

¡FUE OBRA DE “EL TRAUCO”!
PARTIDOS POLÍTICOS, MAYORÍAS
Y MALAS PRÁCTICAS CONSTITUCIONALES
EN CHILE Y EL MUNDO

“EL TRAUCO” DID IT!
POLITICAL PARTIES, MAJORITIES
AND CONSTITUTIONAL BAD PRACTICES
IN CHILE AND THE WORLD

*Alejandro Lagos Torres**

RESUMEN: Se analiza la relación que actualmente se observa entre el comportamiento de los partidos políticos y la formación y expresión de las mayorías ciudadanas en Chile y el mundo, para determinar si en realidad se está viviendo una grave crisis institucional o solo se trata de malas prácticas que dañan la institucionalidad.

PALABRAS CLAVES: Partidos políticos, mayorías, malas prácticas, crisis, desafíos.

ABSTRACT: The relationship that is currently observed between the behavior of political parties and the formation and expression of the majority of citizens in Chile and the world is analyzed to determine if we are really experiencing a serious institutional crisis or it is only bad practices that damage the institutions.

Keywords: Political parties, majorities, bad practices, crisis, challenges.

* Abogado. Profesor de Derecho Constitucional Universidad del Desarrollo sede Concepción, Magíster en Derecho de la Empresa mención Derecho Tributario, Universidad del Desarrollo, Máster Universitario en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas Universidad de Salamanca (España). Correo electrónico: af.lagos@udd.cl.

I. INTRODUCCIÓN

En la rica mitología de nuestra isla de Chiloé, junto al Camahueto, la Pincoya o el Caleuche, existe otro popular personaje a quien se le suelen atribuir los “embarazos milagrosos”, aquellos producidos sin que se sepa quién es el padre de la criatura que va a nacer. Se trata de “el Trauco”. Y al responsabilizarlo de dichos eventos, se buscaba en la tradicional sociedad chilota proteger la deshonra de las futuras madres, al tiempo que se advertía así a las jóvenes para que se cuidaran. Se le suele describir como un ogro de baja estatura y con muñones en vez de pies, que se pasea por los bosques de Chiloé. Nadie lo ha visto y, sin embargo, se le atribuyen dichas concepciones.

De la misma manera, vivimos en nuestros días una generalizada actitud de culpar de las situaciones incómodas que afectan a las personas a una pluralidad de causales que tienen en común tratarse de cosas abstractas de difícil caracterización y, por lo mismo, imposibles de combatir. Considérese por ejemplo, el culpar de todos los males de la sociedad actual al “modelo neoliberal”¹, aunque la historia parece indicar que el *peak* neoliberal se produjo entre los gobiernos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y de Ricardo Lagos Escobar, esto es, ¡veinte años atrás!, entre 1994 y 2006, época en que ocurrieron las grandes privatizaciones de empresas estatales y de servicios públicos asociados a monopolios naturales, comenzaron las concesiones para la construcción de obras públicas, se firmaron muchos tratados de libre comercio y, en materia previsional, se implementó el “multifondo” y el traspaso de la pérdida al cotizante, entre otras muchas grandes transformaciones, varios años después de la entrada en vigencia la Carta de 1980 (1981) y de haber retornado la democracia (1990). Por el contrario, a partir de 2006 observamos en Chile más regulación a la economía, más políticas públicas basadas en mayor solidaridad, y sucesivas alzas de impuestos, un fuerte proceso de “desneoliberalización”, es decir, el modelo neoliberal puro y duro, ¡no existe!, sin embargo, al igual que el Trauco, se le culpa de múltiples situaciones que parecen incómodas.

Y si aún persistiese alguna duda al respecto, considérese la reciente reforma constitucional que inserta un nuevo inciso 2º al art. 109 de la Constitución, contra la regla general de que el Banco Central no podrá adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas, señalando:

“en situaciones excepcionales y transitorias, en las que así lo requiera la preservación del normal funcionamiento de los pagos internos y externos, el Banco Central podrá comprar durante un período determinado y vender, en el mercado secundario abierto, instrumentos de deuda

¹ LAGOS (2020).

emitidos por el Fisco, de conformidad a lo establecido en su ley orgánica constitucional”^{2, 3},

es decir, se introduce definitivamente a la Carta chilena una norma que facilita mayor discrecionalidad fiscal, esto es el “neokeynesianismo”, concepción contraria a procurar un mercado libre de fallos.

Se habla hoy de una crisis institucional que en apariencia está viviendo Chile, en especial desde los hechos de octubre de 2019. Nótese que decimos “crisis institucional” con un sentido mucho más amplio que crisis de gobierno o crisis de régimen, pues queremos así representar una ya dilatada crisis de confianza de la ciudadanía respecto de diversas instituciones, como los poderes del Estado, los partidos políticos, las iglesias o las Fuerzas Armadas. ¿Qué hay detrás de esta crisis de confianza a las instituciones y cuál es su origen? ¿Será en realidad obra de un “Trauco”? Centremos estas reflexiones específicamente en la forma en que dialogan hoy en Chile las mayorías de todo tipo con los partidos políticos, tratando de dilucidar la naturaleza del fenómeno que vive nuestro país.

Es un hecho que la gran mayoría de las personas no se siente conforme con el desempeño de la democracia representativa, y así lo demuestra la baja participación y el desinterés por la actividad política que en general observamos en el mundo. Esto llama la atención, pues hace treinta años, al caer el Muro de Berlín y el bloque oriental, pareció que amplios sectores, tanto académicos como de la opinión pública, reconocían que la democracia representativa se imponía en el mundo como el sistema de gobierno ideal. Se dijo, incluso, que era el “fin de la historia”. Sin embargo, si bien en general se reconoce que la democracia es la forma más civilizada de convivir en sociedad, también podríamos afirmar que para amplios sectores la democracia como sistema de gobierno es aceptada, pero ya no convence como antes, y pareciera que este descontento se centra en el papel que representan los partidos políticos. La importancia de estos es fundamental, y radica en que son condición necesaria y suficiente para la existencia de todo régimen democrático⁴, al punto que resulta inconcebible una democracia sin la participación de estas instituciones. Se trata de organismos indispensables para el buen funcionamiento de la democracia representativa moderna, y que son inevitables para que un país libre tenga un gobierno auténticamente representativo⁵.

² Ley n.º 21253 de 20 de agosto de 2020.

³ La diferencia entre mercado primario y secundario es que en el primero se emiten los activos financieros y en el segundo se negocian e intercambian los activos financieros ya emitidos.

⁴ MARTÍNEZ (1996), p. 23.

⁵ MONTERO y GUNTHER (2007), p. 17.

Pero desde la perspectiva inversa, no puede perderse de vista que los partidos políticos solo se entienden insertos en la sociedad civil⁶, por lo cual resulta indispensable para una democracia sana el permanente contacto que deben tener los partidos políticos con la sociedad dentro de la cual existen, pues su objetivo primordial es, precisamente, ser los canalizadores de las inquietudes sociales frente al gobierno y a las políticas públicas. Así nos señala Giovanni Sartori⁷ que los partidos políticos son el instrumento por antonomasia de la agregación y la transmisión de las demandas expresadas por la sociedad al Estado. Esto es importante, pues solo habrá democracia representativa en la medida en que la política y el sistema de partidos esté en efecto inserto en el marco de una “sociedad libre”, la cual define Giovanni Sartori como aquella que es capaz de autorregularse,⁸ de manera tal que ella misma puede elegir y establecer frenos al ejercicio del poder. Y es en este contexto que resulta en extremo preocupante la pérdida de protagonismo que están experimentando los partidos políticos, así como la aparente incapacidad de las instituciones constitucionales para resolver problemas sociales contemporáneos, lo cual lleva, a la larga, a que la gente se desencante con la democracia o, al menos, que la acepte, pero ya sin el entusiasmo de antaño. Por esta razón afirma Juan Linz⁹ que criticar a los partidos políticos es implícitamente criticar también a la democracia representativa misma. Y no es menos relevante el fenómeno de la personalización de la opción electoral,¹⁰ es decir, que el elector tiende a votar por la persona, no por partidos políticos, al tiempo que el voto ahora depende más de las percepciones que se tengan sobre lo que está en juego en cada elección, que de características socioeconómicas y culturales^{11, 12}.

Todo lo anterior nos lleva a interrogarnos si lo correcto sería indagar qué es lo que las personas comunes entienden por “democracia”, encontrándonos con autores que señalan que dicho concepto posee contornos ambi-

⁶ MARTÍNEZ (1996), p. 115.

⁷ SARTORI (1999), p. 311.

⁸ *Op. cit.*, p. 309 y s.

⁹ LINZ (2007), p. 288.

¹⁰ MANIN (2016), p. 267.

¹¹ *Op. cit.*, p. 271.

¹² Esto explica, por ejemplo, el espectacular crecimiento de Vox en España, partido de extrema derecha que en diciembre de 2018 logró en Andalucía, tradicional bastión socialista, entrar por primera vez a un parlamento autonómico con doce de los ciento nueve diputados andaluces, teniendo como eje de campaña la inmigración, y así, pese a que el Partido Popular volvió a caer como en la elección anterior, consiguió pactar con Ciudadanos y Vox para acceder también por primera vez al gobierno andaluz, desbancando al PSOE que gobernaba desde el retorno a la democracia en 1976.

guos cuando no se le vincula al simple hecho de votar, lo cual lleva a que no todos por “democracia” entiendan lo mismo, situación que se complica aún más por el comportamiento impreciso de las mayorías, por ser cambiantes y volátiles^{13, 14}. Y a propósito de dicha volatilidad, no puede dejar de advertirse que la gente, además, está muy intolerante, en gran medida por el vertiginoso ritmo de la vida contemporánea, unido al sentimiento de que todo es desechable, pero que, a la vez, las personas parecen funcionar más sobre la base de sus expectativas que a sus logros concretos^{15, 16}. En definitiva, el ser humano contemporáneo parece actuar más que nunca en función de sus emociones, las cuales peligrosamente parecen estar gobernando por sobre la razón.

Advertimos en la actualidad un verdadero desconcierto ideológico, producto de los brutales efectos de una globalización sin reformas institucionales ni proyectos alternativos, lo cual lleva a que los programas electorales escapen de la capacidad de gestión de los representantes¹⁷, con las lógicas consecuencias de pérdida de credibilidad y de confianza del electorado en las instituciones y en el sistema político. Con razón suele afirmarse que “la humanidad tiene emociones del paleolítico, instituciones medievales, y tecnología propia de un dios”¹⁸, fatal combinación que contribuye a exaltar sentimientos de desconcierto y frustración.

Junto con lo anterior debemos considerar la existencia o no de un supuesto “interés general”, un concepto en absoluto abstracto que por lo mismo es difícil de caracterizar y comprender, y que nada tiene que ver con la noción de “bien común” (el bien de todos y cada uno)¹⁹. Por esta razón señala Andrea Greppi que el verdadero poder soberano está oculto²⁰, al tiempo que el sistema político y democrático se estructura sobre la base de una serie de ficciones, por ejemplo, la supuesta existencia de una “voluntad general”²¹, que es muy fácil constatar que no existe por ser una ficción, y así ha sido demostrado matemáticamente como veremos más adelante. Sin embargo, no

¹³ ANDINO (2017), p. 163.

¹⁴ MAIR (2019), p. 46 y ss.

¹⁵ PEÑA (2020), p. 78 y ss.

¹⁶ Consideremos al respecto el fenómeno conocido como la Ley de Wagner, según la cual mientras más se desarrolla económicamente un país, mayores son las presiones por parte de la sociedad en favor de un aumento del gasto público.

¹⁷ GONZÁLEZ (2004), p. 41 y ss.

¹⁸ Se atribuye esta frase al destacado entomólogo y biólogo estadounidense Edward Osborne Wilson.

¹⁹ LAGOS (2020).

²⁰ GREPPI (2007), p. 147.

²¹ *Op. cit.*, p. 151.

debemos perder de vista que la decisión legítima no es la voluntad de todos, sino la que resulta de la deliberación de todos²², el denominado “principio de autonomía”, como tampoco debe olvidarse que el “yo” es parte de la colectividad²³, lo cual implica que el sujeto debe ser consciente de que, por ser parte de la colectividad, es titular tanto de derechos como de deberes.

¿Qué nos está pasando? ¿Cómo se configuran, entonces, realmente las mayorías? ¿Y cómo dialogan hoy las mayorías con los partidos políticos? ¿Está en realidad colapsando la institucionalidad? ¿Cómo superar esta aparente crisis? Para responder estas interrogantes, haremos un breve estudio a los partidos políticos y su relación con la forma en que institucionalmente se manifiestan las mayorías. Se trata de analizar estos problemas sobre la base de fenómenos actuales que observamos en nuestro país y en el mundo, sin nombres, sin etiquetas, sin sesgos, en abstracto, fijándonos para ello en especial en algunas prácticas de dudosa constitucionalidad que corroen la capacidad de respuesta de las instituciones a las demandas sociales.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CONTEXTO ACTUAL

Comencemos por estudiar a la que hemos definido como institución clave para el funcionamiento de la democracia representativa: el partido político. Es un hecho que no están entre las instituciones más valoradas por las personas, y que, por el contrario, son una de las instituciones en las que menos confía la gente. Ya nos hacía notar Juan Linz que frases como “todos los partidos políticos son lo mismo” bien sintetizan la apatía que el ciudadano común siente frente a estas instituciones²⁴. Este sentimiento de desconfianza y de que no responden a las expectativas de las personas no es nueva, y ha estado presente en el pensamiento colectivo desde antes de que comenzara su estudio científico, incluso desde antes de la Revolución francesa.

Esta percepción ha sido bien estudiada por los politólogos, llegándose a establecer que, en general, existen dos tipos de “sentimiento antipartidista”, donde no son ambos necesariamente malos para la institucionalidad democrática²⁵. En primer lugar existiría un sentimiento antipartidista “reactivo”, el cual sobre todo manifiesta la frustración de la ciudadanía frente al actuar de los políticos en relación con los temas que son de interés para el elector. Este comportamiento reactivo no es en sí malo para la existencia

²² HELD (1997), p. 179.

²³ *Op. cit.*, p. 193.

²⁴ LINZ (2007), p. 284.

²⁵ MONTERO y GUNTHER (2007), p. 43 y s.

ni para la calidad de la democracia, y se manifiesta, por ejemplo, en el votar contra el partido político que está en el gobierno. Por el contrario, existiría un sentimiento antipartidista “cultural”, el cual depende de factores propios de cada sociedad en un momento determinado y, por consiguiente, se trata de un sentimiento antipartidista más estable que el de tipo reactivo, y que esconde derechamente un deseo de marginación del elector de todo tipo de actividad política. Esta segunda actitud sí puede ser perjudicial para la existencia y la calidad de la democracia. ¿Cómo interpretar estos sentimientos antipartidistas, si ya hemos aceptado que son fundamentales para la democracia representativa?

El problema planteado se hace patente al momento de intentar determinar qué es lo que representan, o mejor aún, qué es lo que el electorado espera que estas instituciones deben representar. Nos hace notar Juan Linz que esta disyuntiva puede sintetizarse en la siguiente dicotomía: están llamados a representar segmentos específicos de interés versus la creencia en la existencia de una supuesta voluntad general²⁶. Existen como expresión de sentimientos y valores específicos, como podrían ser ecologistas, animalistas, feministas, o minorías diversas, además de ser expresión del clásico binomio político izquierda/derecha. En consecuencia, resulta imposible que un partido político no se encasille dentro de un determinado segmento de opinión, aun cuando persiga un abstracto interés “general” del electorado. Pero desde una perspectiva inversa, es también un hecho generalizado que la gente está terriblemente intolerante, quiere resultados inmediatos, y la tolerancia al fracaso casi no existe. La situación antes descrita tiene como consecuencia la fuerte tendencia a asumir que la opinión propia es “la general”, y que los demás miembros de la sociedad que piensan diferente son los verdaderos intolerantes. Es una actitud de victimización frente a frustraciones e ideales insatisfechos.

Este comportamiento facilita la proliferación de los “movimientos” como agrupaciones alternativas a los partidos políticos, aunque tampoco son un fenómeno nuevo. Lo que hace diferente al movimiento respecto del partido político es que el primero persigue fines específicos sin limitación alguna y, por consiguiente, no tiene la carga de tener que conciliar intereses diversos. Por el contrario, como el fin último de los partidos es obtener el control del poder, tienen la carga de convencer a los electores para que les den su voto, con lo cual deben conquistar una base electoral que excede con creces al grupo constituido por la totalidad de sus militantes, razón por la cual se ven en la necesidad e, incluso, la obligación de ser más pragmáticos

²⁶ LINZ (2007), p. 285.

que los movimientos, pues en caso de adoptar un modo de conducta enfocado exclusivamente en sus fines programáticos, ignorando al electorado, están condenados al fracaso en su intento por acceder al poder.

Lo dicho nos lleva a analizar otra frecuente afirmación del ciudadano común como rechazo a los partidos políticos, que consiste en decir que “los partidos políticos solo buscan votos”. Ya dijimos que, en el marco de las reglas de la democracia representativa, efectivamente deben salir a “conquistar” votos, ya que no lograrán alcanzar el poder solo persiguiendo objetivos de segmentos específicos de la población. Por esta razón decimos que criticar que solo buscan votos es implícitamente criticar a la democracia representativa misma, pues como ya hemos dicho, es la democracia representativa la que los obliga a no encerrarse en ideas de segmentos de la ciudadanía y, por consiguiente, a ser más pragmáticos²⁷.

¿Cómo explicamos este sentimiento de falta de representatividad que de manera clara se entrelaza con funciones esenciales de los partidos políticos? Creemos que efectivamente la democracia representativa está cuestionada en parte porque algunas de sus funciones clásicas han desaparecido, por ejemplo, la socialización, esto es, el bajar al nivel del ciudadano común. Solo así podemos explicar que las personas se dispongan a competir por fuera de los partidos. Y, a su vez, también ha fallado el reclutamiento, es decir, llamar al gobierno a gente que no es militante de partidos, los comúnmente llamados tecnócratas. En gran medida podemos explicar estas conductas como consecuencias de otros grandes fenómenos provocados por la revolución tecnológica que estamos experimentando y, en especial, el fenómeno de las redes sociales.

La revolución tecnológica cubrió todo el mundo en un lapso breve, fue viral, abarcando solo unos quince a veinte años. Los celulares permiten llevar y enviar información desde el bolsillo, hay aplicaciones para todo, que indudablemente influyen en la toma de decisiones. Nótese también los cambios en las identidades, como consecuencia del contacto “virtual”, es decir, la gran disponibilidad de información al alcance de la mano, en contraposición a la realidad de antaño, en que se acudía a las sedes de los partidos, los mítines, y cada partido solía tener medios de comunicación oficiales, todas estas instancias de interacción física difíciles de intervenir, y que como ya no existen, decimos que su ausencia contribuye a la formación de una sociedad menos sólida en cuanto a sus convicciones, con una identidad más líquida y, en consecuencia, los partidos políticos se ven obligados a volverse más “atrapalotodo” que antes²⁸. Esta falta de identidad influye también en

²⁷ LINZ (2007), p. 288.

²⁸ MAIR (2019), p. 71.

la dificultad de construir confianzas, por ejemplo, se cambia de creencias, de trabajo, de pareja, de ideas, sin más, en contraposición a la época en que se asumía que el partido no se equivoca, por lo cual se razonaba bajo la lógica de que si se decidió tal cosa, por algo será. En gran medida esta crisis de confianza e identidad lleva a los electores a votar por personas y no por partidos.

Y no podemos dejar de añadir un conjunto de malas prácticas en que incurren los partidos políticos ante los ojos de las personas. Decimos que una de sus funciones propias es el reclutamiento de personas que trabajen en la consecución de sus fines, el que puede referirse tanto a la captación de nuevos militantes como a la contratación de profesionales o expertos para que trabajen en determinadas áreas técnicas de su interés y, en especial, en puestos claves o como asesores una vez que han alcanzado el poder. Hasta aquí no se visualiza nada malo. El problema es que en la práctica terminan siendo verdaderas agencias de trabajo, en que reparten empleos entre sus militantes o personas simpatizantes, al tiempo que se fomenta el clientelismo, y el que haya ciudadanos corrientes dispuestos a cambiar de afiliación política con tal de conseguir un empleo. El rechazo a estas conductas se manifiesta en el sentimiento generalizado de que la contratación se resuelve por lo político.

Otra conducta censurable por la ciudadanía son los fraudes a las medidas tendientes a limitar el número de reelecciones o a las cuotas por género, sean o no para cargos de elección popular. En estos casos, o se producen verdaderas rotaciones de militantes en los cargos para cumplir el límite de reelecciones o, bien, en el caso de las cuotas de género, se confeccionen las listas de candidatos calculando que saldrá electa una persona determinada por el partido, mientras que el resto de la lista se completa respetando la cuota asignada, pero con personas que objetivamente no tienen opción alguna de resultar elegidas. En uno u otro caso, ciertamente podríamos afirmar que los partidos políticos se las ingenian para hacer un fraude al sistema. Y con frecuencia también se han hecho denuncias que cuando logran llegar al poder, se comportan como si se tratara de haber capturado un botín, es decir, se lanzan a “estrujar al Estado”, tratando de sacar el mayor provecho posible para sus fines partidistas.

Llegamos, entonces, al fenómeno de la “antipolítica”, esto es, el rechazo a las formas de organización del sistema político, la impugnación a los dirigentes, la crítica a los partidos que están en la cima y el fuerte cuestionamiento a las formas en que transcurre la vida política. Si bien puede considerarse que es un medio para hacer que los partidos políticos tradicionales, que no lo están haciendo bien, reaccionen, se trata en contrapartida de un medio para desmontar las instituciones, materializado en la forma de un relato en el que se instruye a los ciudadanos sobre que los malos están en el gobierno y los buenos son la ciudadanía, se demoniza al mercado y se niegan las ideologías.

Esto último puede ser muy interesante de analizar por lo peligroso y contra intuitivo, puesto que, si bien las ideologías polarizan el debate, tienen la virtud de permitir adoptar posiciones determinadas que faciliten el entendimiento y la toma de decisiones, en cambio, cuando no hay ideologías las ideas se licúan, con lo cual se vuelve más fácil que la gente se abanderice con cualquier cosa²⁹, fenómeno en el cual representan un papel fundamental las redes sociales. Y así con la antipolítica surgen los líderes mesiánicos, quienes llegan al poder bajo la forma de caudillos que atacan por igual a izquierda y derecha, y que con facilidad derivan en el populismo. Nótese que el fenómeno de la antipolítica ocurre cuando el sistema institucional aún es funcional, y esto es exactamente lo que ocurrió en Venezuela en 1999 con la llegada de Hugo Chávez al poder.

Cabe, entonces, preguntarse: ¿Están en crisis los partidos políticos? ¿Es acaso esta supuesta crisis el origen de una fatiga institucional generalizada? ¿Qué papel representa al respecto la Constitución? Para intentar responder estas interrogantes, en los apartados siguientes estudiaremos qué son y cómo se comportan “las mayorías” entendidas como fenómeno abstracto, su desempeño y sus relaciones con otros fenómenos asociados, pero siempre teniendo presente la realidad chilena.

III. LAS MAYORÍAS

Una típica definición de diccionario nos dirá que es mayoría la parte de un conjunto o grupo que representa el porcentaje mayor o más grande de todo el conjunto o grupo, o el grupo de votos del mismo signo que constituye el porcentaje mayor de los emitidos en una votación. La vida en sociedad obliga a que el conjunto de miembros adopten periódicamente ciertas decisiones, y ante la imposibilidad de lograr acuerdos unánimes entre la gran cantidad de personas que forman el cuerpo social, es necesario establecer normas que posibiliten esas decisiones, aminorando los costos de transacción generados en el proceso.

¿Cómo sabemos lo que la sociedad quiere? Una primera posibilidad sería apelar a la racionalidad absoluta, es decir, asumir que la gente sabe lo que quiere, solo persigue el interés propio, busca la eficiencia, no le gusta el despilfarro y sabe que todo tiene un costo de oportunidad. Es el *homo oeconomicus* sobre el cual descansa la economía neoclásica³⁰. Pero comprendemos

²⁹ MAIR (2019), p. 61 y ss.

³⁰ Esta representación teórica del comportamiento humano asume que las personas se comportan racionalmente ante estímulos económicos, siendo capaz de procesar de forma adecuada la información que conoce y actuar en consecuencia.

que el ser humano real está lejos de comportarse así, y esto ha sido latamente estudiado y demostrado por la psicología y la economía del comportamiento. Así, por ejemplo, Daniel Kahneman³¹ nos presenta esta dicotomía contraponiendo al “humano”, la persona de carne y hueso que busca satisfacer necesidades, con el “econs”, aquel ser racional ideal que persigue la eficiencia y el optimizar resultados³². Otra posibilidad de determinar la voluntad general podría ser intentar medir la utilidad que genera para la sociedad la adopción de cierta decisión, y aquí encontramos, entre otros, a los utilitaristas (Bentham) que prefieren sumar las preferencias individuales, a los socialistas que prefieren la igualdad, y al llamado criterio de “maximin” (Rawls), que prefiere hacer la medición tomando como punto de referencia la situación de quien se encuentra en peores condiciones³³.

Pero sin perjuicio de lo anterior, existe también el fenómeno conocido como la “imposibilidad de Kenneth Arrow”³⁴, que señala que al sumar las preferencias individuales que cumplen ciertas condiciones de objetividad, transitividad e independencia de alternativas irrelevantes, resulta imposible construir una preferencia social que cumpla las mismas condiciones, es decir, en cualquier caso, y cualquiera que sea el método que se emplee, siempre la construcción de una preferencia social va a lesionar preferencias individuales^{35,36}. Esta es la demostración matemática de que la “voluntad general” no existe, como ya dijimos, sino que, más bien, se construye, lo cual derriba científicamente la pretensión de grupos, partidos políticos o movimientos que levanten la voz ante determinada coyuntura alegando representar la voluntad general. Recordemos, además, al respecto el inciso 1 del art. 5° de la Constitución, el cual señala:

“La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”,

es decir, ninguna persona o grupo puede atribuirse el ejercicio de la soberanía ni aun arguyendo una “voluntad general”, que, como hemos visto, no existe.

Mas la imperiosa necesidad de agilizar la toma de decisiones, disminuyendo, a la vez, los costos de transacción, da lugar a la existencia de reglas

³¹ Premio Nobel de Economía 2002.

³² KAHNEMAN (2017).

³³ HARGUINDÉGUY (2018), p. 64 y ss.

³⁴ Se trata de un fenómeno descrito por Kenneth Arrow, Premio Nobel de Economía 1972.

³⁵ ROSEN (2008), p. 120 y ss.

³⁶ HARGUINDÉGUY (2018), p. 68.

que permitan a la autoridad actuar respetando en lo posible las preferencias individuales de los ciudadanos, y así encontramos la “mayoría simple”, en que se impone la opción que reúne la mayor cantidad de preferencias, la “mayoría absoluta”, donde vence la alternativa que obtiene más de la mitad de las preferencias y la “mayoría cualificada”, en que vencerá la opción que obtenga una cantidad predeterminada de preferencias superior a la mayoría absoluta, por ejemplo, $\frac{2}{3}$ o $\frac{3}{5}$. Cada una de estas reglas es de igual forma válida, ninguna es *a priori* más democrática que otra, sino que la adopción de una u otra metodología dependerá del objetivo concreto que quiera lograrse ante una determinada coyuntura.

¿Cómo conectamos, entonces, los intereses de los ciudadanos con la actividad de los partidos políticos? La respuesta, en primer lugar, pasa por analizar los sistemas electorales. En efecto, decimos que la salud de una democracia depende de un pequeño detalle técnico, el sistema electoral³⁷, entendiéndose por tal el conjunto de reglas que determinan cómo se llevan a cabo las elecciones y los referéndums, y cómo se determinan sus resultados, y en caso de haber varios cargos a llenar en una misma elección, es la forma de transformar votos en escaños. Sin embargo, todo sistema electoral genera distorsiones, por lo que es un error asumir que hay sistemas más “democráticos” que otros, sino que el optar por uno u otro sistema responde simplemente a cuál es el objetivo político que se busca alcanzar. Así, mientras los sistemas mayoritarios otorgan todos los escaños a la lista más votada, produciendo espontáneamente dos grandes bloques, entre los sistemas proporcionales existen grandes matices, por ejemplo, el sistema D’Hondt de cifra repartidora sobrerrepresenta a las listas más votadas, y el sistema Hare de proporciones matemáticas sobrerrepresenta a las listas menos votadas, generando, a su vez, serias incongruencias al contrastarlo con el sistema D’Hondt, pero todos tienden a propiciar el multipartidismo³⁸.

Pero el solo votar no basta para que exista una democracia saludable, sino que se requiere, además, que las instituciones funcionen de manera correcta. Nótese que en Venezuela desde 1999 se realizan de manera periódica actos electorales, pero lo que allí en realidad falla es el funcionamiento de las instituciones. Consideremos, además, que las asambleas existen para deliberar, no solo para contar votos, por lo que también resulta incorrecto pensar que el mero diseño del sistema electoral es la piedra angular de la calidad de la democracia, sino que, en definitiva, lo realmente determinante es la voluntad de las fuerzas políticas de dialogar y alcanzar acuerdos.

Por otra parte, también se suele decir que el lugar natural de las mayorías es el gobierno, en tanto que el sitio donde se expresan las minorías

³⁷ ETCHEPARE (2006), p. 59.

³⁸ NOHLEN (1994), pp. 64 y ss. y 122 y ss.

es el Parlamento, y aquí radica la importancia de que exista un adecuado equilibrio entre las atribuciones reales de los poderes del Estado, los frenos y contrapesos, un diseño institucional que impida la inacción como consecuencia de bloqueos, pero que, a la vez, sea capaz de reaccionar ante malas prácticas y usos torcidos de herramientas constitucionales.

Como consecuencia, podemos percatarnos con facilidad de que muchas de las críticas que suelen hacerse a determinadas reglas electorales y de generación de mayorías son infundadas, y no pocas veces derechamente se tratan de refinadas elaboraciones intelectuales que tienen como grotesco punto de partida un supuesto falso³⁹. Así ocurre, por ejemplo, con la muy difundida crítica de que los cuórumos reforzados o ciertos sistemas electorales distorsionan la voluntad ciudadana o, más bien dicho, la expresión de la voluntad ciudadana en el Parlamento. El problema de esta afirmación es que parte del supuesto falso de que la mayoría parlamentaria coincide, o debiera coincidir, con la mayoría ciudadana, siendo fácil demostrar que esta deseable coincidencia, en realidad, no existe por múltiples factores, es imposible que llegue a existir y, en definitiva, esta distorsión se puede moderar, pero no eliminar. Algunos argumentos que permiten constatar que esta equivalencia no existe son los siguientes.

Primero, ya señalamos que todo sistema electoral genera distorsiones, sea que se trate de sistemas mayoritarios o proporcionales, lo cual ya debiera bastar para poner en duda la supuesta correspondencia inicial entre mayoría parlamentaria y mayoría ciudadana.

Segundo, en los sistemas electorales en que se vota por listas, por ejemplo, en el D'Hondt, que se utiliza en Chile para elegir parlamentarios desde 2015, consejeros regionales desde 2013 y concejales desde 2004, la gente vota de forma intuitiva por la persona y no por la lista, en circunstancias que el sistema en teoría está pensado en generar un resultado que representa a la lista en su conjunto, no a los miembros que la componen, produciéndose así un resultado peligrosamente contraintuitivo.

Tercero, un efecto conocido del sistema D'Hondt son los “arrastres”, donde precisamente resultan electos candidatos que considerados de forma individual son poco competitivos y obtuvieron muy pocas preferencias, pero como este sistema considera la representatividad de la lista completa, se produce, en definitiva, un resultado que es artificial desde el punto de vista de los miembros que componen la lista: quien es electo obteniendo el 1% de

³⁹ VERDUGO (2014a) analiza cómo aquellos críticos presentan argumentos citando autores en forma incompleta o descontextualizada, para así elaborar teorías que resultan lógicas desde una perspectiva abstracta, pero incapaces de satisfacer consideraciones instrumentales al contexto en que operan las instituciones y a sus fines.

los votos, en realidad, no lo es en virtud de dicho porcentaje de apoyo, sino por el arrastre producido al interior de su lista.

Cuarto, en razón de lo anterior, y considerando que el sistema D'Hondt fue creado en 1878 en el contexto de una Europa de sistemas parlamentarios, da la sensación que tiene un mejor desempeño o, al menos, funciona de manera más lógica, en sistemas parlamentarios de grandes partidos disciplinados que tienden a agruparse en bloques, que en sistemas presidenciales con parlamentos fragmentados, ya que en el contexto de partidos grandes puede justificarse que la votación se traslade a una representación de las listas, mientras que esto parece totalmente absurdo en sistemas fragmentados y en que la gente vota pensando en la persona.

Quinto, nótese, además, que los parlamentarios tienen incentivos propios desde el momento mismo en que resultan electos, distintos y muchas veces incompatibles con los de sus electores, y que no solo tienen que ver con la expectativa de ser reelegidos, sino que, también, se vinculan con las relaciones que cada uno entable con su partido o con las bancadas.

Consideramos también el efecto distorsionador del voto voluntario, especialmente importante en los países no desarrollados por ser sus sociedades más heterogéneas, en contraposición al mundo desarrollado donde los grandes temas sociales ya están resueltos.

Hemos criticado de igual modo el absoluto monopolio de que gozan los partidos políticos, especialmente llegado el momento de competir en las elecciones, excluyéndose en los hechos la posibilidad de que un independiente pueda ganar algún cargo de representación popular. En efecto, de acuerdo con la ley chilena⁴⁰, si bien cualquier persona que reúna una cierta cantidad de apoyo que represente un porcentaje determinado del número de electores que votaron en la elección anterior respectiva, puede participar como candidato en la próxima elección, solo los partidos políticos pueden formar listas, por lo cual un independiente que junte el número de firmas requerida podrá entrar a la competencia electoral, pero no tendrá ninguna oportunidad real de triunfo, pues no podrá formar una lista. Si quiere entrar a la competición con chances de ganar, deberá negociar con alguno de ellos

⁴⁰ En la Ley de Municipalidades DFL 1 (2006) el art. 109 no permite listas de candidatas a concejales formadas solo por independientes, en tanto el art. 112 señala el mínimo de electores que se requiere para patrocinar candidaturas a alcalde y concejales independientes. Idéntica regulación señala la Ley de Gobierno y Administración Interior DFL 1 (2005) en sus arts. 86 y 89 respecto a las candidaturas a gobernador regional y a consejero regional. Y en cuanto a la elección parlamentaria, el art. 5° de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios DFL 2 (2015), no permite candidaturas independientes fuera de pactos, sino solo integradas en listas con partidos.

su incorporación a una lista, con lo cual pierde credibilidad a los ojos de la opinión pública de su real condición de candidato “independiente”. En consecuencia, la ley electoral chilena está diseñada para que siempre ganen, lo cual no siempre es malo, toda vez que son quienes, en definitiva, le dan estabilidad al sistema institucional. Pero no deja de ser extraño el que un ciudadano no militante independientemente considerado parece estar excluido de la competencia, aunque lo apoye una mayoría ciudadana considerable. Esto fue muy criticado durante la tramitación del cambio de sistema electoral efectuado por la presidenta Michelle Bachelet en 2015 con la Ley n.º 20840, cuyo título reza “que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”, ya que al aumentar el número de parlamentarios y la extensión territorial de los distritos, las campañas se volvieron de manera automática más costosas, con lo cual se fortalecen aún más a los partidos políticos frente a candidaturas independientes, a las que les será muchísimo más difícil competir. Lo anterior sumado a que en general la ciudadanía rechazaba la idea de aumentar el número de parlamentarios por el mayor costo que esto significaba para el Estado, aun cuando esta medida pudiese ser necesaria para lograr mayor proporcionalidad.

Agreguemos otra innovación de esta ley, la exigencia de paridad de género para la presentación de candidatos por los partidos, al exigirse un máximo de 60% para un sexo, sea masculino o femenino, lo que potencialmente es un factor adicional de distorsión entre la mayoría ciudadana y la mayoría producida por las reglas electorales.

Y podríamos agregar otro dato adicional: una de las principales motivaciones para modificar el sistema electoral era el argumento de que el sistema anterior “inflaba a la derecha”, pues al elegirse solo dos parlamentarios por distrito (binominal), el sistema creaba artificialmente dos bloques políticos, generando una casi nula proporcionalidad. Se repitió hasta el cansancio que $\frac{1}{3}$ no puede pesar lo mismo que $\frac{2}{3}$. Por tanto, se buscó lograr ante todo una mayor proporcionalidad, aunque ello encareciera las campañas y perjudicara a los independientes. La nueva norma debutó en las elecciones parlamentarias de noviembre de 2017, correspondientes a la legislatura 2018-2022, en que, además, ganó la presidencia vía balotaje Sebastián Piñera por segunda vez, resultando de aquel proceso que la derecha obtuvo su mejor votación histórica desde el retorno a la democracia en 1990, es decir, era falso que el sistema anterior inflaba a la derecha, cuyos resultados en las tres últimas elecciones parlamentarias son los siguientes⁴¹: a) Legis-

⁴¹ Elaboración propia sobre la base de datos obtenidos de www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/

latura 2010-2014 (Piñera 1): Senado 16/38 = 42,10% y Cámara 55/120 = 45,83%; b) Legislatura 2014-2018 (Bachelet 2): Senado 16/38 = 42,10% y Cámara 49/120 = 40,83% (con estas cifras Michelle Bachelet podía tener $4/7$ en cada Cámara para modificar leyes orgánicas constitucionales)⁴² y c) Legislatura 2018-2022 (Piñera 2), con el nuevo sistema electoral proporcional D'Hondt: Senado 19/43 = 44,18% y Cámara 72/155 = 46,45%.

En definitiva, no existen formas más adecuadas o más democráticas de generar mayorías, como también es falso que la mayoría ciudadana coincida con la mayoría parlamentaria, en tanto que muchas de las críticas que suelen hacerse a las reglas electorales simplemente no se sostienen.

IV. LAS SUPRA MAYORÍAS

Los cuórum reforzados buscan en gran medida moderar la distorsión que de manera inevitable se produce entre la mayoría ciudadana y la mayoría parlamentaria. Por esta razón es que se suele decir que con los cuórum reforzados se pretende lograr acuerdos amplios ante la imposibilidad de generar acuerdos unánimes, es decir, se trata de una excepción a la regla *pacta sunt servanda* en materia contractual, ya que la aplicación de dicha regla elevaría a un nivel irracional los costos de transacción cada vez que se pretendiera tomar una decisión por la unanimidad de los miembros de la sociedad. Esto es así, aun cuando especialmente en materia constitucional pudiera considerarse que la regla óptima es la unanimidad, aunque esto pueda traducirse en que un único individuo manda, el que impida la unanimidad y, por consiguiente, fuerce a mantener el *statu quo*⁴³. Pero parece aceptada de forma transversal la idea de que la gobernabilidad implica que la regla general para la toma de decisiones sea la mayoría simple⁴⁴, aunque ante decisiones de especial trascendencia, dada la imposibilidad de lograr la unanimidad entre los millones de miembros del cuerpo social, se recurre a la regla de los cuórum reforzados, pues así no solo se modera la distorsión ya señalada, sino que, además, se protege a las minorías ante mayorías frágiles, transitorias y volátiles. Tenemos, por consiguiente, que los cuórum reforzados no están concebidos realmente como excepciones a la regla ge-

⁴² Adviértase que entre 2014 y 2018 los “3/7 + 1” para bloquear la reforma a una ley orgánica constitucional eran diecisiete senadores (la derecha tenía dieciséis) y cincuenta y dos diputados (la derecha tenía cuarenta y nueve, y, además, estas cifras resultaron aun rigiendo el sistema “binominal”).

⁴³ PEÑA (2020), p. 218.

⁴⁴ VERDUGO (2014a).

neral de la mayoría simple, o como “vetos” de las minorías, sino que deben entenderse como excepciones a la deseable regla de la unanimidad, ante la imposibilidad de que esta se materialice. Y todo lo anterior sin olvidar que las asambleas deben entenderse como instancias de debate, y no solo como la institucionalización del conteo de votos.

Dicho lo anterior, detengámonos brevemente en las leyes que según la Carta de 1980 requieren de cuórum reforzados para su aprobación. Primero, las leyes de quórum calificado⁴⁵, que regulan ciertas materias especiales, por lo general referidas a derechos fundamentales y a la activación de excepciones a reglas generales señaladas por la Constitución, y por esta importancia requieren del acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, entre otros, porte de armas (art. 103), pena de muerte (art. 19 n.º 1), secreto de actos de la Administración (art. 8), empresas del Estado (art. 19 n.º 21), seguridad social art. (19 n.º 18) o ciertos casos de endeudamiento público (art. 63 n.º 7). Se trata de unas pocas leyes, las cuales fueron establecidas en el texto original de 1980. A su vez, las leyes orgánicas constitucionales⁴⁶ son las que desarrollan órganos y procedimientos de los cuales la Constitución solo señala los principios generales, evitando así un texto constitucional extenso, al tiempo que hacen más flexible la adaptación de las instituciones a las nuevas realidades, pues su quórum de aprobación es menor al de una reforma constitucional, solo $\frac{4}{7}$ de miembros en ejercicio de cada Cámara. En cuanto a estas, sí llama la atención que retornada la democracia son varias las nuevas leyes orgánicas constitucionales que se han incorporado al texto constitucional, por ejemplo, las referidas a declaraciones de intereses y patrimonio de altos funcionarios del Estado en 2010 (art. 8), el Ministerio Público en 1997 (actual art. 84) y el Servicio Electoral en 2015 (art. 94 bis), lo cual refuta la afirmación de ser instrumentos contra mayoritarios “creados por el régimen militar”, al tiempo que hacen también patente lo falaz y simplista de descalificarlas por ser al parecer “ilegítimas” por su origen, en vez de razonar sobre la base del objetivo instrumental que se pretende regular, en especial respecto a las leyes orgánicas constitucionales que reglan precisamente órganos constitucionales.

Veamos a continuación algunos ejemplos de cuórum reforzados que operan en diversos contextos jurídicos, y que nadie acusa de ser antidemocráticos:

En el derecho privado chileno podemos citar la Ley de Sociedades Anónimas n.º 18046, cuyo art. 67 señala un extenso catálogo de materias que requieren el acuerdo de $\frac{2}{3}$ de las acciones emitidas con derecho a voto

⁴⁵ VERDUGO (2014b).

⁴⁶ VERDUGO (2012).

o la Ley de Copropiedad Inmobiliaria n.º 19537 que en sus arts. 17 y 19 señala tanto cuórum reforzados para constituir la asamblea de copropietarios como para adoptar acuerdos.

En el derecho público chileno podemos citar el DFL 1 Ley n.º 19175, Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, que requiere los $\frac{2}{3}$ del Consejo Regional para aprobar las materias señaladas en los arts. 24 letra r), 30 bis, 70 letra d) y 101, mientras que la Ley Orgánica de Municipalidades DFL 1 Ley n.º 18695 prescribe el acuerdo de $\frac{2}{3}$ del Concejo Municipal en los arts. 5, 30, 49 bis n.º 6, 60 letra d), 65 letra j), 84, 88, 94 y 99.

También encontramos la exigencia de $\frac{2}{3}$ o $\frac{3}{5}$ de las Cámaras para adoptar acuerdos, por ejemplo, en las constituciones de Estados Unidos (arts. 1 secciones 3, 5 y 7; 2º sección 2; 5º, y en las enmiendas XII, XIV sección 3 y XXV sección 4), Argentina (arts. 30, 53, 59, 66, 70, 75 n.º 22, 81, 83, 86 y 99 n.º 4), Alemania (arts. 29, 39, 42, 53a, 61, 77, 79, 80a, 98, 115a, 115e y 115h), Francia (arts. 11, 13, 68, 88-5 y 89), España (arts. 167 y 168) e Italia (arts. 79, 83, 104 y 138).

Observamos, en todo caso, que la mayoría absoluta parece ser más frágil en un régimen presidencial que en uno parlamentario, si bien numéricamente dicha mayoría es siempre “más de la mitad”, desde el punto de vista político dicha mayoría es más frágil en un régimen presidencial con un sistema de partidos fraccionado que en un régimen parlamentario con un sistema de partidos que tiende naturalmente a generar dos bloques más estables y, por consiguiente, nos parece aún más justificada la existencia de cuórum reforzados para ciertas materias importantes en los sistemas multipartidistas como el nuestro, para así de manera efectiva asegurarnos de que la mayoría parlamentaria se corresponda en la mayor medida posible con el sentir de la mayoría ciudadana.

Por último, tengamos en cuenta la mayoría cualificada en el Consejo de la Unión Europea, establecida tras la firma del Tratado de Lisboa en 2007. Entre los múltiples órganos de la Unión, la Comisión es el Poder Ejecutivo, mientras que el Poder Legislativo se constituye por dos “cámaras”: el Parlamento, que representa a la población y funciona por mayoría, y el Consejo, que representa a los gobiernos, donde en este último, si bien el quórum por defecto es la mayoría simple, hay materias en que se exige la aprobación por “mayoría cualificada”, que según el art. 16 de Tratado de la Unión Europea corresponde a

“un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. Una minoría de bloqueo

estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada”^{47, 48}.

Se trata de un sistema de “doble mayoría”. Pero, además, existe un catálogo de materias que requieren de aprobación por unanimidad, por ejemplo, el ingreso de nuevos Estados miembros a la Unión, la ciudadanía y las finanzas comunitarias.

En definitiva, podemos constatar que en efecto los cuórum reforzados buscan proteger a las minorías consideradas en abstracto, sin etiquetas, y, por tanto, el mostrar estas herramientas, tan solo como “vetos”, es una caricatura que no se sostiene seriamente.

V. UN FENÓMENO CONTRA MAYORITARIO

El típico ejemplo de una institución contra mayoritaria es el Tribunal Constitucional, siendo este aspecto muy controvertido donde sea que esta judicatura exista. ¿Por qué existe un tribunal constitucional? Con la Revolución francesa se imponen la teoría de la separación de poderes de Montesquieu, y la concepción de que la soberanía recae en el pueblo y se ejerce por sus representantes en el Parlamento, al tiempo que se consolida la noción de la “supremacía constitucional”. Sin embargo, hacia fines del siglo XIX existía también la concepción de que la ley es la expresión de la voluntad general y, por tanto, “la ley se aplica”. Como consecuencia, no existían las restricciones

⁴⁷ JORDÁN *et al.* (2013), p. 73 y ss.

⁴⁸ Los apartados 1 a 4 del art. 16 del Tratado de la Unión Europea describen el sistema de votación en el Consejo de la forma siguiente:

“1. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.

2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.

3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

4. A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.

Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del art. 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

que en la actualidad son fundamentales para poder reformar la Constitución, con lo que la supremacía constitucional era solo formal, entendiéndose que la Constitución debía amoldarse a las decisiones del Parlamento, que es el ente por el cual se expresa la voluntad del pueblo. Lo anterior llevó a lo que se denominó un “Estado legal”, recayendo el ejercicio del poder en la voluntad del Legislativo. Por consiguiente, era procesalmente fácil que la mayoría parlamentaria pudiese desmontar la institucionalidad, lo cual tiene como lógica consecuencia la inexistencia de un auténtico Estado de derecho.

Es Hans Kelsen quien postula por primera vez que un auténtico Estado de derecho requiere de una Constitución que sea la norma suprema tanto en lo formal como en lo material, de manera que así la existencia de ciertos principios fundamentales garantice efectivamente los derechos de las personas y limite el ejercicio del poder. El problema de la supremacía material es que ello implica limitar el poder del Parlamento, de modo que una mayoría parlamentaria ya no puede legislar a voluntad por sobre los principios establecidos por la Constitución. Estimó, entonces, Hans Kelsen que dicho freno al Parlamento no podía recaer en la Corte Suprema, por cuanto ello implicaría que un poder el Estado intervendría en la competencia de otro poder⁴⁹, lo cual lo llevó a concebir un tribunal especial de carácter político, una forma de control concentrado para proteger la supremacía material de la Constitución, manteniéndose así vigente la teoría de la separación de poderes.

El primer Tribunal Constitucional del mundo entró en vigencia con la Constitución austriaca de 1920, cuya redacción fue encargada al propio Hans Kelsen. Pero el auge de los tribunales constitucionales solo llegaría tras la Segunda Guerra Mundial, al quedar claro que las atrocidades cometidas por la Alemania nazi se originaron, en gran medida, por la existencia de un Estado legal en vez de un auténtico Estado de derecho. En efecto, la gran lección que dejó la Segunda Guerra Mundial es que una mayoría organizada puede aniquilar a una minoría, entendiéndose por minoría a todo grupo distinto de quienes detentan el poder. En consecuencia, la minorías solo pueden defenderse recurriendo a los tribunales de justicia, y es bajo esta perspectiva que adquieren importancia los tribunales constitucionales como judicatura garante de la Constitución. Así, en gran medida, esta nueva institucionalidad surgió como respuesta a la inquietante pregunta que se hacían los académicos de por qué el derecho fue incapaz de impedir el cataclismo ocurrido en Alemania. Si bien en América Latina son pocos los países que tienen Tribunal Constitucional, en Europa la mayoría de las democracias

⁴⁹ Consideremos al respecto el art. 76 inciso 1º de la Constitución y el art. 4 del *Código Orgánico de Tribunales*.

parlamentarias cuenta con uno. En Estados Unidos, en cambio, no hay Tribunal Constitucional, velando por la supremacía constitucional los tribunales que integran el Poder Judicial, un control difuso basado en la noción de precedente del Common Law.

El Tribunal Constitucional modelo de la posguerra es el Consejo Constitucional establecido en la Constitución francesa de 1958, el cual según el propio Charles de Gaulle fue concebido específicamente para limitar el poder del Parlamento y darle así estabilidad al gobierno, siendo apodado en esa época como “el perro guardián del Ejecutivo” o, incluso, llegándose a decir que era “un cañón apuntando al parlamento”.⁵⁰ Parece haber acuerdo en la doctrina francesa en cuanto a que el fracaso de la IV^a República se produjo como consecuencia de una crisis política por mal funcionamiento institucional e inestabilidad gubernamental que en menos de doce años, de octubre de 1946 a mayo de 1958, produjo veintidós gobiernos, donde la duración media de un gobierno era de siete meses. Esto ocurrió en especial por la ausencia de una verdadera mayoría parlamentaria o, más bien dicho, la existencia de coaliciones frágiles que se deshacen con rapidez tras crearse y la insuficiencia de los medios jurídicos del Poder Ejecutivo. Así, este bloqueo institucional impidió resolver de manera rápida y eficaz la “crisis argelina”. En definitiva, la ineptitud para solucionar el problema colonial originó el fin de la IV^a República, producto de una inestabilidad ministerial crónica, una asamblea nacional incapaz de ejercer sus funciones, y una confusión de poderes que ponían en constante peligro la continuidad del Estado⁵¹. Se puede afirmar, entonces, que este tribunal fue inicialmente concebido para proteger la existencia del gobierno y el ejercicio de la potestad reglamentaria, frenando de forma deliberada al Parlamento, mas no para proteger la supremacía de la Constitución y los derechos fundamentales, sino hasta la célebre sentencia de 1971⁵² en que el propio Consejo Constitucional determina que en virtud de lo señalado en el preámbulo de la Carta de 1958 le corresponde velar por la supremacía del “bloque de constitucionalidad”, que incluye derechos fundamentales reconocidos en los textos constitucionales anteriores y el conjunto de principios generales de valor constitucional ya arraigados en la república, y no solo la supremacía de la Constitución propiamente tal, que es solo parte orgánica⁵³.

Existen dos grandes modelos de tribunales constitucionales. El primero es el austriaco, que corresponde al diseño original de Hans Kelsen, en el

⁵⁰ ROUDIER (2017), p. 159.

⁵¹ *Op. cit.*, p. 45 y ss.

⁵² Se trata del caso “Libertad de asociación”, sentencia de 16 de julio de 1971.

⁵³ GOESEL-LE BIHAN (2016), p. 58 y ss.

cual el tribunal solo efectúa un control represivo o *a posteriori* de las normas, dando la oportunidad de que la interpretación judicial resuelva la constitucionalidad, algo así como “probar” la norma, y este es el modelo que adoptó la Constitución española de 1978, que ha servido de inspiración para la mayoría de los tribunales constitucionales latinoamericanos. El otro modelo es el francés, un control preventivo o *a priori* que tiene la ventaja de dar mayor certeza jurídica, pues se controla la norma antes de que entre en vigencia.

El Tribunal Constitucional chileno claramente tiene como inspiración al modelo francés y fue introducido en la Constitución de 1925 por la Ley n.º 17284 de 1970. Al igual que su modelo francés, este tribunal también fue en un inicio concebido para proteger al gobierno, mas no los derechos fundamentales⁵⁴. Aquel tribunal, por su integración en su mayoría política, dependiente en alto grado del gobierno de turno, no logró consolidar una jurisprudencia verdaderamente autónoma del Poder Ejecutivo y, al final, los hechos de septiembre de 1973 provocaron que dejara de funcionar. Es por ello que solo con la Constitución de 1980 se establece el Tribunal Constitucional como un guardián efectivo de la supremacía constitucional. Es más, la reforma de 2005 ha ampliado, consolidado y destacado su carácter de órgano suprapolítico constitucional, y hoy casi la totalidad de las cuestiones vinculadas al control constitucional son de su competencia. Solo hacen excepción, atendido su origen histórico y razones de orden práctico, los recursos de amparo y protección que continúan bajo la competencia de los tribunales superiores del Poder Judicial. En Chile, además, encontramos otras facultades del Tribunal Constitucional, la “competencia impropia” o no constitucional, por la cual conoce de la conformidad a la Constitución de ciertas “situaciones”, no de normas, por ejemplo, las inhabilidades del Presidente (93 n.º 10), los ministros (93 n.º 13) y los parlamentarios (93 n.º 14 y 15).

Entonces, el Tribunal Constitucional es en su esencia un órgano contra mayoritario, pues su razón de ser es, en concreto, frenar al Parlamento. Por tanto, es falso el presentar los instrumentos contra mayoritarios como frenos a las amenazas de la mayoría ciudadana a las minorías, sino que se trata de frenos a las mayorías parlamentarias⁵⁵. De hecho, en el mismo sentido decimos que los derechos humanos son contramayoritarios⁵⁶. Ya señalaba Karl Loewenstein que una reforma constitucional obtenida por la fuerza o impuesta a una minoría, importante tanto numéricamente como por su peso político, no solo daña a esa minoría, sino al sentimiento constitucional⁵⁷. Otra

⁵⁴ VERDUGO (2020).

⁵⁵ VERDUGO (2014a), p. 371.

⁵⁶ PEÑA (2020), p. 227.

⁵⁷ LOEWENSTEIN (2018), p. 205.

falacia frecuente es presentar al Tribunal como una cámara legislativa adicional, la “tercera” en Chile, aunque dicha crítica se da por igual en todos los países con judicatura constitucional, pues una labor de “cámara” implicaría controlar el mérito de las deliberaciones en la tramitación de la ley, no solo la conformidad a la Constitución. Y señalemos, por último, el problema del “gobierno de los jueces”, que consiste en denunciar la intromisión de la judicatura en los actos de gobierno y en la generación de normas, por cuanto dicho comportamiento tiene la capacidad de anular la voluntad popular. Sin embargo, los críticos suelen cometer el error de seguir de manera parcial a autores del mundo del *Common Law*, sin distinguir que los problemas que aquellos denuncian son consecuencia del control difuso de constitucionalidad propio del sistema anglosajón en que el precedente obliga, situación que lógicamente no tiene equivalencia en Chile donde tenemos una judicatura constitucional de raíz continental en que rige el efecto relativo de las sentencias⁵⁸.

En definitiva, ver esta protección constitucional a las minorías como un simple poder de “veto” no es más que una caricatura de un problema técnico, ya que el único medio de defensa institucional con que cuentan las minorías para evitar “aplanadoras” es recurrir al tribunal.

VI. REFORMULEMOS EL PROBLEMA:

¿MALAS PRÁCTICAS CONSTITUCIONALES?

Hemos visto que todas las situaciones controvertidas antes descritas tienen una explicación jurídica. Nada es al azar o arbitrario. Lo cierto es que las instituciones no tienen vida propia, y no se revelan como lo hicieron las máquinas en la película *Matrix* para destruir a la humanidad. Las instituciones son reflejo de las personas que les dan vida y, por consiguiente, tanto o más importante que el diseño institucional es la forma en que la normativa se implementa. Por consiguiente, creemos que, en definitiva, a la luz de todo lo hasta aquí señalado, son, en realidad, las malas prácticas las que corroen la institucionalidad. Complementando las malas prácticas propias de los partidos políticos señaladas en el apartado II, veamos ahora algunos ejemplos de malas prácticas constitucionales.

1. Teorías “refundacionistas”

Las demandas sociales insatisfechas que llevan a la gente a desconfiar en las instituciones favorecen el surgimiento de los movimientos “refundacionistas”,

⁵⁸ VERDUGO (2014a).

que se imponen con el discurso de que hay que hacer todo de nuevo, llevando al Estado a obligarse a más de lo que de forma razonable puede cumplir. Parece una especie de moda querer comenzar todo desde cero, refundar en verdad el país. Así, en América Latina esto ya ocurrió al dictarse nuevas Constituciones en Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), destacándose este último caso porque en el preámbulo de la Constitución boliviana se señala de forma explícita que dicho texto refunda Bolivia. El problema de las “refundaciones” es que parten del supuesto falso de que todo está malo, y que de ahora en adelante todo será distinto, lo cual especialmente se refleja en los tres textos constitucionales señalados cuando se lee el extenso catálogo de derechos que se reconocen a los ciudadanos y la gran cantidad de deberes que asume el Estado. Sin embargo, el papel lo aguanta todo, y las capacidades estatales son limitadas. Además, estas nuevas Constituciones, en su afán de llevar al Estado a hacerse cargo de la mayor cantidad posible de derechos y garantías frente a su pueblo, lamentablemente están redactadas con un lenguaje lleno de conceptos de contenido indeterminado, lo que lleva a que sea el intérprete quien le da el sentido y alcance a las disposiciones constitucionales, situación que solo crea inseguridad jurídica, ya que el texto es una “patente de corso” que va a funcionar de la forma en la que el intérprete quiera entenderlo. Lo grave de esta situación es que se crean altas expectativas en la ciudadanía, y luego la imposibilidad de que el Estado cumpla todo lo prometido en la Constitución, no hace más que aumentar la frustración de la población, con lo cual de nuevo nos encontramos ante el descontento del ciudadano que se siente engañado, y que ve al sistema político desconectado de los intereses sociales reales. Por buenas que sean las intenciones, las teorías refundacionistas no corrigen las falencias de la democracia moderna, con lo cual queda claro que no llevarán a nuestros países a mejorar la calidad de sus democracias y el nivel de vida de sus ciudadanos, en tanto que solo contribuyen a acrecentar la mala percepción que la gente tiene de la política.

2. Mal uso del control de constitucionalidad

La incapacidad de la clase política de ponerse de acuerdo en temas de gran importancia para la sociedad ha llevado a que con frecuencia dichas controversias sean dirimidas por los tribunales, haciendo que estos órganos se involucren en conflictos políticos que no están en su esfera natural de competencia. Pero el problema no es que los tribunales deban resolver las contiendas que les son presentadas, sino el mal uso que los actores políticos dan a los procedimientos de solución de controversias según conveniencias partidistas circunstanciales, siendo los tribunales herramientas de dichos fines. Y este mal uso es en especial patente en Chile respecto del control preventivo, pues cuando los partidos po-

líticos no son capaces de llegar a acuerdos se recurre al Tribunal Constitucional para que resuelva dichas controversias alegando “inconstitucionalidad”, con lo que se lleva al tribunal a desempeñar tareas para las que no fue diseñado, se dilata la tramitación de la ley, además el tribunal empieza a ser mal visto, y se corre el riesgo de que tome malas decisiones. Señalamos que es una mala práctica de los partidos, no del tribunal. Mayor aún es el riesgo de que los magistrados empiecen a adoptar determinadas banderas partidistas, resolviendo las controversias con determinadas orientaciones políticas, infringiendo el deber de imparcialidad que debe informar el actuar judicial, lo cual daña la imagen de la judicatura, provocando, asimismo, que la ciudadanía pierda la confianza en los tribunales. Este fue el caso de la despenalización del aborto en tres causales en 2017, que debió resolver el Tribunal Constitucional, y reavivó una vez más la polémica por el papel mediático que debe asumir este tribunal, más allá del normal control de la supremacía constitucional, cada vez que la clase política no es capaz de dialogar de manera constructiva y llegar a acuerdos. Se impone una dinámica en la cual la mayoría numérica está dispuesta a llegar hasta las últimas consecuencias sin transar en sus posturas, “pasando la aplanadora” sobre las minorías, con lo que el control de constitucionalidad es una instancia mediática de arbitraje. Y para qué hablar de los casos en que los tribunales han sido llevados a adoptar interpretaciones constitucionales para permitir la reelección indefinida del Presidente de la República, como ocurrió en Venezuela y Bolivia. Estas situaciones, que claramente son extremas, pero cada vez más frecuentes, por cierto dañan a la judicatura y a la institucionalidad en su conjunto.

3. Mal uso de la acusación constitucional

El art. 52 de la Constitución señala las atribuciones de la Cámara de Diputados, de eminente carácter político, entre las que encontramos declarar admisible la acusación constitucional en juicio político, formulada por no menos de diez ni más de veinte diputados, contra altos magistrados y funcionarios, como el Presidente de la República hasta seis meses después de dejar el cargo, y en este plazo la Cámara debe autorizarle salidas del país, y los ministros, los magistrados de los tribunales superiores de justicia, el Contralor General de la República, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, y los delegados presidenciales regionales y provinciales hasta tres meses tras dejar el cargo, tiempo en que tampoco pueden salir del país sin permiso de la Cámara. Para aprobar la acusación contra el Presidente de la República se requiere la mayoría de los diputados en ejercicio, mientras que para los demás basta la mayoría de los presentes. El problema es la utilización de la acusación constitucional como si se tratara de una moción de censura,

institución propia de un régimen parlamentario. La acusación constitucional persigue la responsabilidad política de estos altos funcionarios originada en infringir la Constitución y las leyes, y en comprometer gravemente la honra y la seguridad nacional, pero no tiene como fundamento el desacuerdo de parte de la Cámara en cuanto a la forma en que desarrolla sus funciones el gobierno, es decir, no procede por falta de confianza, como ocurre en un régimen parlamentario. Esta utilización torcida de la acusación constitucional como si fuera una moción de censura, fundada en la amplísima causal “infringir la Constitución y las leyes”, no solo obstruye al Ejecutivo, sino que debilita el poder presidencial, alterando, además, el normal funcionamiento de la institucionalidad en relación con la forma en que ha sido diseñada, restándole, en definitiva, al gobierno la necesaria capacidad de gobernar.

4. Burlar la iniciativa exclusiva presidencial

Por regla general las leyes se pueden originar por iniciativa de los parlamentarios o del Presidente de la República, donde este último caso contempla una serie de materias señaladas en los incisos 3º a 5º del art. 65 de la Constitución, y es tan considerable la cantidad de materias que son de iniciativa exclusiva presidencial, que en los hechos son mayoría en el volumen total de proyectos despachados. Estas materias se refieren en general a temas de contenido económico, por ejemplo, la división política o administrativa del país, normas sobre fuerzas armadas, leyes sobre temas presupuestarios como crear, modificar o suprimir tributos, servicios públicos, contraer obligaciones financieras por el Estado, los salarios y beneficios a funcionarios públicos en servicio o retirados, los salarios mínimos del sector privado, la negociación colectiva, las normas generales sobre pensiones y seguridad social, y obviamente la ley de presupuestos. Esta no es una singularidad del sistema constitucional chileno, sino que se trata de una medida normal dentro del constitucionalismo moderno, estando su fundamento en que, como es el Ejecutivo quien tiene la carga de hacer cumplir la ley, se estima que es el Presidente de la República quien está en mejor posición para determinar en qué forma y hasta qué monto obligarse económicamente. Por esta razón se ha discutido la práctica de usar subterfugios para infringir la iniciativa exclusiva presidencial, como ocurrió en julio de 2020 para autorizar el retiro del 10% de los fondos de las cuentas de capitalización de los afiliados de las AFP por la vía de agregar una disposición transitoria a la Constitución, en vez de realizarlo tramitando una ley. Sin lugar a dudas se trata de una mala práctica que desestabiliza el normal funcionamiento de la institucionalidad, pues el Ejecutivo pierde el control de la gestión presupuestaria de la república, y es por esta razón que se ha propuesto restablecer la causal de cesación de los parlamentarios que

presenten a tramitación proyectos de ley inconstitucionales, como también el cese del presidente de la Cámara que acoga el proyecto a tramitación, causal que existía en el texto original de la Carta de 1980 en su art. 57 inciso 6°.

5. *Mal uso de los plebiscitos*

El plebiscito o referéndum, aunque se discute si son lo mismo⁵⁹, es un instrumento propio de la democracia semidirecta, un tipo de democracia que combina los mecanismos de la democracia directa y el gobierno representativo. Este mecanismo se utiliza para entregar a la ciudadanía la decisión de ciertas materias de especial importancia, aunque en Chile su aplicación está reducida constitucionalmente a dos hipótesis que no tienen relación entre sí: el plebiscito o consulta municipal no vinculante del art. 118 inciso 5°, y el plebiscito que dirime controversias entre el Presidente de la República y el Congreso en caso de reformas constitucionales del art. 128. Un caso por completo distinto y excepcional son los plebiscitos que forman parte del procedimiento para la elaboración de una nueva Constitución que la Ley n.° 21200 de 24 de diciembre de 2019 incorporó a la Carta Fundamental agregando los nuevos arts. 130 a 143. En otras latitudes está concebida esta herramienta en términos generales, haciéndola aplicable a una gran cantidad de materias, como es el caso de los arts. 11 de la Constitución francesa y 94 de la Constitución española. Sin embargo, debemos notar que el uso generalizado de los referéndums no parece aconsejable, por cuanto la experiencia demuestra que su utilización en forma irresponsable y guiada por fines partidarios cortoplacistas puede generar abusos de poder e, incluso, daños irreversibles a la institucionalidad y a la calidad de la democracia. Veamos algunas situaciones sobre los referéndums que ejemplifican el por qué es desaconsejable que se generalice su uso.

Primero, los plebiscitos son una excepción a la regla general de la “representación” propia de la democracia representativa, esto es, el elegir a los representantes de la ciudadanía, por lo que es grave normalizar el uso de la excepción, pues, a la larga, se debilita la institucionalidad. Esta mala práctica ha sido un fenómeno típico de los regímenes de inspiración bolivariana, generándose así la conocida degradación de la institucionalidad formal.

Segundo, se trata de procesos largos y costosos, por lo que resultan del todo incompatibles con las reacciones rápidas y eficientes que se espera que tenga la institucionalidad para hacer frente a las contingencias sobrevinientes.

Tercero, en cuanto a los aspectos más formales, es de suma importancia, en especial para la transparencia del sistema y para asegurar la confianza

⁵⁹ MOLINA (2006), p. 170 y s.

de las personas, que al hacer un referéndum “la pregunta” que se somete a votación sea clara, precisa, no redactada en forma capciosa, y que sea capaz de producir efectos concretos. De no ser así, el referéndum se presta para fraudes, que, en definitiva, dan lugar a abusos de poder con fondos públicos guiados por intereses cortoplacistas^{60, 61}.

Cuarto, no confundir “representación”, que consiste en que los ciudadanos escojan entre varias alternativas (como en los referéndums), con “participación”, que implica, en efecto, instancias de diálogo en que se escuche a las personas. La representación sin participación no mejora necesariamente la calidad de la democracia, por ejemplo, en la Venezuela chavista no hay democracia de calidad no porque no se vote, de hecho es uno de los países que más votaciones realiza, sino que el origen de su crisis es que las instituciones no funcionan. Pero a la inversa, mucha participación debilita a las instituciones y abre las puertas al populismo.

Quinto, por último, que los países con larga tradición de referéndum son países desarrollados, donde problemas como la salud, la educación, las pensiones o el transporte ya están solucionados y, por esta razón, en sus referéndums se someten a la decisión ciudadana temas inimaginables en nuestra realidad chilena⁶².

En fin, los instrumentos de democracia semidirecta usados en forma mañosa dañan la democracia.

VII. ¿CÓMO DEJAR DE CULPAR AL POBRE TRAUCO?

La proliferación de malas prácticas constitucionales que de forma sistemática son realizadas por los partidos políticos creemos que explica en gran medida

⁶⁰ Por ejemplo, en el referéndum español de 1947, en que se consultaba si se restablecía o no la monarquía cuando Francisco Franco dejara el poder (en lo inmediato, cualquiera fuera el resultado, igual él seguiría de Jefe de Estado), circulaba un chiste que decía que votar “sí” significa que Francisco Franco se queda, y votar “no” significa que no se va. Señalemos también el plebiscito del “Humedal Los Batros” de San Pedro de la Paz en 2019, que se desarrolló en un contexto normativo tal que votar “sí” o “no” en rigor no producía efecto alguno, pues los tres temas sometidos a consulta jurídicamente ya estaban resueltos.

⁶¹ Recordemos el referéndum del Brexit en 2016, que, en suma, se trató de un irresponsable error de cálculo del gobierno británico de la época. CASTELLS *et al.* (2018), p. 560 y ss.

⁶² Tengamos en cuenta, por ejemplo, el referéndum de Suiza de 2018 en que se consultó sobre terminar o no la práctica de cortar los cuernos a las vacas para su mayor bienestar, recibiendo los ganaderos como estímulo más subvenciones fiscales, pero finalmente ganó el “no”, pues se consideró que la medida era muy costosa, ya que requería ampliar los establos para que los animales no se lesionen unos a otros con los cuernos, en desmedro de otros gastos sociales.

el funcionamiento institucional deficiente que se advierte en estos tiempos, en especial por ser los partidos los grandes protagonistas del fenómeno descrito, pero, a la vez, demuestra que no se trata de que estén en colapso. Si bien esta sensación de crisis no es nueva, tanto en la doctrina como en la opinión pública esta percepción se sustentaría principalmente en observar que los partidos políticos se comportan como instituciones rígidas que no dialogan lo suficiente con los fenómenos sociales y que, como consecuencia, la ciudadanía los considera lejanos y poco condescendientes con sus intereses. Lo anterior, sin olvidar los cambios que sí han experimentado como consecuencia de la evolución de la humanidad, debiendo recordarse, por ejemplo, que en sus orígenes los partidos políticos fueron agrupaciones elitistas y oligárquicas, características que no parecen compatibles con los tiempos actuales. Pero los partidos siguen existiendo, lo cual demuestra que han sabido adaptarse a los grandes cambios que ha experimentado la humanidad, al tiempo que la constatación de que siguen siendo protagonistas de la política no hace más que confirmar el indispensable papel que representan como soporte de la democracia representativa moderna y como canalizadores de las inquietudes de los electores frente al gobierno y al desarrollo de políticas públicas.

El gran desafío de los partidos políticos para poder adaptarse a los nuevos tiempos y sobrevivir es socializar la política, es decir, acercarla al ciudadano medio. Nos dice Giovanni Sartori que nos encontramos frente a una sociedad estructuralmente desequilibrada, que, por un lado, se autolesiona con la maximización del daño y, por otro lado, sucumbe al exceso de poder de quien está en condiciones de maximizarlo, al tiempo que advierte que no se perciben factores reequilibradores⁶³, lo cual refuerza nuestra percepción de que el cambio es urgente. Los partidos políticos deben encontrar sus papeles en el nuevo marco que nos plantea la modernidad, si bien es cierto que las reglas han cambiado, resulta imprescindible que vuelva a existir la conexión que antaño había entre gobernantes, partidos políticos y ciudadanía, pues para conquistar la intensión de voto de los electores, deben dar a conocer sus objetivos programáticos, como también deben escuchar los intereses e inquietudes del electorado, tarea para la cual resulta fundamental el grado de conexión que sean capaces de establecer con el ciudadano común. La democracia consiste en que cada cierto tiempo quienes han resultado elegidos en las elecciones deben rendir cuentas de su labor a los votantes, y para que este proceso de rendición de cuentas sea efectuado con un adecuado nivel de conocimiento de la labor desempeñada es que se vuelve indispensable el grado de conexión que sean capaces de establecer los partidos políticos con

⁶³ SARTORI (1999), p. 319.

sus electores⁶⁴. Esto es así porque el ciudadano común, inmerso en la vorágine de la rutina, se conduce por la vida respondiendo a estímulos simples y a situaciones inmediatas, y carece de toda la información necesaria para tomar decisiones fundadas que le permitan juzgar con el debido conocimiento el obrar de sus representantes. A lo anterior debe agregarse también que muchas de las tareas que se le encomiendan a los políticos se refieren a materias técnicas que escapan al conocimiento del ciudadano medio, lo cual no hace más que contribuir a que este se encuentre en una posición inadecuada para calificar el desempeño de quienes ejercen la política. Por el contrario, como los movimientos se caracterizan por representar solo intereses específicos de determinados grupos de personas, ellos no tienen esta carga-deber de socialización. Y a consecuencia de este nuevo enfoque del estudio de los partidos políticos, se dice que algunos de los problemas que estos suelen presentar son situaciones que resultan casi inherentes a su propia naturaleza, por lo que seguirán presentes por siempre cualquiera que sea el partido político que se estudie en cualquier tiempo y lugar, y por ello estas problemáticas resultan casi imposibles de corregir mediante ingeniería constitucional⁶⁵.

Además, nos parece que el importante papel que los partidos políticos están llamados a desempeñar tiene relación con la profesionalización de la política, esto es, principalmente la formación de políticos profesionales preparados de manera adecuada para ejercer la actividad⁶⁶. Se trata de un importante aspecto que suele ser, a la vez, muy criticado por los electores, pero que en cierto modo resulta muy interesante de analizar, ya que eventualmente la crítica a la profesionalización de la política puede, incluso, llegar a estimarse incompatible con el ejercicio de la democracia representativa, pues ha entendido la doctrina que el rechazo que suele sentir el ciudadano común hacia la existencia de una “carrera política” equivaldría a rechazar la existencia de políticos profesionales que ejercen la actividad a tiempo completo⁶⁷. La complejidad del mundo actual exige de políticos profesionales dedicados por completo al ejercicio de la actividad, al tiempo que resulta inconcebible el ejercicio de la política a tiempo parcial o, incluso, como un *hobby*. El político debe ser profesional, es decir, una persona preparada para el ejercicio de la actividad política a tiempo completo, lo cual implica no solo tener estudios, sino que, además, y quizá más importante, tener experiencia en la política, lo cual es muy difícil de lograr en una persona que no haya tenido una participación activa y comprometida en la

⁶⁴ LINZ (2007), p. 301.

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 305.

⁶⁶ ALCÁNTARA (2012), p. 53 y ss.

⁶⁷ LINZ (2007), p. 292.

política durante un tiempo considerable, y para lograr esta formación basada en la participación activa durante años los partidos políticos representan un papel indispensable. Según Juan Linz⁶⁸, dada la dinámica actual, tanto de la actividad política como de la vida en general, cada vez más compleja y vertiginosa, resulta muy difícil que un ciudadano común pueda acceder de forma temporal a un cargo político o de representación popular, que se desempeñe de manera satisfactoria en él, y que concluido su mandato o el ejercicio del cargo retorne a su vida anterior como si nada hubiese pasado. Resulta muy factible que alguien ajeno a la actividad política no tendrá los conocimientos ni el recorrido necesarios para cumplir de manera adecuada con la tarea que se le ha encomendado. Quien quiera dedicarse a la política a tiempo parcial tendrá, también, la dificultad de que primero deberá estar consolidado profesional y económicamente, de manera que pueda abandonar su vida anterior para poder dedicarse a la política. Con probabilidad también le será difícil reinsertarse en la vida común una vez terminado el mandato, como consecuencia lógica de haberse apartado del ejercicio de sus actividades anteriores.

Todo lo anterior nos lleva a confirmar que los partidos políticos son indispensables para la existencia de la democracia representativa moderna y de calidad, pero ya no solo como canalizadores institucionales de las inquietudes ciudadanas, sino que ahora, además, como formadores de quienes van a consagrar su vida al ejercicio de la actividad en servicio de los demás, y siempre en forma leal, transparente y constructiva.

VIII. CONCLUSIÓN

La democracia representativa es inconcebible sin los partidos políticos. Es un error ver el desencanto ciudadano por la política como una crisis de los partidos, sino que los problemas que hoy sufre la institucionalidad se relacionan más bien con las malas prácticas. El gran cáncer de la política es la corrupción, de todo tipo y en todo nivel, que sin lugar a dudas deteriora la democracia representativa, exponiéndola al surgimiento de líderes mesiánicos con recetas populistas. Es la corrupción la que genera pobreza, desigualdad, y más corrupción, y así el círculo vicioso continúa. Muchas de las críticas que se hacen a los instrumentos para formar mayorías, a los quórums reforzados y a algunos fenómenos contra mayoritarios solo son mitología resultante de las mismas malas prácticas señaladas. Es indispensable trabajar para que la

⁶⁸ LINZ (2007), p. 293.

responsabilidad cívica se transmita a las futuras generaciones, un arduo trabajo que la sola ingeniería constitucional es incapaz de lograr. No reconocer estas situaciones lamentablemente equivale a seguir culpando al pobre Trauco de los males de la sociedad.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel (2012). "Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad". *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 58. México DF.
- ANDINO ESPINOZA, Mauro (2017). *Una democracia eficaz. Debates y combates*. Rionbamba: Editorial Pedagógica Freire.
- CASTELLS, Manuel *et al.* (eds.) (2018). *Las crisis de Europa*. Madrid: Alianza Editorial.
- ETCHEPARE, Jaime (2006). "¿Es el sistema electoral binominal intrínsecamente perverso?". *Revista de Derecho Universidad Católica de la Santísima Concepción*, n.º 14. Concepción.
- GOESSEL-LE BIHAN, Valérie (2016). *Contentieux Constitutionnel*. Paris, Ellipses Édition Marketing S.A.
- GONZÁLEZ, Felipe (2004). "Crisis de la política: causas y respuestas eficientes", en PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- GREPPI, Andrea (2007). "Representación política y deliberación democrática", en Mariano MELERO C. (ed.). *Democracia, deliberación y diferencia*. Madrid: Servicio de publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid.
- HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste (2018). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- HELD, David (1997). *La democracia y el orden global*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- JORDÁN GLADUF, Josep María *et al.* (2013). *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Thomson Civitas.
- KAHNEMAN, Daniel (2017). *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.
- LAGOS, Alejandro (2020). "El vilipendiado 'principio de subsidiariedad' en Chile: antología de malentendidos". *Revista Derecho Público Iberoamericano*, n.º 16. Santiago.
- LINZ, Juan (2007). "Conclusiones: los partidos políticos en la política democrática, problemas y paradojas", en José Ramón MONTERO, Richard GUNTHER y Juan J. LINZ (eds.) *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.
- LOEWENSTEIN, Karl (2018). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Planeta S.A.

- MAIR, Peter (2019). *Gobernando el vacío*. Madrid: Alianza Editorial.
- MANIN, Bernard (2016). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (1996). *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- MOLINA GUAITA, Hernán (2006). *Instituciones políticas*. Santiago: LexisNexis.
- MONTERO, José Ramón y Richard GUNTHER (2007). “Introducción: Los estudios sobre los partidos políticos”, en José Ramón MONTERO, Richard GUNTHER y Juan J. LINZ (eds.). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.
- NOHLEN, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- PEÑA, Carlos (2020). *Pensado el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*. Santiago: Penguin Random House Grupo Editorial.
- ROSEN, Harvey (2008). *Hacienda pública*. Madrid: McGraw Hill.
- ROUDIER, Karine (2017). *Droit constitutionnel*. Mesnil-sur-l’Estrée: Bréal.
- SARTORI, Giovanni (1999). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- VERDUGO, Sergio (2012). “Las justificaciones de la regla de quórum supra-mayoritaria de las leyes orgánicas constitucionales”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. XXXIX. Valparaíso.
- VERDUGO, Sergio (2014a). “La debilidades de las críticas a las súper-mayorías”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. XLII. Valparaíso.
- VERDUGO, Sergio (2014b). “Leyes de quórum calificado y debate constituyente”. *Revista de Derecho Público Iberoamericano*, n.º 5. Santiago.
- VERDUGO, Sergio (2020). “El auge y caída del Tribunal Constitucional de 1970: la ironía de una predicción electoral equivocada”. *Actualidad Jurídica*, n.º 42. Santiago.
www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/

Normas

- Constitución de Alemania (1949).
- Constitución de Argentina (1994).
- Constitución de Chile (1980).
- Constitución de España (1978).
- Constitución de Estados Unidos (1789).
- Constitución de Francia (1958).
- Constitución de Italia (1947).

DFL 1 (2005). Ley n.º 19175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

DFL 1 (2006) Ley n.º 18695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

DFL 2 (2015) Ley n.º 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.

Ley n.º 18046 (1981) sobre Sociedades Anónimas.

Ley n.º 19537 (1997) sobre Copropiedad Inmobiliaria.

Tratado de la Unión Europea, última versión según el Tratado de Lisboa de 2007.