

---

## COMENTARIO

---

# LA OBRA DE G. SARTORI Y LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS CHILENAS

GABRIEL LAGOS  
IVÁN ROTHKEGEL<sup>1</sup>

Como órgano de una institución académica que imparte un programa docente, la Revista de Ciencia Política considera su deber constituirse en un medio de difusión de trabajos elaborados por sus alumnos. La Dirección de la Revista confía en que esta tribuna constituirá un incentivo para la reflexión académica de los alumnos del Programa de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Católica.

### INTRODUCCIÓN

Este ensayo intenta responder la pregunta ¿es aplicable la teoría decisoria de la democracia de Giovanni Sartori al funcionamiento de los comités parlamentarios en Chile? La interrogante es particularmente relevante en tiempos donde reina el consenso en la política chilena; lo que Sartori llama "la política como negociación" se impone a "la política como guerra". A nuestro juicio, la respuesta exige examinar el rol del Parlamento dentro de esta "democracia de los acuerdos" tan en boga hoy en día cuando políticos de partidos que antes estaban distanciados comparten alegremente un avión para ir a ver un partido de fútbol en Asunción, Paraguay.

Tal vez el adjetivo que mejor describe el libro *Teoría de la Democracia* de Giovanni Sartori es, dejando de lado equipos, estadios y grescas de fútbol: "monumental". La opinión de los expertos ahorra mayores comentarios. Arend Lijphart, por ejemplo, lo considera "un libro poderoso por una de nuestras mentes teóricas más fuertes", mientras que para James Fishkin resulta "absolutamente invaluable tanto para la investigación como para la enseñanza".<sup>2</sup> Con extraordinaria claridad conceptual, lógica implacable y una amplia batería de argumentos persuasivos y provocativos, Sartori

---

<sup>1</sup> Egresados del Programa de Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>2</sup> Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisted*. (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1987) partes I y II, contratapas. Las traducciones son nuestras.

construye una teoría sólida y coherente que resulta imprescindible para cualquier persona interesada en el estudio de la teoría democrática contemporánea. No podemos dejar de criticar, sin embargo, lo que consideramos un uso excesivo del latín, al punto de convertirse en el "segundo idioma" del libro. Las referencias al latín son tantas que si bien muchas veces resultan esclarecedoras e ilustrativas, otras tantas tienden, en nuestra opinión, más a confundir que iluminar o sencillamente son ignoradas volviéndose irrelevantes. De todos modos, *Teoría de la Democracia* de Giovanni Sartori es una obra cuyo aporte a la teoría democrática contemporánea no puede exagerarse.

Este trabajo analiza el capítulo VIII del Primer Tomo del mencionado libro: "Una teoría decisional de la democracia", contrastándolo con el funcionamiento de las comisiones parlamentarias en Chile. En consecuencia, el trabajo se dividirá en tres partes; en primer lugar un breve repaso de los puntos principales de la teoría propuesta por Sartori, luego un análisis del funcionamiento de las distintas comisiones parlamentarias, para finalizar con la conclusión, respuesta a la pregunta ¿es aplicable o no el modelo de Sartori al caso chileno?

### I. Resumen de la Teoría Decisional de la Democracia

La Teoría Decisional de la Democracia, a la cual Sartori considera algo menos que una nueva teoría de la democracia, puede dividirse en cuatro partes: 1) tipología de las decisiones, 2) formulación de un problema, 3) solución del problema, y 4) fundamentación de la solución. (3) nota. División elaborada por los autores.

1) *Tipología de las decisiones*: Sartori distingue cuatro clases de decisiones según dos criterios. Desde el punto de vista de quien adopta las decisiones, éstas pueden ser: a) *individuales*, cuando son tomadas por una persona, b) *de grupo*, cuando las adopta un grupo pequeño de decisores (lo suficientemente pequeño para que sus miembros se vean cara a cara) y, c) *colectivas*, cuando las adopta un grupo grande de decisores. Desde la perspectiva de quienes reciben las decisiones, éstas son *colectivizadas*; vale decir que sin importar quien adopta una decisión —uno, pocos, o muchos— esta afecta a todos. Quienquiera y cuantos quieran que decida(n), decide(n) por todos.

Para Sartori, la política en principio consiste en *decisiones colectivizadas*: "a nivel de las grandes dimensiones puede decirse, por lo tanto, que la política consiste en última instancia en decisiones (ejecutadas) sustraídas a la competencia de cada individuo como tal, y que ALGUIEN ADOPTA POR ALGUN(OS) OTRO(S)".<sup>3</sup> Las

<sup>3</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*. (Madrid: Alianza Editorial,

decisiones, en consecuencia, son colectivizadas cuando afectan a todos sin importar si son adoptadas por uno (individuales), pocos (de grupo), o muchos (colectivas). Sartori se concentra en estas decisiones políticas o colectivizadas.

2) *Formulación del problema*: Todas las decisiones de grupo o colectivas<sup>4</sup> tienen a) *costos internos* para los decisores, que son costos del proceso de decisiones (tiempo, esfuerzo, etc.); y b) *riesgos externos* para quienes reciben la decisión, que están relacionados al perjuicio que una decisión les pueda causar. El *costo interno* de una decisión depende del tamaño del grupo que la adopte; mientras más grande es el grupo, mayores son también los costos internos, vale decir más difícil resulta adoptar una decisión. Esto es válido siempre y cuando los decisores sean "independientes, autocontrolados, y... libres para expresarse",<sup>5</sup> (más adelante se volverá sobre este punto). Sin embargo, con los *riesgos externos* ocurre lo contrario; mientras más grande es el grupo, menores son los riesgos externos. En resumen, un grupo grande aumenta los *costos internos*, disminuyendo al mismo tiempo los *riesgos externos* de una decisión. Un grupo pequeño, por otro tanto, disminuye los *costos internos* y aumenta los *riesgos externos*. Dicho de otro modo, la relación entre los *costos internos* de los decisores y los *riesgos externos* que afrontan quienes reciben la decisión es inversamente proporcional. Así por ejemplo, si en una hipotética comunidad de cien individuos las decisiones son tomadas por uno de ellos, el *costo interno* es cero, en cambio si son adoptadas por todos, los *riesgos externos* bajan a cero, como se puede observar en la figura:

El problema entonces consiste en reducir los *costos internos* sin aumentar al mismo tiempo los *riesgos externos* de la decisión. Dicho de otra manera, cómo adoptar *decisiones seguras* (bajos riesgos externos) y *expeditas* (bajos costos internos).

3) *Solución del problema*: Sartori considera el problema, tal como está, insoluble. Introduce, por ende, dos nuevas variables: a) el *método de formación* del órgano decisorio, es decir, cómo se elige y cuál es su composición y naturaleza —esta variable disminuye los riesgos externos—, y b) las *normas* para adoptar decisiones; o sea los principios y procedimientos que gobiernan el proceso de toma de decisiones. Esta variable reduce los costos internos.

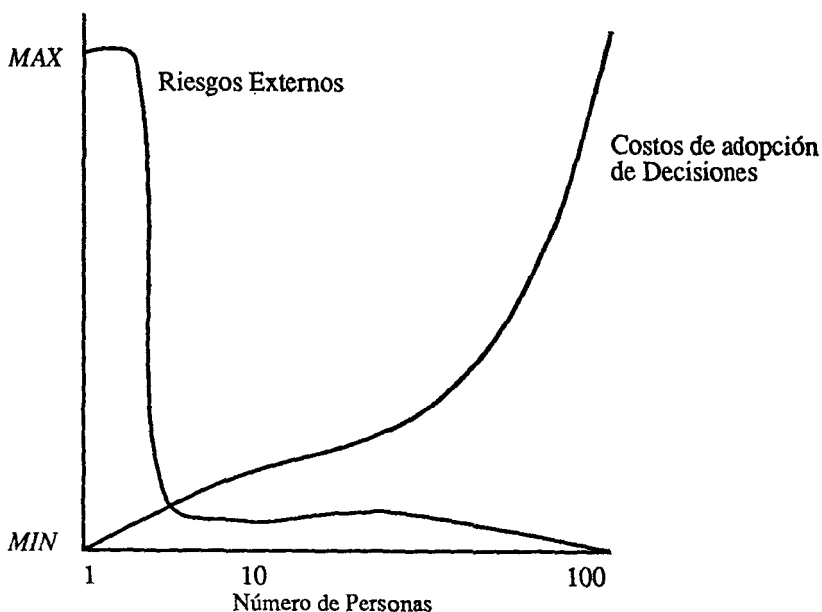
La clave para resolver el problema es la *representación*. Sólo a través del método representativo es posible disminuir los costos internos sin aumentar los riesgos externos. El grupo de decisores es lo necesariamente reducido para que sus decisiones sean *expedi-*

---

1988), tomo I, p. 262. Según Sartori esta es sólo una característica, no una definición exhaustiva de la política. Para su concepto de política ver: "Qué es la política", en *Political Theory*, febrero, 1973.

<sup>4</sup> Las decisiones individuales, según Sartori, no afrontan *costos internos*.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 266.



tas pudiendo, al mismo tiempo, adoptar decisiones *seguras* porque sus miembros representan a los afectados por sus decisiones. En términos de Sartori: "la clave es la *representación*, pues sólo la reducción drástica del universo de los representados a un pequeño grupo de representantes permite *una reducción momentánea de los riesgos externos* (de opresión) *sin agravar los costos de las decisiones*".<sup>6</sup>

Sartori se refiere a la segunda variable, las normas que gobiernan la toma de decisiones, en la siguiente sección.

4) *Fundación de la solución*: Sartori trata aquí diversos problemas que resultan esenciales para comprender cabalmente la solución del problema. Estos se pueden dividir en tres partes: a) tipo de resultado, contexto decisional, intensidad de la preferencia y regla de la mayoría, b) funcionamiento de los comités y métodos de adopción de decisiones y c) comités, participación y demo-distribución.

En esta sección el autor se concentra en el método de adopción de decisiones —cómo y con qué resultados se decide— distinguiendo tres nuevos elementos.

<sup>6</sup> *Ibíd.* p. 272.

a) Tipo de resultado, contexto decisional, intensidad de la preferencia y regla de la mayoría.

El resultado de una decisión puede ser de *suma cero*, lo que el autor denomina "política como guerra", es decir la victoria de uno es a costa de la derrota de otro(s) por ejemplo, las elecciones presidenciales de 1970, o de *suma positiva*, la "política como negociación", o sea un tipo de resultado donde a la larga todos terminan ganando.

El contexto decisional, por otra parte, es *discontinuo* cuando se abordan temas concretos y separados; por ejemplo, el plebiscito de 1989, y *continuo* cuando se plantean problemas estrechamente vinculados entre sí en un flujo constante de decisiones.

b) Intensidad de la preferencia y regla de la mayoría:

No todas las preferencias poseen la misma intensidad. Distintos problemas generan distintos niveles de afecto, compromiso e interés. Así por ejemplo, los habitantes de la Quinta Región se *comprometieron* bastante más que los de Santiago con la discusión sobre la sede del Congreso; la *intensidad de su preferencia* fue mayor.

La regla de la mayoría ignora esta desigualdad de preferencias igualando intensidades que, en la práctica, no lo son. Como indica Sartori "recurrimos a reglas mayoritarias porque presumimos que la gente tiene preferencias opuestas y porque, si hay que superar situaciones de parálisis, lo que prefiere el mayor número (sea la mayoría absoluta o cualquier pluralidad) debe prevalecer sobre la preferencia del menor número".<sup>7</sup> La regla de la mayoría ignora por ejemplo, el papel fundamental de las *minorías intensas* en la toma de decisiones. Su intensidad compensa su inferioridad numérica; son más duraderas y frecuentes que las *mayorías intensas* porque son intensas respecto de un conjunto más global de temas. En consecuencia, a estas *minorías intensas* que controlan el proceso de adopción de decisiones, Sartori las denomina "minorías controladoras". En resumen, la intensidad de preferencia conduce a una mayor actividad respecto a un determinado tema, y un miembro activo siempre ganará a otro inactivo.

Las *mayorías intensas*, por otro tanto, sólo lo son respecto de un o un conjunto de temas estrechamente vinculados entre sí. Son, por lo tanto, mayorías ocasionales, no duraderas.

En conclusión, el principio de la mayoría ignora por completo la desigualdad en intensidad de la preferencia, subestimando a su vez la importancia de los agentes controladores de la toma de decisiones. Estas *minorías intensas* controlan el proceso de adopción de decisiones porque son más frecuentes y duraderas que las *mayorías intensas*.

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* p. 275.

c) Funcionamiento de los comités y normas de adopción de decisiones:

La desigualdad en la intensidad de la preferencia no siempre perjudica, sino también puede ser una gran ventaja para la regla de la mayoría. En efecto, en opinión de Sartori, el mecanismo para lograr acuerdos entre un grupo de decisores consiste, precisamente, en que los "más intensos" terminan imponiéndose sobre los "menos intensos". Es lo que ocurre en los comités.

Según Sartori, un comité debe cumplir tres condiciones: 1) grupo pequeño que se comunica personalmente permitiendo una interacción "cara a cara" entre miembros que se influyen mutuamente, 2) debe ser durable e institucionalizado, y 3) debe enfrentar un flujo constante de decisiones, es decir un *contexto decisional continuo*.<sup>8</sup>

Las decisiones de un comité, tanto interna como externamente, siguen un mismo principio. Internamente, o sea dentro del comité, las decisiones son casi siempre unánimes, rara vez de mayoría. Existe un código operacional para adoptar decisiones que Sartori llama "de compensación recíproca diferida"; se da algo para recibir algo a cambio o, como se dice coloquialmente, "hoy por ti, mañana por mí".

Externamente, vale decir en el sistema de comités, opera el mismo mecanismo que ahora se llama "de pagos colaterales". Las concesiones que se realizaban entre los miembros del comité, ahora se efectúan externamente entre los distintos comités del sistema. Sin embargo, el principio que guía la toma de decisiones que nos atreveríamos a llamar "hoy por ti, mañana por mí", permanece inalterado. Nombres y contextos cambian, el "modus operandi" para adoptar decisiones, no.

Para que este mecanismo funcione es necesario tener: 1) *intensidad desigual de preferencia*, y 2) un *contexto decisional continuo*. Bajo estas dos condiciones, las decisiones son de *suma positiva*; todos a la larga ganan. Ningún decisor gana todo, pero ningún otro pierde todo. Por lo tanto, las decisiones por regla de la mayoría constituyen la excepción. Desde el momento en que la mayoría de las decisiones son, precisamente, de mayoría, o sea de *suma cero*, se paraliza el funcionamiento de los comités imperando la "política como guerra". Más adelante, Sartori aclara que el principio de la mayoría no siempre redundará en decisiones de *suma cero*. Sólo lo hace en un *contexto decisional discontinuo* (temas concretos y aislados) y bajo mayorías estables y cristalizadas. No lo son entonces en un *contexto decisional continuo* con mayorías fluctuantes.

d) Comités, participación y demo-distribución:

Para Giovanni Sartori, dentro de un contexto democrático la proliferación de comités *maximiza* la democracia participativa al

<sup>8</sup> Esta condición deja fuera a los comités "ad hoc".

proveer más instancias para la participación ciudadana en las decisiones. Aun más, según Sartori, los comités son la *unidad óptima para la participación real*. Mientras mayor se vuelve un grupo de decisores, menor es la importancia de cada individuo en la decisión. Por el contrario, mientras menos gente adopte una decisión, mayor es la importancia de cada individuo en ella. Un individuo en un grupo de diez, por ejemplo, es más importante que en un grupo de cien. En consecuencia, una participación significativa, auténtica y efectiva sólo se alcanza en grupos pequeños.

¿Son los comités entonces, la respuesta ideal para satisfacer la demanda de democracia participativa? Sólo si aquellos “representativos” *controlan* a los “designados”. Para Sartori, si bien los comités son la unidad óptima de participación real, ello no significa “que sea posible satisfacer la demanda de democracia participativa sobre estas bases. Incrementar las ocasiones de participación aumentando el número de comités resuelve el problema del quién está en ellos. Pero ¿y los excluidos? Obviamente, su problema no se solventa por el hecho de que los otros participen en su lugar; sólo puede resolverse en términos de *CONTROL*, en la medida en que ellos —la ciudadanía de la democracia— controlen los órganos que adoptan las decisiones”.<sup>9</sup> Es decir, los comités representativos, cuyos miembros democráticamente elegidos son *sensibles y responsables* ante la ciudadanía en general, debieran controlar de algún modo a los comités designados. Sartorio visualiza el sistema de decisiones como un *sistema de tránsito* factible de ser controlado en sus puntos estratégicos claves. Los comités representativos, en la teoría de Sartori, son de alguna manera una especie de “comités semáforo” dándole luz roja, verde o amarilla a los comités designados en algunas arterias claves del sistema de decisiones.

El sistema de comités, ¿acelera o retrasa el avance de la democracia? Los juicios sobre la democracia dependen del parámetro empleado para evaluarla. Sartori distingue entre democracias pequeñas y grandes. En el caso de las “microdemocracias”, el parámetro más adecuado está en la *entrada*; quien detenta el poder. Dado que el poder debiera estar en el pueblo, habla entonces de *demopoder*. En las “macrodemocracias”, este parámetro se ubica en la *salida*, no importa tanto *quién* tiene sino *cómo* se distribuye el poder, es decir *demo-distribución*. El sistema de comités beneficia al sistema democrático al *sustentar demo-distribuciones*. En las palabras de Sartori “si se evaluara la democracia en términos de producto, un sistema de comités no resulta ser un anticuerpo que impide la profundización de la democracia, sino un sistema de adopción de decisiones que *sustenta las demo-distribuciones*. Esto es así, hay que repetirlo, partiendo de la premisa esencial de que los regí-

---

<sup>9</sup> *Ibíd.* p. 287.

menes democráticos crean comités representativos (responsables y sensibles), situados en coyunturas estratégicas".<sup>10</sup>

## II. *Análisis del Funcionamiento de las Comisiones Parlamentarias en Chile*

El funcionamiento de las comisiones del Parlamento chileno será abordado desde dos perspectivas: 1) teórica, o sea su estructura, atribuciones, y funcionamiento según la ley, y 2) práctica, es decir lo que en nuestra opinión ha sido su desempeño durante el primer período legislativo.

1) *Estructura legal*: Puede dividirse en a) cuáles son las comisiones y cuál es su tamaño, b) tipos de comisiones, y c) atribuciones.

a) *Comisiones*: Al iniciarse la nueva etapa democrática en marzo de 1990, el Parlamento creó quince comisiones permanentes para tratar aquellas materias sobre las que debía legislar. Estas se pueden clasificar en cuatro áreas como lo muestra el siguiente cuadro.

CUADRO N° 1

*Comisiones de la Cámara de Diputados Ordenadas por Areas*

<i>Gobierno</i>	<i>Econ. y Desar.</i>	<i>Social</i>	<i>Asuntos Internos</i>
Gobierno Interior y Regionalización.	Hacienda	Salud	Régimen Interno y Reglamento
Constitución Legislación y Justicia	Economía, Fomento y Desarrollo	Trabajo y Seguridad Social	
Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía	Minería y Energía	Educación	
Relaciones Exteriores	Agricultura	Vivienda	
Defensa	Recursos Naturales	Desarrollo Social	
	Obras Públicas y Transportes		

Fuente: Reglamento del Congreso Nacional, *La Epoca*, Santiago 17 de febrero de 1990, pp. 8-9.

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 288.



Cada una de estas comisiones debe estar integrada por once parlamentarios.

b) Tipos de Comisiones: Aparte de estas comisiones reglamentarias podrían crearse otras de carácter especial o ad hoc, o bien fusionarse dos o más de ellas para tratar materias que abarcaran más de un área. Ejemplo del primer caso es la Comisión "Situación Televisión Nacional de Chile", y del segundo es la Comisión Unida de Hacienda y Trabajo, para estudiar el proyecto de Reforma Laboral. Un segundo tipo de fusión son Comisiones Mixtas entre las Cámaras de Diputados y Senadores del Parlamento —por ejemplo la creación de la Comisión Mixta de Constitución, Legislación y Justicia para dirimir diferencias respecto del proyecto de amnistía para infractores de las normas electorales.

c) Atribuciones: Las comisiones forman parte de la organización interna de todo Parlamento, siendo su función principal estudiar e informar a las salas sobre los diversos proyectos de ley recibidos por el Parlamento con el fin de asegurar que las decisiones de los parlamentarios sean lo más expeditas y acertadas posibles. Dentro de sus atribuciones están las de aprobar, modificar o rechazar los proyectos que le son presentados.

Para realizar su labor, uno de los mecanismos más importantes con que cuentan es el de la invitación a todos los sectores interesados en plantear sus punto de vista frente a materias de su interés. Ahora bien, cabe destacar que durante el período entre marzo de 1990 y febrero de 1991 las comisiones emplearon frecuentemente este mecanismo demostrando ánimo pluralista, invitando a todos los sectores interesados sin exclusiones.

Respecto del origen de los proyectos de ley estudiados por estas comisiones cabe consignar que los períodos legislativos son dos: ordinario y extraordinario.

Durante el primero, las iniciativas legislativas corresponden al Ejecutivo y al Legislativo. Es decir ambos poderes tienen la facultad de presentar proyectos de ley. Cuando la iniciativa proviene del Ejecutivo, el trabajo de las comisiones, en su trámite normal, se inicia al llegar el "Mensaje", documento donde el Presidente de la República y el Ministro del ramo presentan al Parlamento el proyecto de ley con su parecer. La Cámara de Diputados toma razón de él, enviándolo a la comisión respectiva. Los proyectos son votados tanto en general como en particular en la comisión y en la Sala, terminado su trámite son enviados al Senado. Este, estudia el proyecto y una vez aprobado lo devuelve al Ejecutivo para su promulgación. En el caso contrario, cuando la iniciativa es del Legislativo, el proyecto se inicia con una moción para legislar por parte de uno o varios parlamentarios de cualquiera de las Cámaras. Si la moción es aprobada, la mesa de la Cámara pertinente envía un Mensaje al Ejecutivo solicitando que le mande el proyecto de ley correspondiente. Finalmente, el Ejecutivo estudia el Mensaje y envía el pro-

yecto solicitando de vuelta a la Cámara. Por lo tanto, pueden distinguirse a un nivel muy básico, tres procesos en el trámite de un proyecto de ley: 1) su generación tanto por iniciativa del Ejecutivo como del Legislativo, 2) su estudio y aprobación realizado por el Parlamento, y 3) su promulgación que corresponde al Ejecutivo.

Durante los períodos extraordinarios la iniciativa legislativa pertenece únicamente al Ejecutivo. El resto de la tramitación permanece básicamente igual.

2) *Desempeño*: La característica fundamental,<sup>11</sup> que el análisis de la labor de las comisiones demuestra es la existencia de una "doble dependencia" del Parlamento: a) del Ejecutivo, y b) de los partidos políticos.

a) *Dependencia del Ejecutivo*:

La Constitución de 1980 estableció un régimen fuertemente presidencialista que deja al Parlamento en posición desmedrada respecto del Ejecutivo. Si bien el Parlamento tiene, en principio, la misma capacidad del Ejecutivo en un período ordinario para legislar, prácticamente no ha podido ejercerla. Ello ha ocurrido debido a razones tanto constitucionales como de cultura política.

De acuerdo a la Constitución le está reservado al Poder Ejecutivo la iniciativa exclusiva de legislar en materias económicas tales como presupuesto, gastos y obtención de empréstitos; y de administración como por ejemplo, nombramiento de embajadores, autoridades administrativas y cargos en las Fuerzas Armadas. Ello ha generado como señalaba la revista *Hoy* en abril de este año "que, en la práctica el Ejecutivo tiene el *control absoluto de la agenda legislativa*. Porque impone los plazos, los temas y las prioridades a los parlamentarios".<sup>12</sup> El Poder Ejecutivo fija la agenda del Parlamento, obligándole a adecuar su funcionamiento interno según su parecer transformándolo así en un órgano esencialmente reactivo. La iniciativa, entonces, tanto en calidad como en cantidad pertenece al Ejecutivo.

Es así como entre el 11 de marzo de 1990 y febrero de 1991, de setenta y nueve proyectos promulgados por el Parlamento sólo cuatro correspondieron a su iniciativa. De estos cuatro proyectos, uno autorizaba al Presidente a establecer los límites de algunas comunas de Santiago, y los tres restantes fueron para erigir monumentos (Eduardo Frei, Jorge Alessandri y Edmundo Pérez Zujovic). En ningún caso temas prioritarios.

<sup>11</sup> Existen otras características de menor importancia que por razones de tiempo y espacio no serán analizadas aquí. Entre ellas cabe mencionar el intenso trabajo de los parlamentarios y los crecientes esfuerzos por llegar a las regiones.

<sup>12</sup> Revista *Hoy*, Santiago, del 15 al 21 de abril de 1991, p. 16. El destacado es nuestro.

La cultura política constituye, a nuestro juicio, otro de los factores que explican esta dependencia.

Luego de casi veinte años de absoluta primacía del Ejecutivo, con un Parlamento suspendido en sus funciones,<sup>13</sup> la clase política aún no asume plenamente su rol en el nuevo escenario político inaugurado en marzo de 1990. El análisis de los comentarios de los distintos dirigentes políticos y de la prensa demuestran lo anteriormente señalado. Gabriel Valdés, Presidente del Senado, señalaba a mediados del año pasado "el Ejecutivo nos ha tenido trabajando con proyectos de su iniciativa, *como es natural*, y hay poco espacio para las mociones de origen parlamentario".<sup>14</sup> Teodoro Ribera, diputado de Renovación Nacional, señalaba asimismo que "sería nefasto para el proceso económico que 120 diputados y 46 senadores empezaran a hacer agujeros, *desordenadamente*, en el presupuesto del Estado".<sup>15</sup>

De ambas intervenciones, se desprende que la primacía del Ejecutivo es asumida como algo "natural", y que necesariamente el tratamiento dado a las materias económicas será "poco serio y desordenado" si interviene el Parlamento en la elaboración del Presupuesto.

Esto revela, a nuestro juicio, una auto-percepción bastante disminuida de su calidad parlamentaria. No es "natural" que la iniciativa pertenezca *exclusivamente* al Ejecutivo, ni es necesariamente exacto predecir que la labor parlamentaria será "desordenada" en materia económica si no se cuenta con la preeminencia del Ejecutivo. Las expresiones citadas dan la sensación de cierta falta de voluntad política de los parlamentarios para revertir esta dependencia o resignación con la actual situación.

Respecto a lo anterior, muchos parlamentarios concuerdan en que la solución radica en un cambio de régimen político. Así, José Antonio Viera Gallo, Presidente de la Cámara de Diputados, se ha convertido en resuelto defensor del cambio a un régimen político semiparlamentario francés.

#### b) *Dependencia de los partidos políticos*

También hemos podido detectar elementos que indicarían una segunda dependencia, esta vez de los partidos políticos. Sin embargo, a diferencia de la anterior, es más "subterránea".

<sup>13</sup> Sin que ello signifique desconocer que en la antigua democracia se daba también una importante primacía del poder Ejecutivo sobre el poder Legislativo.

<sup>14</sup> Revista *Hoy*, Santiago, del 10 al 16 de septiembre de 1990, p. 18. El destacado es nuestro.

<sup>15</sup> Revista *Hoy*, Santiago, del 15 al 21 de abril de 1991, p. 17. El destacado es nuestro.

Las comisiones, por definición, deberían ser órganos independientes de la tutela de los partidos políticos. Lugares donde los parlamentarios debieran gozar de mayor libertad para adoptar decisiones y/o dar su parecer.<sup>16</sup> En la práctica, esto no parece ocurrir.

En el caso de la discusión de la Reforma Tributaria, por ejemplo, la discusión de este proyecto en la Comisión Hacienda de la Cámara de Diputados, en abril de 1990, se entrampó cuando Renovación Nacional planteó discrepancias frente al canon propuesto para la tributación sobre la renta efectiva de cierta clase de propiedades agrícolas. Entonces fue necesaria una negociación política entre los partidos, realizada en Santiago. Una vez que se alcanzó el acuerdo *entre los partidos políticos*, el proyecto pudo proseguir su trayecto en la Comisión.<sup>17</sup>

Algo similar ocurrió respecto de las "Leyes Cumplido", en junio de 1990. En este caso, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, luego de alcanzar un "Acuerdo Marco" lo presentó a los partidos políticos. El Partido Socialista rechazó este acuerdo y el trabajo de la Comisión volvió a "fojas cero".

Asimismo, actualmente la Reforma Municipal se está negociando entre los partidos políticos antes de que llegue al Parlamento. Es así como la Unión Demócrata Independiente y sectores minoritarios de la Concertación se han reunido para elaborar estrategias frente al sistema de elección de alcaldes propuesto por la Democracia Cristiana. Lo mismo ocurrió, como se recuerda, con la Reforma Tributaria *negociada* entre el Ministro Foxley y Renovación Nacional y *aprobada* posteriormente por el Parlamento.

De lo anterior se desprende que los proyectos que afectan áreas políticamente sensibles son negociados ya sea previa o durante su tramitación por los partidos políticos y el Ejecutivo. También cabe destacar que tales negociaciones se realizan en Santiago a pesar de que el Congreso está en Valparaíso. Claramente entonces las decisiones se toman *fuera* del ámbito de las comisiones parlamentarias.

Por lo tanto, es posible afirmar que, en definitiva, muchas veces los que legislan no son los parlamentarios democráticamente elegidos sino las cúpulas de los partidos políticos *a través* de los parlamentarios. La discusión, como se puede ver, se realiza fuera del Parlamento. En consecuencia, la "democracia de los acuerdos" significa, la mayoría de las veces, *acuerdos entre el Ejecutivo y los partidos políticos fuera del Parlamento*. El Parlamento cumple un rol importante, sin duda, pero en último término secundario.

Esta dependencia es "subterránea". Si bien los parlamentarios se quejan de su dependencia frente al Ejecutivo, guardan silencio

<sup>16</sup> Apuntes de clase, Seminario el Congreso y la Presidencia en Chile. Señor José Luis Cea. Dictado en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, primer semestre 1990.

<sup>17</sup> *La Epoca*, Santiago, 28 de abril de 1990, sección política.

respecto a su dependencia con respecto de los partidos políticos. Esta parece tan "natural" que se da por hecho, es obvia. Sin embargo, sus consecuencias no lo son tanto. Como por ejemplo, cuando políticos y académicos proponen un cambio de régimen político.

Varios factores explican, a nuestro juicio, esta segunda dependencia. Los diversos sectores políticos del país han asumido la "democracia de los acuerdos" como un imperativo político, la práctica de "hacer política" requiere la búsqueda de acuerdos. Esto se produce, a nuestro juicio, por tres razones. Primero, el extraordinario "peso" que significa el quiebre democrático de 1973, atribuido a una democracia polarizada donde los acuerdos eran signos de debilidad. En segundo lugar, parece existir acuerdo en el país sobre un "proyecto nacional", que se puede llamar "democracia con justicia social", o "crecimiento con equidad"; su tesis central es el liberalismo en lo económico y político. En consecuencia, hay consenso no sólo sobre la dirección que el país debe seguir (desarrollo), sino también sobre cómo conseguirlo (Democracia con Crecimiento Económico y Justicia Social). Las grandes discusiones de antaño sobre modelos alternativos de desarrollo no parecen tener validez actualmente, facilitando la búsqueda de consensos. A ello se agrega la actual coyuntura donde ni gobierno ni oposición poseen la fuerza suficiente para imponer su parecer. En otras palabras, están "obligados" a buscar acuerdos para evitar la posible repetición de la experiencia vivida.

Por ende, la búsqueda del consenso como forma de "hacer política" se ha impuesto, y el Parlamento juega un rol importante. Según José Antonio Viera-Gallo, Presidente de la Cámara de Diputados "de la inteligencia, *prudencia* y sabiduría que demostremos cada uno de nosotros (los parlamentarios) depende, en buena medida, el futuro del país".<sup>18</sup>

La búsqueda imperativa del consenso conduce a que los parlamentarios acudan en muchas instancias, cuando no pueden alcanzar acuerdos dentro de las comisiones, a los partidos políticos quienes actúan como árbitros imponiendo su parecer.

Nos encontramos, a estas alturas, frente a la vieja práctica de la "Orden de Partido". Una lectura de diversas frases de parlamentarios, dirigentes de partidos y analistas políticos revela una actitud que "asume" como algo normal que los partidos políticos ejerzan cierta "tutela" sobre los parlamentarios. En junio de 1990, por ejemplo, dirigentes del Partido Socialista y del Partido Por la Democracia desautorizaron públicamente a sus diputados que habían participado en la elaboración del "Acuerdo Marco" sobre las "Leyes Cumplido" en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. Para Jorge Arrate, presidente del Partido Socialista, "ninguno de sus parlamentarios votará en la Cámara a favor de ningún proyecto que signifique avalar la impunidad en las causas de violaciones a

---

<sup>18</sup> *El Mercurio*, Santiago, 12 de mayo de 1990, p. C. 3. El destacado es nuestro.

los Derechos Humanos".<sup>19</sup> La máxima autoridad de un partido político "dicta" el criterio que sus parlamentarios deben seguir, estableciendo límites tajantes en su accionar. Casi un mes después el Parlamento discutía el proyecto de Reforma Laboral. Consultado al respecto, el diputado socialista Héctor Olivares respondió que debía ser consultada la jefa de Bancada, Adriana Muñoz.<sup>20</sup> Es decir, valía la opinión del partido, no la de Olivares. Más interesante resulta el comentario de la revista *Hoy* al respecto " (la actitud de Olivares) sugiere que las bancadas de la Concertación están marcando estrechamente a sus miembros para que *cumplan su obligación* de respaldar las iniciativas del gobierno".<sup>21</sup> En otra ocasión la misma revista opinó que la mantención del excesivo poder del Presidente "podría deteriorar la hasta ahora *férrea disciplina partidista* para aprobar los proyectos y la *incondicionalidad* de los parlamentarios de gobierno hacia el Ejecutivo".<sup>22</sup>

Se puede comprobar, en consecuencia, que los parlamentarios dependen estrechamente de sus partidos políticos. Las órdenes de partido se cumplen tan fielmente que al elegir representantes en el Parlamento lo que en realidad se elige son partidos políticos; los parlamentarios expresan, por lo general, las inquietudes y opiniones de sus partidos que no necesariamente corresponden a las de sus electores. En este sentido nuestros parlamentarios tienden a ser disciplinados miembros de sus partidos antes que representantes de sus electores. Esto no es siempre así, claro está, en ciertos temas, como la ubicación del Parlamento, donde priman criterios regionales más que órdenes de partido. Así, dos parlamentarios del Partido Por la Democracia, Laura Soto y Jorge Schaulson, manifiestan opiniones opuestas.

Al igual que en el caso de la dependencia respecto del Ejecutivo, la dependencia del parlamento respecto de los partidos políticos se entiende y asume como tal. Es parte de nuestra cultura política. Esto se refleja en los comentarios de los analistas. Por ejemplo, la revista *Hoy* sostiene que los partidos políticos sirven para "disciplinar" a los parlamentarios, "si no se cuenta con ella (disciplina impuesta por los partidos políticos) podría asistirse a una suerte de *pequeñas rebeliones* que no constituirán conflictos de poderes, pero sí complicaciones en la importante agenda legislativa del año".<sup>23</sup>

Si bien esta dependencia se da por hecho, como parte del "aire político" que los chilenos deben respirar, sus implicancias no son tan claras. ¿Es democrático que los partidos políticos *disciplinen* a los parlamentarios? Aun más ¿es democrático que los parlamenta-

<sup>19</sup> *Ercilla*, Santiago, 13 al 19 de junio de 1990, p. 19.

<sup>20</sup> *Hoy*, Santiago, 23 al 29 de julio de 1990, p. 17.

<sup>21</sup> *Ibíd.* El destacado es nuestro.

<sup>22</sup> *Hoy*, Santiago, 15 al 21 de abril de 1991, p. 16. El destacado es nuestro.

<sup>23</sup> *Hoy*, Santiago, 11 al 17 de marzo de 1991, p. 15. El destacado es nuestro.

rios tengan una *férrea* disciplina partidaria? De esta manera el poder, objeto de estudio de la Ciencia Política, ¿se diluye o centraliza?

### III. Conclusiones

La teoría decisional expuesta por Giovanni Sartorio, no describe fielmente el funcionamiento de las comisiones del Parlamento chileno.

Si bien el mecanismo de adopción de decisiones descrito por Sartori, de "compensaciones recíprocas diferidas" al interior de un comité, y de "pagos colaterales" dentro del sistema de comités, parece funcionar, la importancia de las comisiones parlamentarias en Chile es secundaria. Las decisiones de la democracia chilena son adoptadas más por el poder Ejecutivo y los partidos políticos que por miembros de comités representativos. Ahora bien, es necesario recordar que uno de los requisitos fundamentales, dentro de la teoría decisional de Sartori, para la existencia de comités representativos es la *independencia* de sus integrantes. En el caso chileno, esta independencia resulta cuestionable ya que el Parlamento, como hemos constatado, depende fuertemente del Ejecutivo y los partidos políticos.

Esta conclusión quedará más clara si se toman tres de los puntos centrales de la teoría decisional de Sartori como una especie de "test" al funcionamiento de las comisiones parlamentarias.

1) ¿Funciona el sistema de "compensaciones recíprocas diferidas" y "pagos colaterales" en las comisiones parlamentarias?

Sí y no. Existe una constante búsqueda de acuerdos o consensos dentro y entre las diferentes comisiones parlamentarias que podríamos llamar de "compensaciones recíprocas diferidas" y "pagos colaterales". Sin embargo, como se ha visto, el papel central en la búsqueda de consensos pertenece al Ejecutivo y los partidos políticos quienes muchas veces "legislan" a través de sus parlamentarios (orden de partido). Algunos podrían afirmar incluso que este mecanismo o "modus operandi" de la adopción de decisiones podría operar también en las negociaciones entre partidos políticos y el Ejecutivo; sin embargo, es tema de otro trabajo.

2) ¿Existen comisiones representativas que controlen el sistema de comisiones en sus arterias claves?

No. No encontramos ninguna clase de evidencia al respecto. Cabe consignar la crucial importancia otorgada por Sartori a las que podríamos llamar "comisiones semáforo". Sin su presencia controlando a las comisiones designadas resulta muy difícil sostener que las comisiones representativas "refuerzan" el avance de la democracia. Por lo tanto,

3) ¿La existencia de las distintas comisiones parlamentarias en Chile, avanza o retrasa el avance de la democracia?

No la avanza. Primero, porque no encontramos evidencia de que ejerzan algún tipo de control sobre las comisiones designadas y segundo, porque al estar tan supeditadas al Ejecutivo y los partidos políticos cumplen un rol secundario, aunque importante, dentro de la democracia chilena.

En resumen.

Parlamento, etimológicamente viene de la palabra francesa parler (hablar), es decir, un lugar de diálogo. Vale la pena, a la sazón, reflexionar acerca del rol que debieran cumplir las comisiones parlamentarias en tiempos cuando impera un clima de democracia, diálogo y acuerdos en el país. Un sistema más democrático pasa por un Parlamento más activo e importante. En tal sentido, la teoría decisional de Sartori puede servir como modelo a emular si en verdad el país busca ser un ejemplo de democracia para América Latina y el mundo entero.

No obstante un cambio de régimen político no es necesariamente la solución ideal para subsanar la "doble dependencia" que enfrentan las comisiones parlamentarias. Un cambio de régimen político podría resultar perjudicial si el desmedro del poder Ejecutivo beneficia a los partidos políticos más que al Parlamento. Si lo que pierde el Ejecutivo lo ganan, en relación inversamente proporcional, los partidos políticos, disminuiría la dependencia del poder Ejecutivo pero aumentaría la dependencia de los partidos políticos. Estos podrían entonces pasar a dominar la democracia chilena. En un escenario donde las decisiones políticas son controladas por las cúpulas de los partidos políticos, cabría preguntarse si ¿sería el régimen semiparlamentario más estable y democrático (poder concentrado o diluido)?