación, tanto en la Cámara como en el Senado, donde hay mucho de mediático y político. El trabajo legislativo se hace en realidad en las comisiones y las dos cámaras, la de Diputados y Senadores, tienen una institucionalidad formal de comisiones fuerte, estable y bastante eficaz. Yo puedo dar fe de mis ocho años en el Senado,⁴ ya que asistía a cuanta comisión había. En ese tiempo no fueron pocos los proyectos en que, entre las comisiones parlamentarias con aportes de diputados de todas las bancadas, se mejoraron apreciablemente las iniciativas enviadas por el Ejecutivo.

El libro editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas* (Stein et al. 2006), clasifica al Parlamento en varias categorías. Una de ellas, la mejor, lo califica como re-activo-constructivo: reactivos a las iniciativas del Ejecutivo y constructivos porque hacen aportes que mejoran esos proyectos. Este libro hace un *ranking* a nivel latinoamericano y el Parlamento chileno es calificado, de lejos, como uno de los mejores de la región en todos los atributos específicos.

Yo, francamente, no estoy de acuerdo con esta victimización que han hecho los parlamentarios de su propio rol y su queja de que son impotentes.

¿La falta de transparencia⁵ del Legislativo y el hecho de que no sea sujeto de la nueva Ley 20.280 disminuye la calidad de la democracia?

Eso sí tiene que ver con la calidad de la democracia. Me parece que esta Ley de Transparencia es potencialmente una revolución cultural, porque las exigencias de la gente de saber lo que las autoridades

⁴ La Convención Constitucional que redactó el texto constitucional que será plebiscitado en Chile el próximo 4 de septiembre de 2022 decidió sustituir al Senado por un órgano alternativo que lleva por nombre “Cámara de las Regiones”, siendo uno de los temas más controversiales del proceso constituyente.

⁵ La probidad y transparencia en la propuesta de nueva Constitución ascienden a la categoría de principios constitucionales.

hacen o tienen es cada vez mayor. Este es un país que tiene una tradición de secretismo, de hacer las cosas entre cuatro paredes, de poca disposición, y ello supone poner sus verdades al escrutinio de los demás. Uno de los elementos acá es la reticencia de los parlamentarios a cosas tan elementales como la declaración de sus patrimonios e intereses, para no hablar del tema del *lobby*, que es el saber qué tipo de reuniones tienen y con qué gente para que los presionen para que aprueben ciertos proyectos de ley o se opongan a éstos. Todo lo que es transparencia y probidad es extremadamente importante respecto de la calidad de la democracia, es uno de los puntos clave.

Pero un ciudadano todavía no puede ir a preguntarle nada al Legislativo, como sucede en otros países como México.

Ahí todavía falta camino por recorrer, el cual ya hemos iniciado con esta ley, la cual nos va a conducir a niveles mayores de transparencia en cinco o diez años más.

Pero también afecta la calidad de la democracia la falta de transparencia dentro del Ejecutivo; todas estas quejas de la oposición respecto a los operadores políticos, la politización de recursos para programas sociales repartidos de forma clientelar y sobre lo cual ha habido diversos escándalos, afectan a la calidad de la democracia. Se necesita entonces un Legislativo, un Estado y municipios transparentes para una democracia de calidad.

¿Cómo calificaría las capacidades del Gobierno central?

Atribuciones no le faltan al Gobierno central. Sus capacidades dependen de las mayorías políticas que pueda tener o construir mediante el ejercicio del diálogo; depende también de la capacidad del Estado que, en este caso, es de nivel mediano. No podemos suponer que un país en vías de desarrollo tenga un Estado tan desarrollado como los de Australia o Nueva Zelanda, por lo cual la modernización del Estado es una tarea urgente. Se debe avanzar, además, en mejorar la calidad de la educación, lo que empieza en los colegios y debe ir en simultáneo con la capacitación, de tal forma que el Estado cuente con gente más calificada.

Creo que la gran limitación del Estado en este momento es que ha asumido muchas tareas a partir de 1990 que antes no tenía, sin variar mayormente su personal. Es un desafío fundamental la digitalización del Estado y sus servicios.

Tiendo a pensar que el Estado no tiene la capacidad de asumir nuevas tareas sin antes dar pasos en el terreno de la modernización tecnológica y mejora de la educación.

¿No hay una descentralización real?

La descentralización que hay es insuficiente. Este es un país con una enorme tradición unitaria, no tiene polos regionales con identidad propia, pero los recursos y poderes se trasladan en mayor medida

a las regiones. Esto se concibe de dos maneras: potenciando a los gobiernos regionales y modificando su estructura con la elección de consejeros regionales. La elección popular de los consejeros regionales sería un enorme aporte a la calidad de la política y, en este sentido, a la calidad de la democracia: generaría una legitimidad para ese consejero radicado en las regiones y sería un contrapeso mucho más efectivo a la autoridad central de lo que es hoy día.⁶

Los municipios tienen bastante poder en la materia; lo que ocurre es que tienen una debilidad de gestión en promedio y esa es una tarea de largo alcance que sería bueno corregir.

Las reformas de 2005 fueron avances democráticos, ¿qué más falta por reformar para elevar la calidad de la democracia?

En lo estrictamente político, contrariamente a lo que sostiene alguno de los candidatos presidenciales, creo que nuestra Constitución no requiere de grandes cambios en un futuro cercano. Las reformas constitucionales del año 2005, después de dieciséis años de discusión, fueron aprobadas por unanimidad.

Su promulgación fue el desenlace consensuado en favor de los planteamientos que la coalición gobernante venía haciendo desde antes de asumir el poder, en 1990. Las reformas borrarían la ilegitimidad de origen de 1980. Se deberían introducir disposiciones de un estatuto de garantías para llegar a un Estado social de derecho, que constituya orientaciones programáticas.

En lo estrictamente político, contrariamente a lo que sostiene alguno de los candidatos presidenciales, creo que nuestra Constitución no requiere de grandes cambios en un futuro cercano.

Lo que sostengo es que se deben cumplir algunos requisitos por parte de las instituciones del sistema político: priorizar una estabilidad institucional compatible con los cambios que se necesitan; facilitar tanto los acuerdos dentro de las coaliciones políticas, como los acuerdos transversales y elevar la calidad de la política para favorecer la gobernabilidad del país y una visión compartida de un futuro que oriente la conducción de los asuntos nacionales.

⁶ La ley fue aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2012 y las primeras elecciones populares de consejeros regionales se realizaron el 17 de noviembre de 2013, en conjunto con las elecciones presidencial y parlamentarias. Más información en Biblioteca del Congreso Nacional (2013).

Soy contrario a que, en un país como el nuestro, se lleve a cabo una Asamblea Constituyente que complicaría o distraería con ese tema al gobernante con su tarea de una agenda gubernativa económico-social, perdiendo dos, tres o cuatro años de desarrollo en el sentido de que se desatienden los problemas sustantivos que limitan la capacidad de desarrollo en el país o la capacidad de progreso y equidad social.

Después de 2005, la Constitución ya no tiene enclaves antidemocráticos. Lo único que queda es el sistema binominal,⁷ que es constitucional porque la Constitución fija el número de diputados en 120 y no se ha podido sacar eso de la Constitución. El problema es que el sistema electoral, como todos los sistemas electorales, tiene defectos serios, pero no hay ninguno que no los tenga. Ha habido una creciente comprensión de los dirigentes de los diversos partidos, de los parlamentarios, de que aquí no se trata de una cosa tan simple como decir “sustituyamos el sistema binominal por un sistema electoral proporcional”, porque la pregunta que surgiría de inmediato es cuál sistema proporcional. Hay muchos y los acuerdos serían difíciles.

Entonces, hay que optar por algún sistema y no hay ninguna posibilidad de concordar en una reforma electoral sin un acuerdo político transversal, ya que requiere de un cuórum muy alto. Además, los parlamentarios son juez y parte en este tema, por lo que estoy convencido de que en su íntimo fuero la mayoría de los parlamentarios no quiere que se modifique este sistema electoral porque ellos están asegurados en su territorio y no están dispuestos a arriesgar su cupo en aras de cualquier teoría de reforma electoral. Esa es la práctica.

Después de 2005, la Constitución ya no tiene enclaves antidemocráticos.

El sistema binominal es de anticompetencia, de exclusión. Pero el sistema uninominal de los ingleses es más excluyente que este binominal porque, teóricamente, en el sistema inglés, si la distribución de preferencias fuera pareja a lo largo de todo el territorio, un solo partido podría ganar todos los escaños, todos. Entonces, no considero al binominal como un elemento pendiente de los enclaves autoritarios.

Yo no creo que esté bien. Lo que digo es que, por muchas razones, incluida la voluntad de los propios parlamentarios, va a ser difícil modificarlo, a menos que haya una coyuntura muy especial que ponga en evidencia la falencia del sistema para que se dé un acuerdo en torno a la reforma electoral.

⁷ La Ley No. 20.840, promulgada durante el segundo mandato de Michelle Bachelet, puso fin al sistema electoral y creó un sistema proporcional inclusivo. Más información en Biblioteca del Congreso Nacional (2015).

¿Se invierte en ciudadanía?⁸

La inversión en ciudadanía se da de distintas maneras y es muy amplia.

Empiezo por la educación, que es el desafío más trascendente que enfrentamos, dado su rol en la formación de los ciudadanos a través de la educación cívica. Avanzamos a través de la educación hacia una mayor igualdad de oportunidades y también hacia una mayor cohesión social, lo que demanda buscar igual calidad para todos. Esto requiere un uso eficiente y eficaz de los recursos dado que es una tarea de corto, mediano y largo plazo. La reforma integral de la educación es necesaria, y yo creo que se deben abandonar dogmas rígidos, ya sea contra el lucro o el Estado docente como única opción.

El Estado es clave en las políticas y servicios educativos. Esto va de la mano de la capacitación al trabajador y de la concurrencia activa de los profesores, parte fundamental del proceso educativo.

Por otra parte, los canales de participación de los ciudadanos son importantes y se dan de múltiples formas. Se organizan en grupos por determinados intereses como sindicatos, empresarios, colegios profesionales, ambientalistas y tantos otros que se han fortalecido y han cobrado un poder considerable en Chile. Ese camino, que no es el de los partidos políticos, es una de las formas en que debe producirse la participación ciudadana.

La nuestra es una democracia representativa. Soy, por eso, contrario a la institución de los plebiscitos nacionales para definir o dirimir opciones de política pública. Por cierto, solo pueden ser plebiscitados aquellos temas que puedan ser plenamente sometidos a la ciudadanía en términos de SÍ o NO, como en Italia, lo que da lugar a respuestas claras. Si la pregunta se refiere a múltiples aspectos, el plebiscito de respuesta binaria no puede dar respuestas coherentes y la situación resultante podría ser peor que antes de la consulta.⁹

Los miembros de la ciudadanía, ¿tienen igualdad de oportunidades?

Desde luego los estratos socioeconómicos bajos no tienen igualdad de oportunidades. En primer lugar, por su deficiencia en materia educativa, no acceden a los bienes materiales mínimos que los hagan autovalentes; no hay igualdad de oportunidades dado que la mujer sigue estando en una situación des-

⁸ La pregunta se refería a la importancia del Estado para la construcción de ciudadanía y desarrollo democrático a través de la expansión de derechos, como lo señala Guillermo O'Donnell (2007).

⁹ Resulta interesante leer las advertencias de Boeninger en momentos en que Chile, en muy corto tiempo, se ve enfrentado a dos plebiscitos que emergen como parte del proceso de elaboración de una nueva Constitución y en respuesta al estallido social de octubre de 2019, que es visto como síntoma de la crisis de representación del sistema político: 25 de Octubre de 2020, para iniciar el proceso de elaboración de la Carta Magna, y el 4 de Septiembre de 2022, en el que los chilenos se pronunciarán sobre la propuesta constitucional. El único momento plebiscitario previo fue sobre la dictadura y tuvo lugar en 1988 (y luego en 1989, cuando se plebiscitaron las primeras reformas a la Constitución de 1980).

medrada con respecto del hombre, tanto en el mercado laboral como en las remuneraciones y puestos a los que puede acceder.¹⁰

De 2000 a 2008, ¿cómo se han combinado los siguientes elementos del quehacer democrático en Chile: los medios de comunicación y los medios de interacción como la internet; la opinión que se conforma y las calles?¹¹

Los medios de comunicación, en particular la televisión y, en menor medida, la prensa escrita, desempeñan un papel que suele ser decisivo en la agenda pública.

Los medios electrónicos modernos son un instrumento brutalmente potente de expresión ciudadana; los mensajes que la ciudadanía envía pueden ejercer una presión o influencia sobre las autoridades muy grande. El problema es que la autoridad política muchas veces no tiene la capacidad de procesar las opiniones ciudadanas expresadas individualmente.

Los grupos organizados expresan su opinión en las calles, como la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT), los estudiantes, el Colegio de Profesores. Esa es la forma de expresarse, y hoy en Chile hay absoluta libertad de expresión.

Los grupos organizados expresan su opinión en las calles, como la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT), los estudiantes, el Colegio de Profesores.

Los medios de comunicación distan de ser perfectos. Chile es un país chico y los canales existentes son pocos. La propiedad de los medios no es ampliamente diluida como podría ser deseable. Hay países como Italia, bastante más desarrollados, donde hay un señor que es dueño de dos o tres medios de comunicación. Nosotros tenemos el canal de la Televisión Nacional y sus señales, que es pluralista.

¹⁰ Aunque Chile se ha puesto a la vanguardia de la igualdad política de género al consagrar una Convención Constitucional compuesta por igual número de hombres y de mujeres, fue uno de los países de América Latina que más demoró en aprobar una ley de cuotas de género (recién en 2015). Paralelamente, en lo que a la participación laboral femenina se refiere, es el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que más retrocedió en indicadores laborales femeninos producto del Covid-19. Más información en El mostrador 2021.

¹¹ La pregunta formulada cobra actualidad porque Chile ha descendido 28 puntos en el ranking mundial de libertad de prensa, según plantea María Jaraquemada (2022), así como por haber sido uno de los temas debatidos en el seno de la Convención Constitucional, algunos de cuyos miembros intentaron poner límites a dicha libertad.

La existencia de este canal estatal ha obligado a otros canales importantes como el 13, Chilevisión y Megavisión a ser también objetivos en las noticias y pluralistas en la forma en que dan acceso porque, de otra manera, no resistirían el juicio ciudadano ni la competencia del canal estatal. De modo que los medios de Chile tienen una estructura imperfecta y sería deseable una mayor pluralidad. Ha habido un progreso detonado, en buena medida, por el liderazgo del canal estatal, el cual ha buscado tener un consejo pluralista y razonable.

Distinta es la situación de impresos como *El Mercurio* y *La Tercera*, que ambos son de derecha. La Concertación no tiene un medio de expresión. *La Nación* es de circulación confidencial: muy pocos lo leen, el Estado hace un pésimo negocio teniéndolo, no tiene prestigio porque todos saben que es del gobierno, no influye en el cuadro. Por lo anterior es muy sesgada la composición de la propiedad de los medios a favor de la oposición del gobierno. Los esfuerzos que se han hecho para hacer medios que sean de la Concertación han fracasado todos porque *El Mercurio* principalmente, y luego *La Tercera*, tienen el monopolio del avisaje y los diarios no viven de sus ventas, sino del avisaje.

Las críticas a la estructura de medios de comunicación en Chile, ¿obedecen a que se han constituido en poderes fácticos que impiden el ingreso de nuevos medios o bien porque hay una incapacidad de los medios vinculados al progresismo para competir con las reglas del juego existentes?

Es porque hay una incapacidad de los grupos progresistas; y en parte es por la desventaja, porque el avisaje lo tienen los otros. Yo, si quiero poner un aviso en el diario, lo pondré en un medio donde la probabilidad de que lo lean sea mayor, de modo que romper esa barrera de monopolio del avisaje que tienen estos dos diarios de derecha es una tarea mayúscula. En definitiva, se requiere de una cantidad enorme de recursos y a través de bastantes años para poder asentar y dar solidez a un medio diferente.

Nuevamente tenemos el desafío de que ese medio diferente tendría que parecerse mucho más al canal nacional de televisión que a los otros medios.

Bibliografía

Alizada, N., Cole, R., Gastaldi, L., Grahn, S., Hellmeier, S., Kolvani, P., Lachapelle, J., Lührmann, A., Maerz, S.F., Pillai, S. y Lindberg, S.I. 2021. *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*. University of Gothenburg: V-Dem Institute.

Biblioteca del Congreso Nacional. 2013. Elección popular de consejeros regionales. *Ley fácil*. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/eleccion-popular-de-consejeros-regionales>

Biblioteca del Congreso Nacional. 2015. Ley N° 20840 pone fin al sistema electoral binominal creando un sistema proporcional inclusivo. *Historia política*. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63227&periodo=1990-2022

Boeninger, E. 2009. *Chile rumbo al futuro. Propuestas para reflexionar*. Santiago: Uqbar.

Boese, V. A., Alizada, N., Lundstedt, M., Morrison, K., Natsika, N., Sato, Y., Tai, H. y Lindberg, S.I. 2022. *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).

De la Fuente, G. 2015. La reforma y el régimen electoral en Chile: cambios recientes y efectos esperables. *Reformas políticas en América Latina*. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/sistema-electoral/gloria-de-la-fuente/>

El Mostrador. 2021. Chile es el país de la OCDE que más retrocedió en indicadores laborales femeninos producto del COVID-19, 19 de abril 2021. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/braga/2021/04/19/chile-es-el-pais-de-la-ocde-que-mas-retrocedio-en-indicadores-laborales-femeninos-producto-del-covid-19/>

Jaraquemada, M. 2022. Libertad de prensa bajo ataque. *ExAnte*. Disponible en: <https://www.ex-ante.cl/libertad-de-prensa-bajo-ataque-por-maria-jaraquemada/> [15 de mayo 2022].

O'Donnell, G. 2007. Hacia un Estado de y para la democracia (25-62). En Mariani, R. (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Nueva York-Lima: PNUD.

Reniu i Vilamala, J. M. 2009. Transfuguismo. En Reyes, M (dir.). *Diccionario crítico de las ciencias sociales. Terminología científico social*. Madrid y México: Plaza y Valdés.

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K. Lora, E. y Payne, Mark (coords.). 2006. *La política de las políticas públicas*. Nueva York-México: BID-Planeta.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Juan Luis Ossa S.C.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES ↓