

Documento de Trabajo

Análisis de Programas de Gobierno (1989-2017) sobre materias relacionadas al Congreso Nacional y Participación Ciudadana

Septiembre de 2021

Análisis de Programas de Gobierno (1989-2017) sobre materias relacionadas al Congreso Nacional y Participación Ciudadana

Septiembre de 2021

Introducción

El balance general indica que desde 1989 a la fecha se han realizado siete elecciones presidenciales, de las cuales cuatro han tenido segundas votaciones o balotajes. Del total de elecciones, han sido elegidos cuatro presidentes y una presidenta de la República, que han llevado a cabo políticas públicas derivadas de programas de gobiernos que han presentado a la ciudadanía durante el período de campaña electoral.

El presente documento comprende un análisis de las propuestas de campaña de los 5 jefes de Estado en torno al Congreso Nacional: Patricio Aylwin A., Eduardo Frei R., Ricardo Lagos E., Michelle Bachelet J., y Sebastián Piñera E. Es importante señalar de manera preliminar que no todos las candidaturas presentaron propuestas de modernización al Poder Legislativo. A continuación se presentan a grandes rasgos algunas de las conclusiones de la revisión de los programas de gobierno:

a. Elección Presidencial de 1989: Patricio Aylwin Azócar.

El primer pilar programático de la candidatura de Patricio Aylwin está relacionado con bases político-institucionales, que se traducen en proyectos de reformas constitucionales y leyes. El llamado principal es “aspirar a la plena democratización de las instituciones políticas, sociales y económicas, con pleno respeto a los derechos humanos” (p. 1). Algunas de las medidas son las siguientes:

- **Eliminación de senadores designados:** se propone que la elección de los miembros del Congreso Nacional sea íntegramente a través del sufragio popular, eliminando la figura de senadores designados.
- **Aumento del número de diputados y senadores:** el programa estipula el aumento del número de parlamentarios, pero no establece un número determinado para la Cámara de Diputados y el Senado.
- **Cambio al sistema electoral:** se establece que el sistema electoral sea proporcional corregido, eliminando de esta manera el sistema binominal, a través de la adopción de un mecanismo plurinominal por cada distrito.
- **Más facultades al Congreso Nacional:** se busca robustecer las facultades del Congreso con el objetivo de velar por un adecuado equilibrio entre los poderes del Estado. En este punto no se detallan qué facultades se pretende incorporar al funcionamiento del legislativo.

b. Elección Presidencial de 1993: Eduardo Frei Ruiz Tagle.

Tal como sucedió con el programa de gobierno del Presidente Patricio Aylwin, el primer eje programático que se presenta está relacionado con el mejoramiento de la democracia. En este sentido, se propone continuar con propuestas que no pudieron ser tramitadas en el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. Es así, como se reitera la necesidad de **que el Parlamento sea elegido en su totalidad de manera democrática**, que se traduce en la eliminación de la figura de senadores designados -debido a su influencia en las reglas de aprobación supramayoritarias para reformas constitucionales-, así como el **establecimiento de un sistema electoral proporcional y el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo**.

Un aspecto novedoso para aquel entonces fue la propuesta de establecer una legislatura de carácter única, **otorgar a cada cámara la atribución de calificar la urgencia de proyectos de ley, y robustecer las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados**. Otras propuestas programáticas del Presidente Frei Ruiz-Tagle pueden resumirse de la siguiente manera:

- Otorgar la facultad al Presidente de la República para recurrir al plebiscito cuando la cámara revisora rechace en general un proyecto de reforma constitucional o ley orgánica constitucional.
- Establecimiento del plebiscito abrogatorio de ley, cuando exista la iniciativa del 5% del padrón electoral en aspectos no vinculados a materias penales, tributarias e internacionales.
- Iniciativa popular de ley, a través del patrocinio del 5% del padrón electoral en materias no vinculadas a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

En relación a propuestas sobre partidos políticos, se propuso impulsar iniciativas que aseguren un financiamiento básico de su actividad, así como mayor transparencia en límites y gastos en que puedan incurrir.

c. Elección Presidencial de 1999: Ricardo Lagos Escobar.

El ítem denominado Democracia Plena, Iguales Derechos y Mejor Trato, hace referencia a medidas que buscan perfeccionar la institucionalidad democrática. Al igual que antes, contiene aspectos que no pudieron ser tramitados en los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei, tales como:

- **Elección democrática de parlamentarios:** se reitera la necesidad de eliminar los privilegios que ostentan algunos senadores.
- **Reducción de reglas de aprobación supramayoritarias:** se menciona que determinadas reglas limitan la voluntad de una mayoría.
- **Sistema electoral proporcional:** tanto mayorías como minorías deben tener una representación en el Congreso Nacional, y el sistema adecuado para asegurar lo anterior es un sistema electoral proporcional.
- **Mayores facultades a la Cámara de Diputados** en materias de fiscalización al Ejecutivo y agenda legislativa.

- **Plebiscito como mecanismo para dirimir diferencias que susciten en las cámaras del Congreso.**
- **Mayor transparencia en el financiamiento de los partidos políticos** por medio de financiamiento público en este ámbito como en las campañas, estableciendo límites de control y gasto

d. Elección Presidencial de 2005: Michelle Bachelet Jeria.

El programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet no contiene, a diferencia de los tres programas previos, medidas relacionadas a cambios o modernización del Congreso Nacional, puesto que durante la administración del Presidente Ricardo Lagos se realizaron reformas constitucionales que avanzaron en la eliminación de los senadores designados, entre otros enclaves autoritarios, además del otorgamiento de mayores facultades de fiscalización a la Cámara de Diputados, puntos que habían sido mencionados en más de una ocasión durante los gobiernos previos.

Las principales innovaciones apuntan a reformas del sistema de votaciones, iniciativa ciudadana y sistema electoral. En relación al **sistema de votaciones**, se menciona la opción de inscripción automática de ciudadanos para ejercer su derecho cívico, y el establecimiento de un sistema electrónico de votaciones. Lo segundo, es la incorporación de la **iniciativa ciudadana de leyes** en materias que no se relacionen con aspectos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, así como materias tributarias o de gasto. Finalmente, en relación al **sistema electoral**, y al igual que programas de gobierno previos, se busca poner fin al sistema binominal y reemplazarlo por un sistema que brinde competitividad, representatividad y gobernabilidad.

e. Elección Presidencial de 2009: Sebastián Piñera Echenique.

El primer programa de gobierno de Sebastián Piñera pretende incorporar el fortalecimiento de la democracia por medio de 5 ejes, de los cuales tres se relacionan con el Congreso Nacional. En el primero de ellos, se busca **perfeccionar la institucionalidad electoral** a través de la inscripción automática de ciudadanos a los registros electorales, el establecimiento del sufragio voluntario, y con extender el derecho a voto de chilenos en el exterior. Un último aspecto de este ítem se relaciona a la realización de primarias legales para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Senadores, Diputados y Alcaldes.

El segundo ítem hace referencia a los partidos políticos. De esta manera, se busca aumentar exigencias de transparencia en control interno, financiamiento y facilitación de procedimientos de organización interna a través del Servicio Electoral a través de primarias.

Finalmente, se propone el establecimiento de un sistema profesional de asesoramiento legislativo y mecanismos de participación ciudadana en los procesos de debates, redacción y difusión de leyes que se elaboren en el Congreso Nacional. En relación a este punto, no se detallan ni describen qué mecanismos se consideran adecuados para fomentar la participación ciudadana.

f. Elección Presidencial de 2013: Michelle Bachelet Jeria.

La campaña de la Presidenta Michelle Bachelet basó su mensaje en torno a 3 ámbitos: una reforma educacional, una reforma tributaria y una nueva Constitución Política. Es en este último punto donde se incorporan algunas propuestas relacionadas a la participación ciudadana y partidos políticos. Sin embargo, no es posible encontrar reformas o ámbitos que modernicen el funcionamiento del Congreso Nacional.

Es así, que dentro de los lineamientos de una nueva Constitución, se incorpora el derecho a la participación política y social, a través de instancias de promoción de la vida democrática que asegure la transparencia, práctica democrática, y representación equilibrada de mujeres y hombres en instancias internas. Finalmente, se propone una participación equilibrada de mujeres y hombres en el Congreso Nacional, así como también en los partidos políticos e instituciones y empresas públicas.

Es importante añadir que durante su administración se convocó al Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Intereses, Tráfico de Influencias y Corrupción¹, que fue presidida por Eduardo Engel, donde se propuso, entre otras cosas, 236 medidas para mejorar la calidad de la democracia, como respuesta a los casos de corrupción que afectaron a partidos políticos, en casos como Penta, SQM o Caval. Dentro de los puntos más relevantes se encuentra el mejoramiento en la transparencia de financiamiento y gasto electoral, el límite de donaciones a campaña, financiamiento público de partidos políticos y prohibición de que personas jurídicas puedan realizar donaciones a campañas políticas.

g. Elección Presidencial de 2017: Sebastián Piñera Echenique.

Junto con reconocer la necesidad de modificar la Constitución Política a través de cambios que respeten “las reglas del juego” (p. 145), tomando como ejemplo las reformas constitucionales bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos. De esta forma, propone 6 reformas institucionales, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- **Equilibrio de poderes del Estado:** se propone, en primer término, la reelección inmediata por única vez del Presidente de la República y la extensión de su mandato a 6 años. Además, permitir a las cámaras del Congreso Nacional la calificación de urgencias. En tercer lugar, se propone crear iniciativa conjunta de leyes entre el Ejecutivo y Legislativo en materias que no son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.
- **Reemplazo de parlamentarios:** en el caso de renuncias de parlamentarios, se establece la sucesión del cargo a quien haya obtenido la más alta votación si es que no hubiese resultado elegido. Además, propone limitar la reelección de parlamentarios, sin establecer un período definido.
- **Fomentar las iniciativas populares de leyes y plebiscitos regionales.**
- **Función legislativa:** se propone potenciar el rol de la Biblioteca del Congreso Nacional como órgano asesor parlamentario y transitar de asesorías externas individuales a asesorías externas a las bancadas de los partidos en el Congreso.

¹ Documento disponible en <https://consejoanticorrupcion.cl/>

- **Disminución del número de parlamentarios** a 120 diputados y 40 senadores.
- **Función fiscalizadora:** perfeccionamiento de mecanismos de fiscalización al gobierno y establecer la obligatoriedad de dar respuesta y seguimiento de oficios por parte del Ejecutivo. En segundo lugar, se propone establecer la obligación de las autoridades del Ejecutivo de asistir a comisiones a las que sean citados y sancionar como falta grave a la probidad administrativa la entrega de antecedentes falsos en comisiones fiscalizadoras.

Conclusión

A través del presente documento fue posible advertir la existencia de medidas y propuestas que han sido presentados por los Presidentes de la República en sus programas de gobierno a partir de 1990 hasta 2017, cuyo fin es la modernización del funcionamiento y orgánica del Congreso Nacional. De este modo, la primera etapa considera los períodos entre 1990 y 2005, con propuestas de modernización del Congreso en temas relacionados a enclaves autoritarios, como lo es la eliminación de senadores designados, o materias sobre los partidos políticos. En el gobierno del Presidente Ricardo Lagos fue posible avanzar con la agenda de modernización de la Concertación, debido al proceso de reforma constitucional que se llevó a cabo; y es partir del primer gobierno de la Presidenta Bachelet donde inicia la segunda etapa, que tiene su fin en 2017, con medidas que buscan fomentar de la participación ciudadana en la toma de decisiones, además de la presentación de un proyecto de reforma a la Constitución Política y la instauración del sistema electoral proporcional.