



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

50 AÑOS DE COOPERACIÓN EN TODO EL MUNDO

SERIE DE ESTUDIOS

# REFORMAS POLÍTICAS Y EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN CHILE



Edgardo Riveros Marín

**No. 8**

Chile 2012

# REFORMAS POLÍTICAS Y EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN CHILE

Edgardo Riveros Marín

**No. 8**

Chile 2012

## **El autor**

Edgardo Riveros Marín es abogado. Egresado de derecho de la Universidad Católica de Chile. Licenciado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Magister en Ciencia Política y Derecho Internacional Público de la Universidad de Bonn. Profesor de Derecho Internacional Público y Derecho Constitucional. Presidente del Centro Democracia y Comunidad. Director de la Escuela de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Miguel de Cervantes.

*El texto es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresa necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer.*

Fundación Konrad Adenauer  
Oficina en Chile  
Enrique Nercaseaux 2381  
Providencia  
Santiago de Chile

Tel: 0056-2-234 20 89  
E-Mail: [fkachile@kas.de](mailto:fkachile@kas.de)  
Página web: [www.kas.de/chile](http://www.kas.de/chile)

## Índice

Resumen	5
1. Introducción	7
2. Reforma constitucional de 2005	8
3. Reforma al sistema electoral binominal	12
4. Reforma de los partidos políticos	31
5. Regionalización y descentralización	43
6. Conclusiones	49
Bibliografía mencionada	53

## Resumen

El autor en la perspectiva de mejoramiento de la calidad de la política y su efecto en el perfeccionamiento del sistema democrático chileno aborda tres ámbitos de reformas: al sistema electoral binominal, al régimen jurídico de los partidos políticos y a la regionalización y descentralización. En un primer capítulo se refiere a la reforma efectuada a la Constitución Política de la República en el año 2005, valorando lo que significó la eliminación del concepto “democracia protegida”, al poner término a las disposiciones que entregaban a las Fuerzas Armadas y Carabineros facultades en el ámbito propiamente político.

El tema del sistema electoral se trata a partir de la constatación que el binominal afecta la representatividad, trayendo como efecto el impedimento de la expresión real de la mayoría y la canalización institucional de las demandas ciudadanas. A su vez, se hace cargo del tema de la proporcionalidad y las distorsiones existentes. Particular análisis se efectúa acerca de los desequilibrios entre población y representación de las diversas unidades electorales.

En cuanto a los partidos políticos se establece la importancia de estas organizaciones en el funcionamiento del sistema democrático, mencionando la experiencia chilena en diversas etapas de su historia. Se hace cargo del debilitamiento de su imagen y la carencia de una legislación idónea que fortalezca y regule su actuar. Se pronuncia por la necesidad de establecerlos como personas jurídicas de derecho público y, en el marco de la relación política y dinero, trata el tema del financiamiento tanto de las campañas como de la actividad normal de los partidos.

Respecto a la regionalización y descentralización marca la diferencia de estos conceptos con un proceso de mera desconcentración. Enfatizándose que en la descentralización existe un real traspaso de competencias desde el nivel central y que una regionalización efectiva implica una participación de la región en la gestión de los asuntos que le incumban. En síntesis, un proceso de descentralización y regionalización importa una desconcentración que trae consigo una distribución del poder. A este respecto se valora la reforma constitucional de 2009, a partir de la cual se espera que, mediante la regulación legal que aun está pendiente, se avance en la materialización de los conceptos indicados.



## 1. Introducción

Es conocido el contexto en que surgió la Constitución Política de la República de 1980, vigente desde el 11 de marzo de 1981. A partir de la restauración de la democracia en el país, luego del plebiscito de 5 de octubre de 1988 y la elección mediante ejercicio de la soberanía popular del Presidente de la República, la totalidad de la Cámara de Diputados y la mayoría del Senado, iniciando sus funciones –todos ellos– el 11 de marzo de 1990, se han efectuado graduales modificaciones en pos de configurar una institucionalidad que supere los resabios de la época dictatorial, también llamados enclaves autoritarios.

En este proceso destacan las reformas de agosto de 1989, previa a la elección presidencial y parlamentaria del mismo año; y la de 2005, publicada el 22 de septiembre de 2005. La importancia de esta última radica en haber terminado con la noción de democracia protegida, que asignaba a las Fuerzas Armadas un especial papel político y les entregaba atribuciones adicionales de su tarea profesional. A ellas hay que agregar otras reformas de reciente data, como la inscripción automática en los registros electorales y el voto voluntario en las elecciones populares.

No obstante, como lo señalan algunos analistas,<sup>1</sup> el avance ha sido lento y por parcialidades. Si bien, se alcanzó la eliminación de la democracia protegida en cuanto al rol de las Fuerzas Armadas, no ha sido así respecto a otras protecciones, como la que trae consigo el sistema electoral binominal. A ello se debe agregar, que existen ámbitos en los cuales, habiéndose ya producido una reforma constitucional no se ha establecido aun la regulación a nivel legal, particularmente vía la ley orgánica constitucional<sup>2</sup>. Es el caso, entre otros, de las normas sobre regionalización y desconcentración, de primarias para elegir candidatos a elecciones populares, normas sobre transparencia y conflictos de intereses<sup>3</sup> y el voto de los chilenos que se encuentran en el extranjero.

Junto a lo expuesto existen otras materias que alcanzan especial dimensión en cuanto a la necesidad de ser abordadas en la perspectiva del fortalecimiento del sistema democrático del país, como son una nueva legislación sobre partidos políticos, el financiamiento de la actividad política e, incluso, la discusión acerca del régimen político. Esto último en la medida que se estime que no se está determinado a que el único régimen posible y viable en Chile es el presidencial.

---

<sup>1</sup> Ver Agustín Squella. Diario el Mercurio, 6 de enero de 2012, página A3.

<sup>2</sup> Estas leyes orgánicas constitucionales, que son una construcción *sui generis* de la estructura jurídica chilena, han motivado la noción de “súper quorums” ya que obligan a una mayoría extraordinariamente alta para aprobar dichas normas. En efecto, el artículo 66, inciso segundo, de la Constitución Política de la República preceptúa: “(L)as normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio”.

<sup>3</sup> Forman parte de los aspectos necesarios de legislar en esta materia, entre otros: el lobby; declaración de intereses y patrimonio por parte del Presidente de la República, Ministros de Estado, Diputados y Senadores, y otras autoridades que la propia ley determine y el mandato o fideicomiso ciego, a través del cual se deben determinar los casos y las condiciones en que las autoridades deleguen a terceros la administración de aquellos bienes y establezca las demás obligaciones a cumplir en casos que supongan un conflicto de interés en el ejercicio de una determinada función pública.

Asumir la necesidad de efectuar reformas políticas, entendiendo por tales “una modificación mayor y sistemática de las leyes, normas y sistemas vigentes”<sup>4</sup>, tiene como fuente la constatación de que la situación del país demanda y requiere reformas a objeto de salir al paso de una creciente desafección, crítica ciudadana y conflictividad social.<sup>5</sup>

Esta es una realidad que repercute negativamente en la calidad de la democracia, en la valoración de las instituciones y en la identificación con las organizaciones y coaliciones destinadas a representar el interés ciudadano. Esto último queda en evidencia al analizar estudios recientes que se abocan al tema, como la Encuesta CEP de noviembre-diciembre de 2010 que arrojó el preocupante guarismo de un 58% de los consultados que dijeron no identificarse con ninguna de las coaliciones existentes. Esto se encuentra refrendado por otros estudios<sup>6</sup>, como la encuesta de Auditoría Democrática (2010) que arrojó como resultado que “un 53 % de los encuestados declaró no identificarse con ninguna coalición, siendo que un 46 % de los entrevistados optó por la misma alternativa en la primera encuesta de la Auditoría de la Democracia en Mayo de 2009. Al contrastar estos resultados con los obtenidos al comienzo de la transición, a partir de la encuesta CEP, encontramos que el porcentaje de ‘no identificados’ aumentó casi un doscientos por ciento entre 1991 (aproximadamente 20 % de no identificados) y 2010 (aproximadamente un 53-58% de no identificados)”.<sup>7</sup>

El presente trabajo se concentrará en tres reformas políticas: sistema electoral, ley de partidos políticos –incluido el financiamiento– y regionalización y descentralización. En un capítulo preliminar se hará referencia a la importancia de la reforma de 2005.

## 2. Reforma constitucional de 2005

La reforma a la Constitución Política de la República del año 2005 abarcó diversos aspectos, entre otros, fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, forma de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional (TC) y ampliación de sus atribuciones, facultades del congreso en materias de tratados internacionales, término de la distinción entre legislaturas ordinaria y extraordinaria, elevación a rango constitucional del principio de probidad y consagración de la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos de gobierno y determinación de nacionalidad de los hijos de chilenos nacidos en el extranjero.

Respecto al fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados se deben destacar la forma de adopción de acuerdos y los plazos acotados que tiene el

---

<sup>4</sup> Ver Jung Winfried. Prólogo del libro *Reforma Política en Chile: desafíos y tareas pendientes*. Publicado por el Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes y la Fundación Konrad Adenauer. Santiago, 2009, pág. 5.

<sup>5</sup> Significativo es recordar que el documento suscrito por dos partidos políticos, uno de gobierno, Renovación Nacional y otro de oposición, la Democracia Cristiana, parte por consignar: “...existe una desafección y crítica ciudadana con el sistema, que puede continuar creciendo con una baja de la participación ciudadana y una conflictividad social que puede transformarse en crónica”. (Documento “Un nuevo régimen político para Chile”, 18 de enero de 2012.

<sup>6</sup> Ver Estudio de Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt preparado para el proyecto CEP-CIEPLAN: “Reforma a los Partidos Políticos Chilenos”. Francisco J. Díaz (CIEPLAN) y Lucas Sierra (CEP), 15 de mayo 2012.

<sup>7</sup> Id., pág. 6.

Gobierno para contestar la solicitud de antecedentes que le requieran<sup>8</sup>; la citación a un Ministro de Estado, lo que se conoce con el nombre de interpelación, a petición de a lo menos de un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo, siendo obligatoria la asistencia del ministro<sup>9</sup>; consagración a nivel constitucional de las comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos de Gobierno<sup>10</sup>. Todo ello, sin perjuicio de la facultad entregada por la Constitución Política de la República a esta rama del Congreso de acusar constitucionalmente a determinadas autoridades, disposición que se mantuvo sin variación.

En cuanto a la designación y atribuciones del Tribunal Constitucional se debe precisar que en la designación de sus diez integrantes, a partir de la reforma de 2005, intervienen los tres poderes del Estado, toda vez que tres son designados por el Presidente de la República<sup>11</sup>, cuatro son elegidos por el Congreso<sup>12</sup> y tres por la Corte Suprema<sup>13</sup>. Los Ministros del TC duran ocho años en sus cargos y no pueden ser reelegidos. En cuanto a reforzamiento de sus facultades se debe destacar que a sus tradicionales atribuciones de control preventivo de constitucionalidad de las leyes, se establece la del control preventivo de los tratados internacionales (artículo 93, N°s 1° y 3°) y la entrega de la facultad, que antes correspondía a la Corte Suprema de Justicia, de conocer de los recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de un precepto legal (artículo 93, N° 6°) y, además, resolver la inconstitucionalidad de un precepto legal declarado inaplicable con anterioridad. Esta última facultad implica el categórico efecto de expulsar del sistema jurídico nacional la norma declarada inconstitucional.

En materia de tratados internacionales, el antiguo artículo 50, N° 1 de la Carta Fundamental, fue modificado por el actual artículo 54, N° 1. En el inciso primero de esta norma se precisa, lo que no estaba establecido en la norma original, que la aprobación del tratado se hará de acuerdo a los quórums de ley orgánica, calificado o simple, según corresponda.

---

<sup>8</sup> El artículo 52, N° 1, letra a) de la Constitución a establecer que son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados fiscalizar los actos del Gobierno individualiza la de adoptar acuerdos o sugerir observaciones, “con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días”. La disposición agrega que ello es sin perjuicio de que, “cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior”. Este último precepto, el de establecer un plazo similar para ambas solicitudes, es lo nuevo que se incorpora, toda vez que el texto constitucional original no contemplaba plazos para el caso que origina la segunda petición (artículo 48, N° 1, inciso segundo del texto reformado). Además, se establece que la respuesta del Presidente debe ser fundada, lo que tampoco estaba establecido en el texto constitucional original. En efecto, el artículo 48, N° 1, inciso primero, señalaba “... la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta”.

<sup>9</sup> Artículo 52, N° 1, letra b).

<sup>10</sup> Artículo 52, N° 1, letra c).

<sup>11</sup> Artículo 92, letra a).

<sup>12</sup> Dos son nombrados directamente por el Senado y dos son previamente propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado (artículo 92, letra b).

<sup>13</sup> Artículo 92, letra c).

La Ley Orgánica Constitucional del Congreso ha precisado, a partir de la norma descrita, que en cada rama del Congreso el tratado se votará como un todo, en votación única, con el quórum más alto según el tipo de norma que contenga el respectivo tratado (artículo 59, inciso tercero de la LOC del Congreso). Por otra parte, esta misma disposición, por primera vez en la Constitución busca precisar lo que ya la jurisprudencia del TC había efectuado, que tratado y norma legal son fuentes distintas de derecho, evitando toda confusión al respecto y a lo cual se prestaba la antigua y tradicional redacción constitucional. En efecto, la nueva norma al referirse a los trámites que debe seguir el Congreso para pronunciarse sobre un tratado que el Presidente de la República somete a su conocimiento para su aprobación, previa a la ratificación, indica que se someterá, *en lo pertinente*, a los trámites de una ley.

En la perspectiva de otorgar mayores facultades al Congreso se encuentran las entregadas respecto a la formulación de reservas a los tratados internacionales. En torno a ello se debe tener presente que las facultades del poder legislativo son restringidas sólo a aprobar o desechar los tratados que el Presidente de la República le presente previo a su ratificación. Sin embargo, la reforma en comento entregó al Congreso la facultad de sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas durante el trámite de aprobación de los tratados internacionales.<sup>14</sup> A la vez, si el Presidente de la República desea retirar una reserva que el Congreso tuvo en consideración para aprobar el tratado, se debe solicitar el acuerdo de aquel, teniendo un plazo de treinta días para pronunciarse sobre el mencionado retiro (artículo 54, N° 1, incisos 3° y 8° de la Constitución).

Un aspecto de particular importancia para la aplicación del derecho internacional por parte del Estado de Chile, es la disposición incorporada como inciso quinto en el mencionado artículo 54, N° 1 preceptuando que: “(L)as disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional”. El objeto de esta reforma es dar plena certeza a la vigencia de los principios “pacta sunt servanda” (lo pactado obliga y obliga de buena fe)<sup>15</sup> y que una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.<sup>16</sup>

En la perspectiva de facilitar la iniciativa parlamentaria en materia legislativa se eliminó la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria, que estaba consagrada en los antiguos artículos 51 y 52 de la Constitución. La legislatura extraordinaria se establecía en un lapso que cubría entre el 19 de septiembre de cada año y el 20 de mayo del siguiente, permitía al poder ejecutivo, en exclusiva, ordenar el proceso legislativo, ya que sólo él disponía las materias susceptibles de ser legisladas, lo que dejaba a merced de su voluntad el incorporar o no a tratamiento legislativo las mociones de origen parlamentario. En el nuevo artículo 55, inciso primero, al encargarse del funcionamiento del Congreso, sólo

---

<sup>14</sup> La reserva es una declaración unilateral del Estado destinada a excluir o modificar las disposiciones de un tratado y se efectúa al entregar el consentimiento para obligarse por el tratado. (Ver artículo 2°, letra d) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969).

<sup>15</sup> Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

<sup>16</sup> Id., artículo 27.

establece que éste se instalará e iniciará su período de sesiones en la forma que determine su ley orgánica constitucional. Por su parte, la mencionada ley en su artículo 5°, inciso quinto, preceptúa que “[E]l cuatrienio que se inicia con la instalación del Congreso Nacional constituirá un período legislativo”.

También se debe destacar de forma especial la consagración con rango constitucional del principio de probidad, que anteriormente estaba normado sólo con rango legal, particularmente en la Ley de Bases de Administración del Estado. A este respecto, el artículo 8°, inciso 1° de la Constitución establece a partir de 2005, que el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Por su parte, el inciso segundo del mismo artículo expresa como regla general la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen.

Otro aspecto que había generado particular inquietud y rechazo era la condición exigida para la adquisición de nacionalidad por parte de los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, toda vez que el artículo 10 antiguo, en el N° 3°, establecía que eran chilenos los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero, *por el solo hecho de avecindarse por más de un año en Chile*. La aplicación de este precepto producía injustos efectos en una serie de chilenos nacidos en el extranjero, particularmente hijos de exiliados, que deseaban tener el reconocimiento de la nacionalidad de sus padres, sin condiciones, y por la sola aplicación del “ius sanguinis”. Además, hay que considerar que cuando la determinación de nacionalidad en los países en que habían nacido aquellas personas era únicamente por “ius sanguinis”, vale decir sólo determinada por la nacionalidad de los padres, se acarrea para ellos la inicua condición de apátridas, porque no podían adquirir la nacionalidad del país de nacimiento, ni la de sus padres de manera automática. Esta situación se corrigió al establecerse, derechamente y sin condiciones, en el artículo 10, N° 2°: “Son chilenos...Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero...”.

A lo señalado se agrega que se eliminó para el extranjero que obtiene carta de nacionalidad la obligación de renunciar a su nacionalidad anterior, de acuerdo a lo establecido en el artículo 10, N°4 de la Constitución en su texto original.

Sin perjuicio de lo expuesto, desde el punto de vista político-institucional democrático las reformas que podrían consignarse como de mayor importancia son aquellas que dicen relación con el término de las disposiciones constitucionales, que entregaban a la Fuerzas Armadas y Carabineros facultades en el ámbito propiamente político y que constituían el núcleo de la noción “democracia protegida”.

En este ámbito corresponde referirse a la profunda reforma efectuada a la convocatoria y facultades del Consejo de Seguridad Nacional<sup>17</sup>. Ellas se podrían resumir en los siguientes aspectos: el Consejo determina su carácter exclusivamente asesor del Presidente de la República; no está facultado para adoptar acuerdos y no puede autoconvocarse.

---

<sup>17</sup> Ver Jung Winfried; op. cit., pág. 5.

Estas características quedan claramente establecidas en los artículos 106 y 107 de la Constitución luego de la reforma.<sup>18</sup> En cuanto a la composición del Consejo existe una variación, se agrega como integrante al Presidente de la Cámara de Diputados.

Otro aspecto necesario de mencionar en la perspectiva de reforzar las facultades, en este caso las del Jefe de Estado, respecto a las Fuerzas Armadas, es lo que dice relación con el llamado a retiro de los Comandantes en Jefes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros. En efecto, de acuerdo al anterior texto constitucional, artículo 95, inciso segundo, dicha remoción estaba supeditada al acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, en cambio el artículo 104, inciso segundo, de la Constitución hoy vigente se dispone que el Presidente de la República, mediante decreto fundado e informado previamente a la Cámara de Diputados, podrá proceder a los llamados a retiro expuestos.

Por último, cabe hacer referencia a la eliminación de los llamados senadores vitalicios e institucionales o designados. Entre ellos había cuatro provenientes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, lo que permitía a dichas instituciones, al menos potencialmente, participar en el proceso legislativo, aunque se tratara de personal en retiro, toda vez que en su designación habían participado institucionalmente a través del Consejo de Seguridad Nacional.

Como se puede apreciar, las reformas a la Constitución incorporadas en el 2005 son de envergadura, no obstante se mantienen elementos institucionales que inciden en el empate en el parlamento y que determinan un statu quo que trae consecuencias innegables en el acontecer político del país y que es necesario abordar de manera pronta. Es el caso, a nuestro juicio, de las reformas que a continuación se tratarán.

### 3. Reforma al sistema electoral binominal

El sistema electoral binominal vigente en Chile se sitúa de forma particular en las elecciones parlamentarias, toda vez que en las elecciones unipersonales, como la de Presidente de la República opera el principio estricto de la mayoría absoluta, más aún cuando está estipulado el sistema de segunda vuelta electoral entre las dos primeras mayorías. Algo similar ocurre en las elecciones municipales con la elección de Alcaldes, ya que luego de sucesivas reformas –aun cuando no se contempla una segunda vuelta electoral– se llegó a la actual norma contemplada en el artículo 57 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establece que el alcalde es elegido por sufragio universal, en votación conjunta y *cédula separada* de la de concejales, de tal manera que es elegido directamente

---

<sup>18</sup> A este respecto es preciso tener presente que el inciso tercero del antiguo artículo 95 de la Constitución expresaba: El Consejo de Seguridad Nacional podrá ser convocado por el Presidente de la República o a solicitud de dos de sus miembros, agregando que *los acuerdos* se adoptarán por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto. Además el artículo 96 fijaba sus funciones, entre las cuales estaban, además de asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional; *hacer presente*, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional; recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado y ejercer las demás atribuciones que la propia Constitución le encomendara. Entre estas facultades se encontraba, por ejemplo, dar acuerdo para llamar a retiro a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas o al General Director de Carabineros y en la designación de los senadores que provenían de aquellas instituciones.

por la ciudadanía, quien obtenga la primera mayoría de sufragios<sup>19</sup>. El binominalismo se atenúa en las elecciones municipales de concejales, por tener un carácter plurinominal y operar el sistema de cifra repartidora, pero se materializa en un número par de electos, lo que constituye un resabio del sistema binominal, esto es, seis, ocho o diez elegidos, dependiendo del número de electores en la respectiva comuna. De esta forma, mientras menos son los cargos a elegir existe más posibilidad de empate.

Para la elección de parlamentarios el sistema binominal se determina a partir de los artículos de la Constitución N° 47 –que se refiere a la elección de diputados– y N° 49 –a la de los senadores– disposiciones que dejan entregada a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios la regulación del sistema<sup>20</sup>. De esta manera el artículo 109 bis de la mencionada LOC consagra propiamente el binominalismo al preceptuar textualmente: “En el caso de elecciones de Parlamentarios, el Tribunal proclamará elegidos Senadores o Diputados a los dos candidatos de una misma lista, cuando ésta alcanzare el mayor número de sufragios y tuviere un total de votos que excediere el doble de los que alcanzare la lista o nómina que le siguiere en número de sufragios”.

En el inciso segundo agrega: “Si ninguna lista obtuviere los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de lista o nómina, debiendo el Tribunal proclamar elegidos Senadores o Diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las más altas mayorías”.

Como se puede apreciar la distribución y adjudicación de cargos en razón del resultado electoral en el sistema chileno está marcado por la impronta de permitir un similar resultado de elegidos a la segunda mayoría en relación a la primera, en la medida que esta última, representada por una lista con un máximo de dos candidatos al igual que su contenedora, no logre doblarla en sufragios. Fundadas en esta descripción surgen opiniones como la siguiente “a través de su mecánica obliga a las colectividades políticas a organizarse en dos grandes bloques que se distribuyen sin mayores sorpresas los escaños de senadores y diputados: si una lista obtiene un 66,6 % y la otra 33,4 % cada una obtiene un solo cargo... el sistema tiene como objetivo político sobrerrepresentar a la segunda fuerza electoral en relación a la primera y eliminar a las restantes del juego político”.<sup>21</sup>

Una lógica reflexión que surge es aquella relacionada con el contexto político y legislativo en que se fragua este *sui generis* sistema electoral que privilegia tan abiertamente a la minoría. Lo que se constata a este respecto es que la mencionada disposición del artículo 109 bis de la LOC sobre Votaciones Populares y Escrutinios fue incorporada a este cuerpo legal mediante la Ley N° 18.799, de 26 de mayo de 1989. Vale decir, esta norma fue fruto

---

<sup>19</sup> El inciso 1° del artículo 119 de la Constitución entrega a la Ley Orgánica de Municipalidades la forma de elegir a los alcaldes y concejales.

<sup>20</sup> Ley N° 18.700.

<sup>21</sup> Verdugo Mario: Acerca del Sistema Electoral. Diario Constitucional.cl. 23 de Enero de 2012. Universidad Mayor. Facultad de Derecho. Ya el año 1989 Mario Fernández había advertido acerca de los efectos que tendría en la representación una fórmula como el ideado. (Ver Fernández Baeza Mario: El proyecto de Ley electoral chileno de agosto de 1988. En: Estudios Sociales N° 59. CPU. Santiago de Chile. 1989).

de la acción de los cuatro miembros de la Junta Militar, que cumplió las funciones legislativas durante el régimen dictatorial y el gobierno encabezado por el general Pinochet en su calidad colegisladora, ya en conocimiento de los resultados del plebiscito verificado el 5 de octubre de 1988 y sus dimensiones en cada una de las circunscripciones y distritos en que se dividiría electoralmente el país.

Es más, tal como lo señala en sus fundamentos el último proyecto presentado, destinado al cambio del sistema binominal,<sup>22</sup> el gobierno con posterioridad a dicha consulta ciudadana decidió modificar el trazado específico de distritos que había propuesto la Comisión de Especialistas, que el propio gobierno había designado para redactar la legislación complementaria de carácter político. “En un ejercicio que no puede ser considerado inocente, el nuevo distritaje ‘castigó’ a aquellas zonas en que había triunfado el NO (se le restaron 10 diputados a las Regiones Metropolitanas y del Biobío), ‘premiando’ las localidades en que el SI había tenido un buen resultado (así, las Regiones Primera, Tercera, Cuarta, Sexta y Novena fueron bonificadas con diez parlamentarios adicionales)”. Más adelante se verá los efectos distorsionadores que una situación de esta naturaleza crea en la representatividad.

El contexto descrito hace pensar que, ante la inminente pérdida del control y poder político desencadenado por el resultado del plebiscito y que debía culminar con la elección democrática del Presidente de la República y un nuevo Parlamento, la creación del binominal subsidiaría a la minoría teniendo como objetivo proteger –cuanto fuera posible– el modelo político, económico y social tejido durante diecisiete años. En esta misma dirección apuntaron otros aspectos que se determinaron constitucionalmente y a los cuales se ha hecho referencia, como el de los senadores designados o institucionales o la creación de leyes de superquorum, como las Leyes Orgánicas. A todo ello, se deben agregar las llamadas leyes de amarre dictadas en las postrimerías del régimen iniciado en septiembre de 1973, incluida la destinada a impedir acciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados por actos anteriores al 11 de marzo de 1990, que pudiera culminar en una acusación constitucional a los personeros del régimen encabezado por el general Pinochet.<sup>23</sup>

Por tanto, el sistema binominal forma parte del legado político de la época en que Chile careció de democracia y es una creación, fruto de un análisis de resultados, destinada a proteger determinados elementos considerados como fundamentales por sus autores y que se buscó consolidar como la base institucional del país más allá de terminado el régimen, en otras palabras para proteger el statu quo. En esta perspectiva se debe coincidir, en

---

<sup>22</sup> Ver proyecto preparado por el constitucionalista Patricio Zapata y que ha sido acogido y presentado como moción por un grupo transversal de diputados (los demócratacristianos: Jorge Burgos, René Saffirio, Fuad Chain, Gabriel Asencio; los socialistas Carlos Montes y Marcelo Díaz; el PPD, Felipe Harboe y los RN Cristián Monckeberg y Pedro Browne). Boletín N° 8343-07. Cuenta también con la revisión y adhesión del Diputado Aldo Cornejo (DC). En la propia presentación del mencionado proyecto se señala que éste se constituye en el intento vigésimo por modificar el sistema electoral vigente. Los anteriores 19 se inauguraron con el primer proyecto presentado, en junio de 1992, por el Presidente Aylwin, el cual fue aprobado en la Cámara de Diputados con los votos a favor de la Concertación y los votos en contra de la UDI y RN y, finalmente, fue rechazado en el Senado por la mayoría que formaban, entonces, los mismos partidos más los designados.

<sup>23</sup> A este respecto se debe considerar que el artículo 3° transitorio de la Ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dispuso que “...las acusaciones a que se refiere el artículo 48, N° 2), de la Constitución, sólo podrán formularse con motivo de actos realizados a contar del 11 de marzo de 1990”.

particular para diseñar el reemplazo del binominal, con lo afirmado en el sentido que “lo importante es tener en cuenta que las opciones que se adopten en relación al sistema electoral no son normativamente neutras, sino estarán orientadas por el tipo de democracia predominante como paradigma en una sociedad en un momento determinado”.<sup>24</sup>

Lo señalado se dimensiona ligado a lo que normalmente se entiende como sistema electoral, es decir, “esa serie de mecanismos que sirven para transformar los votos en cargos públicos. La ‘fórmula de transformación’ es solamente una variable que reacciona en correlación con muchas otras. El conjunto de las variables responde a finalidades político-ideológicas precisas, las cuales a su vez se conectan al tipo de situaciones concretas histórico-sociales existentes”<sup>25</sup>. De esta manera se explica el papel que el sistema electoral ocupa en las democracias competitivas en dos aspectos fundamentales, a saber, la participación en las opciones por parte de los integrantes de la sociedad y la evaluación de la eficiencia de la gestión y las decisiones adoptadas.<sup>26</sup>

En esta dirección cabe compartir lo señalado por Szmulewicz: “el sistema electoral juega un rol central en cuanto permite a los ciudadanos participar, de manera igualitaria y libre, en la elección de los representantes políticos y en la formación de la voluntad de la comunidad. Además, el mecanismo electoral fuerza a los partidos políticos a volcar sus energías hacia la sociedad y ser más receptivos con ésta, siempre que se incentive la competencia entre visiones alternativas de la sociedad y la posterior representación de éstas en el parlamento. Finalmente, los sistemas electorales pueden estimular la participación ciudadana al generar la oportunidad para la discusión e información política”.<sup>27</sup>

El mismo autor siguiendo a José Molina,<sup>28</sup> politólogo venezolano, aborda la relación entre el sistema electoral y la legitimidad democrática, asunto de particular importancia para analizar el estándar de comportamiento del sistema binominal chileno en lo relativo a este vínculo. A este respecto son dos los elementos básicos: legitimidad de los resultados electorales y calidad de las instituciones de justicia electoral y legitimidad de la representación. Respecto a esto último, se destacan tres componentes: “grado de inclusión”, de forma tal de permitir una adecuada representación de las tendencias políticas; “criterio de capacidad de selección de los votantes”, esto es, lograr el mayor grado de identificación entre el ciudadano y su representante y, por último, “criterio de correspondencia con la voluntad del pueblo”, destinado a evitar un juego de mayorías y minorías artificiales, fruto de la exclusión de grupos con capacidad electoral significativa.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Szmulewicz Ramírez Esteban: El sistema binominal y la crisis de legitimidad de la política. En: Asuntos Públicos. Informe 926, diciembre 2011. CED.

<sup>25</sup> Caciagli Mario: Sistemas electorales y consolidación democrática. Las experiencias italiana y alemana. En: Huneus Carlos: Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación. Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), Academia de Humanismo Cristiano. Editorial Andante, 1987, pág. 175.

<sup>26</sup> Id.

<sup>27</sup> Szmulewicz, op. cit., pág. 2

<sup>28</sup> Ver Molina José: Electoral Systems and Democratic Legitimacy in Venezuela. En: Damarys Canache y Michael Kurlisheck (eds.), Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela. Greenwood, Westport. 1998.

<sup>29</sup> Ver Szmulewicz, op. cit., pág. 2.

Como consecuencia de lo señalado resulta ineludible establecer una íntima correspondencia entre la capacidad institucional de representatividad y la gobernabilidad, basada en el respeto que la población siente por los mecanismos de participación que se les ofrece, en especial con aquel que le permite depositar la confianza de representarlo en la generación de las normas que le van a ser vinculantes y de las cuales entiende dependerá el logro de mejores condiciones de vida y generación de oportunidades. La gobernabilidad se verá comprometida si no se dan los componentes esenciales, ya individualizados, para generar una idónea participación. Las señales de frustración que se han estado produciendo son alertas suficientes como para tomarlas con la urgencia y seriedad requerida. La realidad que se vive no admite una parálisis institucional,<sup>30</sup> económica o social, motivada por empates políticos artificiales que impiden la expresión real de la mayoría. Los diques que buscan mantener el statu quo que no da cuenta de la evolución de la sociedad, terminan muchas veces dando espacio a respuestas populistas de diverso signo, porque éstas no tienen ideología sino que obedecen a una mera coyuntura de uso del poder. Quienes asumen la visión orientada a que las reformas políticas no están en las prioridades de la ciudadanía, suelen ser los primeros sorprendidos con los movimientos sociales que buscan expresarse al no ver espacios para exponer sus inquietudes e insatisfacciones.

En esta perspectiva es conveniente tener presente la reflexión que, basada en diversos estudios, hacen Emmanuelle Barozet y Jaime Fierro "...si bien las democracias latinoamericanas no se encuentran *ad portas* de un nuevo quiebre institucional, no podemos decir lo mismo en lo que respecta a la gobernabilidad democrática. A lo que se agrega el riesgo populista. El constante descrédito de la política, junto con la pérdida de la capacidad de representación y la agregación de intereses por parte de los partidos políticos, pueden llevar a algunos a pensar que los sentimientos de frustración popular son mejor expresados mediante movimientos sociales y manifestaciones de protesta, antes que su canalización a través del sistema político-electoral...".<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> A este respecto es oportuno compartir las interrogantes planteadas por Tomás Jordán: "¿Qué pasa cuando no se visualiza que los destinatarios de la norma parecen no creer en ella?, ¿qué pasa cuando esa norma es la CPR? Este es el punto problemático en nuestro sistema jurídico. La CPR nace con vicios de origen; se legitima relativa y progresivamente por medio del poder constituyente derivado; pero, frente a determinados conflictos sociales (como el educacional), se revela un punto basal; las personas no creen en la norma que sostiene el ejercicio del poder. Hay un desajuste entre la estructura institucional y la comunidad política. Observamos que cada reforma institucional sustancial (reformas al sistema educacional, sistema de salud, plebiscitos vinculantes, etc.), tiene el mismo dique jurídico: la CPR, conllevando, a mi juicio, que quien gobierna tiene y ejerce, cada vez más, un poder difícilmente justificado (débil)". (Jordán Tomás: El problema de la legitimidad del poder y nueva Constitución. En: Diario Constitucional.cl, 23 de enero de 2012. Universidad Mayor. Facultad de Derecho).

En la línea del desafío de legitimación que posee la Constitución chilena se agrega también "...la forma en que la Carta regula la práctica política y constitucional y, sobre todo, como ésta impide su revisión por el mecanismo normal de la democracia: la regla de la mayoría. La permanencia de ciertos enclaves autoritarios han impedido revisar las reglas del juego establecidas por la Constitución, lo que ha generado que se juegue de mala gana. Los síntomas saltan a la vista: participación electoral, afiliación a partidos políticos, deslegitimidad de las instituciones política, y un largo etc." (Bassa Jaime: Constitución y democracia. En: Diario Constitucional.cl, 23 de enero de 2012. Universidad Mayor. Facultad de Derecho).

<sup>31</sup> Barozet Emmanuelle y Fierro Jaime: Clase Media en Chile, 1990-2011: Algunas implicancias sociales y políticas. Serie Estudios N° 4. Fundación Konrad Adenauer. Chile, 2011. Pág. 35.

El tema de la crisis de representatividad ligado a la gobernabilidad democrática ha con-citado la atención en diversos trabajos académicos y análisis de la situación en América Latina. En particular ha llamado la atención la situación chilena por la evolución habida en estas últimas décadas, a partir de la reconstrucción del sistema democrático, donde los temas relacionados con las instancias de representación, el fortalecimiento del estado de derecho y de la institucionalidad democrática, debieran obtener especial desarrollo. En este marco, Arturo Valenzuela ha individualizado la situación chilena con el calificativo de “una seria crisis de representatividad”.<sup>32</sup> Para llegar a esta conclusión efectúa una comparación con la propia evolución política del país y también con América Latina. Respecto a lo primero recuerda que en los años 50, en Chile, hasta un 70% de la población se identificaba con las grandes tendencias de centro, izquierda y derecha y más de un 50% mostraba identificación partidaria.<sup>33</sup> Al comienzo de la transición, un solo partido –el Demócrata Cristiano– obtenía un 40 % de identificación partidaria. Actualmente, diversos estudios muestran que la suma de todos los partidos alcanza una identificación de menos de 40%.<sup>34</sup>

Por otra parte, Valenzuela compara el interés por la política en Chile con respecto a otros países de la región. Para mostrar la involución en este ámbito recuerda que históricamente, sin perjuicio de los quiebres democráticos que los afectaron, Chile junto a Uruguay y Costa Rica han construido democracias consolidadas. “Sin embargo lo que demuestran las encuestas del LAPOP, no sólo en indicadores de simpatía partidaria, sino que también en grados de interés en la política, o en niveles de participación, Chile está muy por debajo no sólo de aquellos países, sino de casi todos....Aunque los chilenos siguen apoyando la democracia, hubo un descenso preocupante en su satisfacción de la democracia, cayendo del 56 % al 32 % del 2010 al 2011, por debajo del promedio latinoamericano”.<sup>35</sup>

En estrecha conexión con estas reflexiones se pueden citar las conclusiones a que arriba el estudio de Barozet y Fierro<sup>36</sup>, donde –luego de señalarse que la variable nivel socio económico (NSE) no se encuentra relacionada con el grado de apoyo a la democracia en Chile, sino que son las variables políticas más que las económicas, las que realmente impactan sobre el apoyo a la democracia– se explicita que “debido al fuerte impacto que tiene el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia sobre el apoyo a la democracia, debiera llamar la atención acerca de la necesidad de mejorar y profundizar nuestra democracia”. También se enfatiza acerca de la urgencia que existe de trabajar en educación para una ciudadanía democrática dado el déficit de cultura cívica democrática de los chilenos. Culminan precisando que el estudio asume las actitudes de los ciudadanos y no de las elites, haciendo mención al hecho que algunos autores priorizan el papel preponderante de estas últimas sobre la ciudadanía propiamente tal. No obstante, precisan, recurriendo

---

<sup>32</sup> Valenzuela Arturo: Crisis de Representación y Reforma Política en Chile. Trabajo presentado en el marco del proyecto para la reforma de los partidos en Chile, patrocinado por el CEP y CIEPLAN, (26 de septiembre de 2011).

<sup>33</sup> Valenzuela recuerda los trabajos de Eduardo Hamuy.

<sup>34</sup> Valenzuela menciona especialmente los trabajos de Luna y Altman.

<sup>35</sup> Id., pág. 4.

<sup>36</sup> Barozet Emmanuelle y Fierro Jaime, op. cit., pág. 41.

a diversos analistas<sup>37</sup>, que “hay acuerdo general en que el proceso de democratización es más estable cuando tanto los líderes políticos como los ciudadanos comparten y apoyan una misma visión de la democracia”.

De acuerdo a lo expuesto resulta ineludible asumir que un componente significativo de la crisis de representatividad que se observa en el sistema político chileno lo constituye el sistema electoral binominal, al no ofrecer cauces idóneos que permitan la expresión real de la mayoría. De esta forma se requiere estimar adecuadamente el riesgo que algunos analistas observan que “la crisis de eficacia se está transformando en una crisis de legitimidad del sistema político”, a partir del hecho que no existen las vías para procesar, asumir y definir las demandas que la ciudadanía plantea.<sup>38</sup> Con razón Eduardo Saffirio ha señalado que resulta equívoca la existencia de estabilidad institucional y moderación política, ya que, más bien, habría una incapacidad para asumir el cambio social y político a causa de un sistema electoral que, como se ha dicho, institucionaliza el empate político que impide la vigencia del principio democrático de la mayoría. Por ello concluye que luego de lo ocurrido el año 2011, “debiera ser evidente para todos los actores del sistema político chileno, que la *governabilidad democrática* supone legitimidad de las instituciones y que ella se encuentra estrechamente vinculada a la capacidad de respuesta a las preferencias sociales y políticas que éstas posean”.<sup>39</sup>

De tal manera, es importante precisar que la estabilidad del sistema, incluidos los resultados electorales, no necesariamente refleja satisfacción con él. Es más, esa estabilidad puede ser más aparente que real. En efecto, en razón de emanar de elementos forzados institucionalmente es posible que esconda los síntomas de un proceso susceptible de llevar a un clima creciente de tensión y comprometer una genuina estabilidad del Estado y, una reacción de emergencia, no asumida en tiempos oportunos, puede resultar altamente ineficaz. Una manifestación evidente de la visión crítica hacia como funciona nuestro sistema la constituye el creciente bajo interés por participar, incluso de los procesos electorales. Si bien es cierto, la inscripción electoral automática tiene la virtud de “sincerar” el padrón electoral, ubicando en él a todos quienes tienen derechos ciudadanos, puede transformarse en un elemento más de ocultamiento de los síntomas reales del porqué las personas no se sienten partícipes del desarrollo político del país. Tampoco se puede desear el riesgo de que la combinación inscripción automática – voto voluntario deje aún más al desnudo el desinterés ciudadano.

Esta situación está en las preocupaciones de los líderes políticos, tal como lo refleja el estudio efectuado bajo la dirección de Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt destinado a abordar la reforma de los partidos políticos chilenos y que se plantea la interrogante de cómo es posible observar al mismo tiempo altos niveles de estabilidad electoral y desarraigo social. La contestación que se expone es que el “efecto cerrojo” que conlleva el sistema electoral binominal es el principal “sospechoso”, lo que se reflejaría en varias de las respuestas obtenidas en el estudio por parte de los líderes políticos. La interpretación

---

<sup>37</sup> Se citan a Rodolfo Sarsfield, Scott Mainwaring y Larry Diamond.

<sup>38</sup> Szmulewicz, op. cit., pág. 1.

<sup>39</sup> Saffirio Suárez Eduardo: ¿Binominal o caos? En: Asuntos Públicos.cl, 5 de marzo 2012, pág. 3.

que dan sus autores es que “el sistema electoral, mediante la restricción de la competencia a dos bloques principales, y mediante la centralización de poder (vía capacidad de nominación) en las cúpulas partidarias, ha permitido la estabilidad, aislando al sistema de partidos de una sociedad crecientemente frustrada con su accionar tradicional”.<sup>40</sup>

La aplicación del modelo binominal ha acentuado el papel de las elites políticas y de las dirigencias partidarias, toda vez que los diversos bloques se han visto obligados a intensas negociaciones para la configuración de sus opciones electorales y maximizar el rendimiento de los sufragios obtenidos. Esta intervención de las dirigencias y liderazgos partidarios ha contribuido a acentuar la ausencia o debilidad de participación y, por tanto, a la lejanía ciudadana en dichos procesos. Fruto de estas negociaciones se termina disminuyendo el efecto del voto ciudadano a raíz de opciones electorales previamente limitadas y configuradas a través de pactos por omisión, cierre de alternativas por candidaturas únicas u opciones privilegiadas.<sup>41</sup> Tal como lo indica en sus fundamentos el proyecto de ley recientemente presentado, destinado a reformar el sistema binominal, este modelo “crea condiciones para una política elitista e inmovilista, la cual, a su vez, abona el terreno para el surgimiento de liderazgos personalistas y populistas y afecta el prestigio del sistema democrático”.

La situación descrita se trata de mitigar por diversas vías con el objeto de atenuar la sensación de “acuerdos cupulares” que no consideran adecuadamente la opinión de la ciudadanía, la cual en esencia debiera expresarse por vías institucionales idóneas que aseguren una competencia amplia y real en las elecciones convocadas, precisamente, para posibilitar la expresión real de la soberanía popular. Esta noción, del deber ser, se refuerza si se tiene presente, como lo señala Humberto Nogueira, que la elección es el acto político central de la democracia representativa, “la que debe ser auténtica, existiendo una correspondencia entre la voluntad de los electores expresada a través del sufragio y el resultado de la elección, sin interferencias que distorsionen la voluntad ciudadana, en un clima de libertad tanto en la formación de la voluntad ciudadana como en su concentración en el acto electoral”.<sup>42</sup>

Es del caso considerar que existen fuerzas políticas que han buscado mediante diversos cauces disminuir el impacto que produce el sistema binominal en la limitación de alternativas, en la generación de oportunidades para renovar representantes o en la competencia entre diversas opciones. Algunos de ellos ciertamente significativos desde la perspectiva

<sup>40</sup> Luna Juan Pablo y Rosenblatt Fernando, op. cit.

<sup>41</sup> Ver Szmulewicz, op. cit., pág. 3. Respecto a esta situación Sergio Micco y Eduardo Saffirio indican que como efecto de los pactos pre electorales de los partidos políticos cada vez más se producen blindajes de candidatos, ejemplifican con el hecho que a los menos cuatro senadores de la alianza hoy gobernante fueron elegidos participando de la elección como candidatos únicos dentro de la lista. También hacen referencia a los pactos por “omisión”, señalando que en perspectiva de mejorar la representación en el Congreso, el Partido Comunista, luego de veinte años de redemocratización, tiene tres diputados, pero luego de costosas y difíciles negociaciones y no fruto directo del sufragio. (Ver Micco Sergio y Saffirio Eduardo: El Sistema Electoral Binominal: Argumentos para su reemplazo. En: Asuntos Públicos. CED, 12 de agosto 2011, pág. 4.

<sup>42</sup> Nogueira Alcalá Humberto: El sistema electoral parlamentario en Chile. Estudio preparado para el Centro Democracia y Comunidad (CDC) en el marco de Seminario efectuado con miembros del Parlamento alemán (Bundestag). Abril, 2012, pág. 2.

democrática, como es el caso de las primarias. No obstante, es preciso señalar que dicho mecanismo encuentra su justificación y eficacia política en elecciones de cargos uninominales, como son para los cargos de Presidente de la República o Alcaldes, pero distorsiona su objetivo e, incluso, alcanza rasgos de artificialidad si ello se aplica para salir al encuentro de los efectos del binominalismo en elecciones que debieran ser de opciones más amplias, como es el caso de las parlamentarias. Dicho de otra forma, siempre es significativo que exista un mecanismo democrático de determinación de las candidaturas que las diversas fuerzas políticas ofrezcan, pero no es pertinente que dicho mecanismo se ocupe como una necesidad destinada a remplazar o paliar las rigideces que contempla un sistema electoral que cierra las alternativas, no entregando a la ciudadanía opciones que le permitan, entre otras cosas, dar mayor proporcionalidad a la representación.

Lo mismo podría ocurrir con la idea que ha surgido, en variados sectores, de limitar las reelecciones. En esta materia pareciera más adecuado que la propia ciudadanía pudiera tener más alternativas para remplazar o no a su representante en el acto electoral definitivo. El sistema binominal limita dicha posibilidad y ello hace que se piense que para renovar los parlamentarios haya que impedir la cantidad de reelecciones de éstos. Nuevamente un paliativo pero no necesariamente la vía más idónea, como sí lo sería entregar a la ciudadanía la determinación que estime pertinente en función de la orientación de su sufragio.

Lo señalado se debe considerar sin perjuicio de los efectos que tiene en los partidos políticos la configuración de los “incumbentes”, esto es, los parlamentarios en ejercicio, que en la realidad política que vive el país adquieren un poder adicional en las estructuras internas de las agrupaciones respectivas. Ambos temas se verán en el capítulo siguiente al tratar específicamente los partidos políticos.

Como ha quedado de manifiesto el sistema electoral vigente en Chile no es ni mayoritario ni proporcional, que son las posibilidades a las que se adscriben los diversos países en la configuración de sus procesos democráticos para determinar sus representantes en los parlamentos. En efecto, el binominal no permite el triunfo de la mayoría en cada distrito o circunscripción y tampoco se dan los efectos de proporcionalidad, dado el asimétrico resultado que se produce a causa de la magnitud de las diversas unidades electorales<sup>43</sup>.

Los efectos buscados con un sistema electoral mayoritario son fortalecer la gobernabilidad mediante el otorgamiento al gobierno de un predominio en el parlamento, que le permita desarrollar su programa y aportar a la eficacia de su gestión, a la vez de contribuir al fortalecimiento de la democracia, lo que no ha sido posible en Chile desde la recuperación de la democracia.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Ver Szmulewicz Esteban: El sistema binominal: necesidad y desafíos de su reforma. En: Diario Constitucional.cl., 23 de enero 2012. Universidad Mayor, Facultad de Derecho.

<sup>44</sup> Ver Micco y Saffirio: op. cit, pág. 2. Los autores recuerdan que los tres primeros gobiernos, desde marzo de 1990, fueron siempre minoría en el Senado, dado la presencia de los senadores designados y, una vez eliminados éstos, la Presidenta Bachelet perdió pronto la mayoría en dicha rama del Congreso, en razón de la renuncia del senador Navarro al PS y la salida del senador Adolfo Zaldívar de la DC y Fernando Flores del PPD. Agregan que actualmente el gobierno de Sebastián Piñera es minoría en ambas Cámaras.

Adicionalmente se debe consignar que un Congreso empatado, en las dos ramas o en una de ellas, entrega a cada parlamentario un poder de veto, particularmente cuando frente a un determinado proyecto o iniciativa las fuerzas políticas deben alinearse estrictamente entre gobierno u oposición, porque la posibilidad de acuerdo entre estos bloques se ha agotado.

Los obstáculos a la expresión de la mayoría, que produce el sistema binominal, trae consigo, además, una disputa más hacia el interior de las coaliciones que entre ellas, a raíz de que el posible resultado será que cada pacto político con las dos primeras opciones elegirá un postulante cada uno. Esto en la medida que no se hayan producido con anterioridad los acuerdos a los que anteriormente se ha hecho mención, como es, por ejemplo, dar preferencia o “blindaje” a un candidato en la respectiva coalición.<sup>45</sup>

Una buena negociación previa o una adecuada ingeniería electoral destinada a maximizar el “rendimiento” de los votos permiten que existan partidos netamente beneficiados con el sistema. Actualmente la distorsión más evidente de resultado electoral intracoalición se expresa en la relación entre la UDI y Renovación Nacional. En efecto, existiendo una diferencia en el porcentaje de votos de 5.24% en las últimas elecciones parlamentarias (2009) entre ambos partidos, esto es, 23.05% la UDI y 17.81% RN, la primera de dichas organizaciones obtuvo 37 diputados y la segunda 18; vale decir, la UDI dobla en escaños a RN, no obstante una diferencia en sufragios como la señalada.<sup>46</sup>

El impacto en la representatividad se agudiza si se considera el otro aspecto que se ha mencionado y que fue determinado una vez conocido el resultado del plebiscito de octubre 1988, cual es, la distribución y dimensión de los distritos y circunscripciones electorales. Estas unidades son decisivas en la relación de porcentajes de votos y escaños parlamentarios a que accede cada partido. “A medida que las circunscripciones son más pequeñas, es menor la relación de porcentajes de votos y escaños de los partidos. Cuanto mayor es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad”.<sup>47</sup>

Siguiendo el análisis de Nogueira<sup>48</sup>, lo normal es que el Estado divida su territorio electoralmente en distritos o circunscripciones con un número variable de representantes.<sup>49</sup> Por otra parte, el establecimiento de dichas unidades electorales debe considerar un equilibrio demográfico o tomar como referente la división político-administrativa del país. Es-

<sup>45</sup> Szmulewicz (op. cit.: El sistema binominal: necesidad...) indica que “...la competencia al interior de las coaliciones se produce en el momento pre electoral de formación de candidaturas a nivel de elites, lo que, al tiempo que afecta a la participación política, restringe la libertad de movimiento de los partidos y con ello la propia dinámica política”.

<sup>46</sup> Ver Micco y Saffirio: op. cit., pág. 4.

<sup>47</sup> Nogueira Humberto, op. cit., pág. 6. El autor citando a Dieter Nohlen (Sistemas electorales del mundo. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981), señala: “...a lo largo del proceso de reducción del número de los diputados que deben elegirse en una circunscripción, se alcanza una barrera por debajo de la cual la desproporción entre votos y escaños es tan grande que, en virtud de un efecto invertido, el sistema comienza a corresponderse con la otra concepción de la representación; la elección en circunscripciones tetranominales, trinominales, binominales y uninominales, es una elección mayoritaria”.

<sup>48</sup> Id., pág., 7.

<sup>49</sup> Se hace excepción respecto a países pequeños, en que el Estado en si mismo se considera una sola circunscripción, como ocurre en la elecciones del parlamento israelí (Knesset).

tos criterios no son excluyentes entre sí, aun cuando uno de ellos pueda ser priorizado. Si se prioriza el primero de ellos (igualdad demográfica), es preciso que las cifras sigan un criterio objetivo y que, por tanto, dicha delimitación debe escapar de “maniobras interesadas, ya que ello puede tener consecuencias importantes sobre el resultado de los escrutinios”.<sup>50</sup> En cambio, si se asume como criterio principal el de la división político-administrativa, se deben considerar las dificultades en relación a la igualdad de representación, a causa de las apreciables diferencias de población que pueda existir entre ellas.

Si se comparan estos criterios con la realidad existente en Chile es evidente que no se pasa la prueba y la incidencia negativa en la representatividad es enorme. En primer lugar se debe indicar que si se toma como referente la configuración de los 60 distritos que sirven de base para la elección de diputados ellos carecen de uniformidad, toda vez que se da una gran variabilidad, existiendo casos en que dichos distritos están conformados por una sola provincia, en otros por comunas de provincias diversas de una región e, incluso distritos que constituyen una región, haciendo coincidir el distrito de diputado con una circunscripción senatorial. Esta prescindencia de principios jurídicos y técnicos objetivos ha acarreado como consecuencia el dispar valor que tiene el voto ciudadano en una u otra unidad electoral.<sup>51</sup>

La realidad chilena se da en un contexto global de preocupación por lograr la mayor igualdad en el valor del sufragio, a través de la obtención del mayor equilibrio demográfico posible entre las unidades electorales, cualquiera sea la denominación de éstas –distritos, circunscripciones, círculos– e independiente si se aplica en sistemas mayoritarios o proporcionales. Este es un tema que ha llegado incluso a los ámbitos judiciales constitucional y electoral en diversos países, de tal forma que en Estados Unidos solo se acepta una diferencia que esté por debajo del 20% de promedio de población entre las diversas unidades electorales, en Francia como máximo se admite un 20% y en Alemania un 30%. En Chile en cambio llega a un considerable 49.1%, fruto de la determinación arbitraria que se ha individualizado.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Nogueira recuerda que el manejo arbitrario del corte de las circunscripciones ha recibido el apelativo de Gerrymandering, en alusión al gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry, quien se caracterizó por manipular los distritos de su Estado a comienzo del siglo XIX.

<sup>51</sup> Id., pág. 15.

<sup>52</sup> Nogueira indica diversos casos de jurisprudencia. Como ejemplo, la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso Baker vs. Carr, (1962), establece que la proporción demográfica de los distritos produce una violación de la cuarta enmienda referente a la igual protección de las leyes. En el caso Wesberry vs. Senders (1964), la misma Corte consideró que la justa determinación concierne también a los distritos electorales para la elección de los representantes federales. Después, en la sentencia sobre el caso Karcher vs. Daggett (1983), estableció reglas en los ámbitos de determinación y restructuración de las circunscripciones electorales federales, disponiendo que la restructuración de los distritos de New Jersey luego del censo de población de 1980 era inconstitucional, no obstante que la diferencia de población entre los distritos más y menos poblados era inferior al 20%. Por último, en el fallo del caso David vs. Bandemer (1986), la Corte reafirmó que la forma de estructurar los distritos electorales habilitaba su competencia, toda vez que ella debe evitar que dicha restructuración *degrade* de manera sensible la influencia de un elector. Nogueira también se refiere a la jurisprudencia establecida en Alemania Federal, Francia y Japón. En el primero de dichos Estados, la Corte Constitucional estableció la regla que determina que no debe haber una diferencia superior al 25% “de la cifra media de población de las circunscripciones”, siguiendo de esta manera una sentencia de mayo de 1963, donde el Tribunal determinó que la configuración de las circunscripciones era inconstitucional en la medida que no correspondiera a la distribución de la población, ordenando que el legislador prontamente procediera a modificar las circunscripciones. En Francia, por su parte, el Consejo Constitucional, en sentencia de 1986, sentenció que la diferencia demográfica entre circunscripciones electorales no puede ser superior a un 20% en promedio. Al igual en Japón se ha determinado la inconstitucionalidad de una estructuración de los distritos con diferencias demográficas significativas.

La determinación de las unidades electorales establecidas en la legislación chilena fue cuestionada en el momento mismo de su dictación, tal como se indica en los fundamentos del proyecto de ley destinado a la modificación del binominal, recientemente presentado y al cual se ha hecho referencia en este trabajo.<sup>53</sup> En este sentido resalta la referencia al escrito presentado en el proceso de control preventivo de constitucionalidad de la Ley sobre votaciones populares y escrutinio. Los profesores Francisco Cumplido Cereceda, Mario Verdugo Marincovic, Jorge Precht Pizarro, Carlos Andrade Geywitz y Humberto Nogueira Alcalá; en virtud del derecho constitucional de petición ante la configuración del sistema binominal y la determinación de los distritos electorales, solicitaron se declarara la inconstitucionalidad de las normas respectivas por atentar contra los principios de representatividad democrática e igualdad en la participación.

En un párrafo del mencionado escrito se hace mención a un análisis estadístico, que se acompañó como anexo, en el cual se muestran las significativas diferencias poblacionales por distrito electoral, donde quedan de manifiesto las más notables desproporciones.<sup>54</sup> A partir de ello y en referencia al tratamiento que, como se ha visto dan al tema diversos Estados, los constitucionalistas mencionados expresaron: “Si tomamos países con sistemas mayoritarios y examinamos la jurisprudencia de los órganos de control de Constitucionalidad, encontramos en ellos una constante repulsa por inconstitucionalidad de las diferencias distritales de tal envergadura. Mientras en el sistema propuesto la diferencia promedio de población de los distritos electorales es de 49.1% en el proyecto de ley en estudio, en Francia sólo se tolera 20% y en Alemania el 30% (1 a 1.2 en Francia; 1 a 1.3 en Alemania). De aplicarse el criterio del Tribunal de Karlsruhe al caso chileno en estudio, 40 de los 60 distritos serían declarados inconstitucionales por no igualitarios y de aplicarse el criterio francés 49 de 60 distritos (más del 80% de los distritos) también lo serían”.

El recurso presentado por los juristas precisa que la configuración de los distritos debía estar sujeto a normas constitucionales precisas como son la igualdad de oportunidades para participar en la vida nacional (artículo 1°), el carácter democrático de la República de Chile (artículo 4°), la igualdad del sufragio (artículo 15) y la igualdad en y ante la ley (artículo 19, N°s 1 y 2).

El escrito presentado al Tribunal Constitucional en aquella oportunidad enfatizó en una idea central sobre la valoración del voto al expresar que era “imprescindible para cumplir con el mandato constitucional no sólo que cada ciudadano disponga de un sufragio de igual valor al de cualquier otro ciudadano, sino que, a la par, cada sufragio tenga la misma posibilidad de ganar o tener éxito, es decir, que tenga un poder igualitario en el resultado, o igualdad de oportunidades para decidir quiénes son las autoridades elegidas”.

---

<sup>53</sup> Ver proyecto de ley, págs. 7 y sgtes. Ver también Nogueira, op. cit., págs. 15 y 16.

<sup>54</sup> El escrito señala: “...si asignamos valor 1 al distrito con menor población (distrito 59) a la población del distrito 18 (comunas de Cerro Navia, Quinta Normal y Lo Prado) le correspondería un valor 5,58 y ambos distritos eligen, sin embargo, los mismo 2 diputados. Si se entiende que para los efectos estadísticos el distrito 59 (comunas de Coyhaique, Aysén, General Carrera y General Prat) es atípico, podemos tomar como distrito de menor población el distrito 15 (provincia de San Antonio y comuna de Casablanca) y asignarle valor 1, en cuyo caso a la población del distrito 18 le correspondería un valor de 3.43, eligiendo ambos 2 diputados cada uno”.

El Tribunal Constitucional, mediante sentencia de 12 de mayo de 1989, estableció que el legislador tenía una amplia libertad para configurar los distritos electorales. Ya se ha precisado anteriormente quienes configuraban el poder legislativo en el momento que se dictó la norma en cuestión. Por su parte, uno de los autores de la presentación, el profesor Humberto Nogueira indica que la resolución del Tribunal Constitucional se adoptó sin considerar que la libertad del legislador a la que se alude, está acotada por el artículo 1º, inciso final de la Constitución, la cual determina “el deber del Estado de ... asegurar el derecho de las personas para participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”, agregando que ello “comprende, sin lugar a dudas, como el propio Tribunal constitucional ha establecido, dicha igualdad en el ejercicio de la soberanía nacional por el pueblo al elegir a sus autoridades políticas; por la obligación del legislador de no concretar normas legislativas arbitrarias o sin justificación racional, como lo exige el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, prescindiendo de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y por el respeto del sufragio igualitario de cada elector asegurado por el artículo 15 de la Constitución que comprende la igualdad de valor de resultado del sufragio de los electores; realizando un análisis aislado de una disposición constitucional sin la necesaria interpretación sistemática y finalista que exige el derecho constitucional”.<sup>55</sup>

Si la asimetría entre las unidades electorales era grave en un sistema de inscripción electoral obligatoria para ejercer los derechos ciudadanos, más lo será con la vigencia de la inscripción automática. A este respecto se ha entregado información acerca de la magnitud en que crecen las comunas con más población y, por ende, los distritos y circunscripciones de los que ellas forman parte. De acuerdo a las cifras entregadas por el Servicio Electoral<sup>56</sup> el padrón total crece en 5.276.844 electores, cifra que debe ser depurada de acuerdo a la verificación de los domicilios antes de 30 de junio.

De acuerdo a los antecedentes entregados las cifras en las comunas con mayor densidad poblacional el padrón electoral crece significativamente, a tal punto que la comuna de Maipú aumenta su potencial de votantes en un 91.8%, esto es, de 174.599 a 334.943 electores; Puente Alto de 144.543 a 328.181, lo que equivale a un aumento de 127%; Valparaíso pasa de 165.335 a 285.575, con 72.7% de crecimiento; La Florida de 165.087 a 284.285, con un 72.2%; Santiago de 174.599 se empina a 245.515, lo que equivale a un 40.6%; Las Condes pasa de 154.578 a 214.608 con un 38.8%; San Bernardo tiene un aumento de 109.074 electores a 207.978, equivalente a un 90.7% y Concepción pasa de 127.694 a 201.736 correspondiente al 58 %. A ello debe agregarse que, sin hacer mención a las circunscripciones senatoriales, existen algunas unidades electorales que sextuplicaron su potencial de sufragios, como es el caso de Los Cerros, en Talcahuano, que registra un aumento de 540% y Pedro de Valdivia, en Temuco, con un 502%. En la Región Metropolitana, cuatro referentes electorales más que triplicaron su número de votantes potenciales, por ejemplo José Pedro Alessandri, en la comuna de Macul, con 250,3%; y Consistorial, en Peñalolén, con 255,5%.

---

<sup>55</sup> Nogueira, op. cit., pág. 15.

<sup>56</sup> Ver La Segunda, 26 de abril de 2012, págs. 11 y 12. El padrón de varones crece de 3.839.100 a 6.556.984 y las mujeres de 4.278.681 a 6.831.659.

Si se pone atención en las regiones el impacto de la inscripción automática es también significativo. En efecto, la Región Metropolitana pasa de 3.026.403 a 5.188.380 electores; la de Valparaíso de 910.069 a 1.459.629; de Biobío de 1.059.136 a 1.646.551; de la Araucanía de 490.445 a 810.845 y la de Los Lagos de 394.515 a 666.556.

La elocuencia de las cifras, que deja la inscripción automática, hace más imprescindible que se corrija prontamente la asimetría de representación que se percibe a partir de la actual división distrital y de circunscripciones, cuyo origen y contexto político ha sido suficientemente explicitado.

La necesidad del cambio del sistema electoral binominal vigente en Chile debiera encontrar un impulso a partir del acuerdo alcanzado entre el Partido Demócrata Cristiano y Renovación Nacional, toda vez que se asume el compromiso de estudiar su reforma junto a modificaciones al régimen político presidencial y perfeccionamientos de la regionalización y descentralización.

El acuerdo firmado el 18 de enero pasado hace constataciones que poseen particular importancia. Así es como, luego de valorar los avances sociales y económicos, señala que "... existe una desafección y crítica ciudadana con el sistema, que puede continuar creciendo con una baja de la participación ciudadana y una conflictividad social que puede transformarse en crónica. Dado el nuevo sistema de voto voluntario, existe un riesgo de baja participación, si es que no hay modificaciones sustanciales que convoque al electorado".<sup>57</sup>

En el texto se indica también que quienes suscriben el documento, están convencidos que es necesario abrir cauces de participación que cristalicen el sistema político en una forma comprometida con la necesidad de sustentar un gobierno, del signo que sea, que así nutrido dirija el Estado en una sintonía entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo.<sup>58</sup>

Vinculada a estos planteamientos se hace específica referencia, en el punto 2 de la letra B, al cambio del actual sistema electoral expresándose lo siguiente: "El nuevo régimen político y la nueva realidad requieren de un nuevo sistema, que responda a la crisis de representación, que incluya la diversidad, posibilite la generación de acuerdos para sustentar Gobiernos mayoritarios, que evite la fragmentación excesiva y establezca la existencia de una Oposición con derechos y obligaciones.

Esto conduce a un sistema electoral proporcional corregido, que permita ampliar sustancialmente la representatividad. Alentaremos, junto a otras fuerzas políticas, el estudio de la fórmula que resulte más adecuada para dichos fines".

El propósito del acuerdo adquiere su particular significado en razón de las dificultades que han existido para lograr una mayoría parlamentaria que viabilice el cambio del sistema electoral. Como ya se explicitó, varios han sido los intentos, sin éxito, en pos de dicho objetivo.

<sup>57</sup> Punto N° 1 del documento firmado por la DC y RN "Un nuevo régimen político para Chile", 18 de enero de 2012.

<sup>58</sup> Id. Párrafo segundo del punto B del documento individualizado como "La magnitud de la tarea. La Reforma Política en Chile.

Como un símbolo de los obstáculos habidos puede mencionarse lo ocurrido en el marco de las reformas constitucionales del año 2005. En aquella oportunidad se eliminaron los senadores designados o institucionales y vitalicios. Vinculado a ello se eliminó el número de senadores a elegir por circunscripción, lo que se pudo entender como una señal de disposición a cambiar el binominal. De esta forma, el artículo 49 inciso primero de la Constitución estipula: “El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección”. Sin embargo, referido a dicho artículo se estableció la disposición transitoria decimotercera que, en la práctica, anula el efecto simbólico que se buscó asignar al artículo 49, toda vez que el inciso segundo de aquella norma transitoria especifica-como si ya no fuera suficiente el quórum exigido para las leyes orgánicas- lo siguiente: “Las modificaciones a la referida Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores, las circunscripciones existentes y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio”. Vale decir las reformas a la LOC de Votaciones Populares y Escrutinios necesitan un quórum equivalente al exigido para una reforma constitucional. En la práctica: un nulo avance hacia una modificación.

Además, si bien se eliminó de la Constitución el guarismo de senadores se mantuvo la norma que fija el número de diputados, esto es, 120 miembros “elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva”. Una moción recientemente presentada destinada a eliminar dicho número fue rechazada por no alcanzar el quorum de reforma constitucional requerido al efecto.<sup>59</sup>

De acuerdo a lo señalado un primer paso es obtener, lo que hasta ahora no ha sido posible, una mayoría parlamentaria que exprese su voluntad de cambio al binominal para asumir, a continuación, alguna de las alternativas que den forma a un sistema proporcional y que pueda asumir la expresión de la mayoría ciudadana.<sup>60</sup>

En tal perspectiva existen diversas posibilidades que se constituyen en referente para asumir la opción, a partir de la propia experiencia del sistema democrático chileno anterior a

---

<sup>59</sup> Un grupo de diputados, encabezados por Jorge Burgos, presentó, también con el propósito de mantener la perspectiva de modificación del sistema binominal, una moción destinada a eliminar del texto constitucional el número de 120 diputados, consagrado en el artículo 47 de la Carta Fundamental. Esta iniciativa fue votada en la Sala de Diputados el 3 de julio de 2012 y no alcanzó el quorum constitucional de aprobación. En efecto, favorablemente se pronunciaron 67 diputados y en contra 36, mientras que 4 se abstuvieron. Por tratarse de una reforma constitucional requería a lo menos 71 sufragios a favor.

<sup>60</sup> Lo que debe obtenerse es un sistema que logre expresar de forma adecuada la soberanía popular. En tal sentido Eduardo Verdugo ha señalado: “...se entiende que el mejor sistema y que explicita mejor la representatividad, potenciando la tendencia a la colaboración y al compromiso, se encuentra dentro de los sistemas proporcionales, ya que no margina a los partidos políticos representativos, del sistema institucional de decisiones políticas....Este sería el caso particular de Chile, que tiene naturalmente un sistema multipartidista estructurado desde la década de los 60 y que responde a realidades de clivajes históricos, culturales, y socioeconómicos, el que no ha variado significativamente en el último medio siglo, hoy tenemos siete partidos políticos con más de un 5 % de los votos, lo que no es diferente de la realidad de los años 60 y 70 del siglo XX. Por ello, cualquier sistema electoral que se establezca debe reconocer esta realidad y asumirla, por ende la manifestación de un sistema electoral proporcional reflejaría la realidad política de la sociedad en su conjunto”. (Verdugo Eduardo: *El Semipresidencialismo: La Reforma Necesaria para el Chile del Siglo XXI*. En: *Reforma Política en Chile*, op. cit., pág. 164).

1973 y lo que ocurre en diversas democracias en el mundo. En tal sentido ha sido valorado el trabajo de la Comisión encabezada por Edgardo Böninger y que emitió su informe en el año 2006. Tal como lo expresa Arturo Valenzuela,<sup>61</sup> dicha propuesta no dista mucho del sistema proporcional existente en Chile hasta la ruptura democrática de septiembre de 1973, cuya proporcionalidad está dada por el sistema de cifra repartidora D'Hondt. Además la propuesta contiene el regreso al número de diputados y senadores existente hasta aquel año, esto es, 150 y 50 respectivamente. Pero si contempla una variación del número de diputados a elegir por cada distrito, limitándolos a un número menor al existente anteriormente –cuya máxima estaba dada por el Primer Distrito de Santiago que elegía 18 diputados– de tal forma no existen unidades electorales que superan un número de ocho diputados. Esta idea se enmarca en el objetivo de evitar una excesiva fragmentación partidaria<sup>62</sup>. Además, se debe tener presente que el mencionado informe se hace cargo de un tema que ha cobrado especial significado, cual es, la representación de mujeres y de determinadas minorías.

El propio Valenzuela aproxima una posición respecto a lo que, a su juicio, sería un sistema electoral idóneo, expresando que se debe afirmar que “el sistema óptimo para Chile no es sólo un sistema proporcional de formula D'Hondt con un número reducido de representantes por distrito –sino que uno que contempla listas conformadas por los partidos, pero con voto preferente– o sea listas abiertas donde el elector tiene la opción de votar bien por la lista (la sigla o el emblema del partido), bien por un candidato (voto preferente). Con esta forma de voto, la asignación de escaños a cada partido se basa en la suma de los votos a la lista y los votos a los candidatos. Los escaños obtenidos por un partido son cubiertos, primero, por aquellos candidatos que han obtenido mayor número de votos preferentes, siempre que hayan superado un mínimo, y, en caso necesario, por los otros candidatos según el orden en que figuran en la lista. Este sistema permite, en otras palabras, que se realicen primarias al tiempo que se realizan las elecciones generales”. Este académico avala su posición señalando que esta forma de sufragio se utiliza actualmente en Bélgica, entre otros países.<sup>63</sup>

También se ha señalado como un referente el sistema electoral alemán, individualizado como proporcional personalizado, el cual se consolidó en 1956, pero se estructuró a partir de 1949, una vez que Alemania Federal pudo establecer su proceso democrático. Tal como lo explica Mario Caciagli<sup>64</sup> dicho sistema se basa en la recuperación del principio participativo del mayoritario, pero garantizando la lógica representativa del proporcional. Esto se logra a partir de la combinación entre el proporcional con el voto de lista por partido y el sistema mayoritario con el voto al candidato individual en colegios uninominales.

---

<sup>61</sup> Valenzuela Arturo, op. cit., pág. 13.

<sup>62</sup> También Humberto Nogueira se ha pronunciado por la viabilidad de distritos de entre 5 y 7 diputados. Los números impares tienen la ventaja de evitar la eventualidad de empates que es posible se produzcan en números pares con bajos cupos a elegir.

<sup>63</sup> Valenzuela Arturo, op. cit., págs. 13 y 14.

<sup>64</sup> Ver Caciagli Mario, op. cit., pág. 181 y sgtes. Sobre el funcionamiento del sistema alemán ver también Fernández Baeza Mario: La Ley Fundamental Alemana y la Constitución Chilena. Tres dimensiones institucionales comparadas. En: La Ley Fundamental Alemana y la Constitución Chilena. Estudio Constitucional Comparado. Fundaciones Konrad Adenauer, Friedrich Ebert, Heinrich Böll y Hanns Seidel. Editorial Jurídica de Chile. 2010, págs. 91 y sgtes.

El sistema determina que un 50% de los diputados son elegidos en unidades electorales uninominales<sup>65</sup> con mayoría relativa y el otro 50 % se elige en listas regionales de partidos. Para la distribución de los cargos a cada partido se contabilizan los votos de lista a nivel nacional, para ello se utiliza un criterio proporcional aplicando la regla D'Hondt. Además, si un partido conquista por la vía de elección directa uninominal más cargos de los asignados por distribución porcentual se recurre a un sistema de corrección para mantener esos mandatos, aumentando el número de parlamentarios, es lo que se conoce con el nombre de *Überhangmandate*.

El proceso electoral se desarrolla de forma tal que “cada elector tiene dos votos a disposición. El primer voto es para el candidato (de partido) del colegio uninominal; el segundo voto es para la lista regional del partido. El segundo voto es el que, computado a nivel nacional y después nuevamente dividido a nivel regional, decide cuantos diputados corresponde a cada partido en el Parlamento. El sistema alemán asegura de hecho una gran proporcionalidad: la cuota de cargos es muy cercana al valor porcentual de la cuota de votos”.<sup>66</sup>

A lo expuesto se debe agregar que el sistema contempla una obligación de obtención de un mínimo de sufragios para lograr representación en el Parlamento (*Bundestag*). Es lo que se conoce como la “barrera” del 5%, por ser éste el porcentaje exigido como mínimo, a nivel nacional, para el efecto señalado. La única forma alternativa que se contempla a dicha exigencia es la obtención de a lo menos tres mandatos directos.

Entre las iniciativas específicas generadas para remplazar el sistema binominal en Chile destaca el que el presente año ingresó como moción a la Cámara de Diputados.<sup>67</sup> Toda vez que puede asumirse como una alternativa viable y, una vez más, sale al paso del recurrido argumento de los defensores del binominal de que no existen propuestas concretas para su reemplazo. Sus principales contenidos se exponen a continuación.

El proyecto señala como objetivo a alcanzar el principio de mayoría que es inherente a la democracia, como también permitir la representación de todas las corrientes de opinión importantes del país. En tal perspectiva la determinación de los candidatos electos se haría aplicando el sistema de cifra repartidora.

Se establece la actualización periódica de la asignación de los escaños correspondientes a los diversos distritos de diputados, con el objeto de que los cambios demográficos o migratorios no alteren la igualdad del sufragio. Junto a ello, en la búsqueda de evitar una concentración excesiva en determinadas zonas del centro del país se asegura a todo distrito un mínimo de tres diputados. La moción señala que “el método escogido garantiza, además, que los cambios de distribución de escaños respondan a circunstancias objetivas y se apliquen sin mirar el beneficio o perjuicio de ningún sector político en particular”.

---

<sup>65</sup> Wahlkreis.

<sup>66</sup> Caciagli, op. cit., pág. 182.

<sup>67</sup> Tal como se indicó, se trata del proyecto preparado por el constitucionalista Patricio Zapata, acogido y presentado por un grupo transversal de diputados.

El proyecto, según lo indican sus autores, se construye desde el realismo, por tanto, no altera radicalmente la actual estructura distrital. Lo que se infiere de su análisis es que lo que se produce fundamentalmente es una ampliación de la base territorial, lo que conlleva un aumento de los diputados a elegir en cada nueva unidad electoral. De esta forma, los 28 distritos que se configuran lo hacen a partir de los actuales 60. En la práctica se da el caso que un distrito actual, de 2 diputados pasa a elegir 4 o 6; existiendo otras situaciones en que se agrupan dos o tres distritos actuales pasando a conformar un distrito nuevo con 5, 6, 7 u 8 diputados. Se prevé que el número de escaños del distrito que se crea no sea inferior a la suma de los actuales elegidos en los distritos que se agrupan.

Los proponentes indican tener conciencia que esta fórmula implica sacrificar parcialmente las exigencias de proporcionalidad. Por esa razón, se establece que cualquier distorsión aceptada en la aplicación de la primera fase de la ley se debe corregir en 2021, cuando entre a funcionar el sistema de actualización a que ya se ha hecho mención.<sup>68</sup>

Por otra parte, se conserva sin variación que los distritos se enmarquen en los límites de las regiones, lo que siendo una restricción para el logro de niveles óptimos de proporcionalidad, a los autores de la moción les ha parecido importante respetar dicho criterio por resultar coherente con el propósito de acentuar las identidades regionales.

La propuesta contempla distritos de entre 3 y 8 diputados,<sup>69</sup> se expresa que se ha optado por no contemplar distritos uninominales ni binominales “aun cuando estrictas consideraciones de proporcionalidad pudieran arrojar ese resultado (p.e., para Arica, Iquique, Aysén y Punta Arenas)”. Se explicita también que la aspiración de simetría en el valor del voto debe conciliarse con el objetivo de evitar situaciones en que se perpetúe el duopolio de empate entre primera y segunda mayoría. Para evitar el otro extremo, esto es la atomización de la representación, se establece que en lo inmediato ningún distrito elija más de ocho diputados. A futuro, se dispone que los distritos tengan un límite de 9 diputados.

Ante la interrogante de cuán proporcional es el sistema que se propone, los autores señalan lo siguiente: “Evidentemente, se trata de una fórmula mucho más proporcional que el sistema actual. Aun cuando es difícil hacer proyecciones abstractas, puede decirse que bajo el diseño que se propone, fuerzas políticas que no quieren o no pueden pactar con las grandes coaliciones, y que tienen entre el 5% y el 15% de los votos –porcentaje que bajo el binominal las condena a la exclusión– pueden razonablemente aspirar a la elección de 4 o 5 diputados. También puede señalarse que un sistema como el propuesto le permitiría a una tercera fuerza significativa, p.e. del 20 % de los votos, alcanzar por sí misma una representación parlamentaria significativa (de entre 10 y 15 diputados)”.

No obstante lo señalado, los proponentes califican la iniciativa de *proporcionalidad moderada* si se compara con otras fórmulas de proporcionalidad. Es el resultado, entre otros, de la comparación con el caso argentino y brasileño, particularmente en lo referente a la accesibilidad electoral de las corrientes más pequeñas. Para ello se indica como factor de constatación la llamada “magnitud de los distritos”, que hace concluir que mientras más

<sup>68</sup> Ver artículo 179 Bis de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios que contempla el proyecto.

<sup>69</sup> Ver propuesta de nuevo artículo 179.

sean los parlamentarios a elegir, mayor es la posibilidad que las fuerzas menores tengan representación de acuerdo a su potencial electoral. La calificación de proporcionalidad moderada encuentra su fundamento en el hecho que las posibilidades de las fuerzas pequeñas o minoritarias se sitúan en los distritos que eligen 7 o más diputados. Vale decir, pueden competir con reales posibilidades por algunos de los 46 escaños disponibles en las condiciones indicadas, esto es, un 31 % del total de 150 cargos.<sup>70</sup>

En todo caso, en el proyecto se hace presente que “la proporcionalidad efectiva de un modelo no se puede juzgar solamente por la existencia de más o menos distritos con alta magnitud. Igualmente importante es verificar cuántos son los distritos con baja magnitud (entre uno y cuatro). En este segundo aspecto, el proyecto es más proporcional de lo que era el sistema chileno pre 1973 y es bastante comparable con el sistema español”. Para fortalecer esta afirmación se expresa que la propuesta además de no contemplar ningún distrito uninominal, erradica, como se expresó, los binominales y sólo el 24% de los diputados se elige en distritos de tres o cuatro escaños.<sup>71</sup>

En cuanto a la elección de senadores la iniciativa contempla 16 circunscripciones, de las cuales ocho mantienen un número de dos escaños (circunscripciones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Los Ríos, Aysén y Magallanes y Antártica Chilena); dos de tres mandatos (circunscripciones del Libertador General Bernardo O’Higgins y de Los Lagos); dos de cuatro (circunscripciones de Maule y de la Araucanía) y cuatro de cinco escaños (Valparaíso, dos en la Región Metropolitana y Biobío).<sup>72</sup>

Para la determinación de los diputados y senadores que sean elegidos en los distritos o circunscripciones se recurrirá, como se ha indicado, al sistema de cociente electoral o cifra repartidora.<sup>73</sup>

En todo caso, las alternativas expuestas no pretenden agotar las opciones que puedan ser discutidas para el remplazo del sistema binominal. Como se puede observar no es la carencia de opciones las que impiden una toma de decisiones a este respecto, sino la voluntad política que convoque la mayoría necesaria para un acuerdo en pos de un sistema verdaderamente mayoritario y que, a través de una adecuada proporcionalidad, mejore la representatividad en el órgano legislativo para que esté en condiciones de asumir las inquietudes y demandas de la sociedad, que se expresa cada vez con mayor sentido de urgencia. Ningún cálculo de coyuntura debiera impedir el logro de estos objetivos.

---

<sup>70</sup> El proyecto, al igual que la propuesta de Böninger, lleva el número de diputados y senadores a lo que era la situación del Congreso Nacional hasta septiembre de 1973, esto es, 150 diputados y 50 senadores.

<sup>71</sup> Se hace constar que en el modelo chileno pre 1973 existían cuatro distritos binominales (Copiapó, Arauco, Aysén y Magallanes) y un 25 % adicional de los diputados se elegían en distritos de tres y cuatro. En el caso español, existen en la actualidad dos distritos uninominales (Ceuta y Melilla), un binominal (Soria) y 17 adicionales que eligen 3 o 4, todo lo cual significa que 18 % de los escaños de las Cortes están reservados, en la práctica, para la primera y segunda fuerza.

<sup>72</sup> Ver modificación al artículo 180 de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios.

<sup>73</sup> Para determinar los candidatos elegidos el proyecto reemplaza el artículo 109 bis de la LOC 18.700 mediante la incorporación de cinco nuevos artículos.

#### 4. Reforma de los Partidos Políticos

Una primera aproximación al tema indica que los partidos políticos son entidades fundamentales en el engranaje y funcionamiento de las democracias. Esta constituye ciertamente una afirmación obvia, sin embargo, cuando ello se traduce en valoración y adhesión a estas organizaciones, al menos en la realidad chilena, la concepción inicial tiende a diluirse y lo que se transforma en una constante es el desafecto hacia ellas. Esto es percibido y, en gran medida, asumido por la opinión pública lo que se transforma en un nítido debilitamiento de las corrientes políticas.

Este trabajo parte, sin embargo, de la impronta de valoración de los partidos, cuestión que es avalada por la historia reciente del país. Es una realidad que el movimiento social desencadenado en los años ochenta, cuya máxima expresión fue la Asamblea de la Civilidad, fue muy importante para lograr un debilitamiento del sistema dictatorial, pero no es menos cierto que la existencia de estructuras partidarias, no obstante las prohibiciones y persecuciones, hizo posible el encausamiento de la respuesta político-institucional, elemento esencial para obtener la recuperación de la democracia. Una demostración palpable en este sentido lo constituye el resultado del plebiscito. La pregunta lógica a hacerse es qué hubiera ocurrido con ese evento sin presencia y conducción partidaria.

Luego, el desarrollo de la transición a la democracia encontró en los partidos políticos un elemento de ordenamiento y certeza, que no dejó espacio a vacíos de poder y disminuyó las incertidumbres propias de aquellos procesos, en que a menudo triunfa la voluntad de construcción o recuperación democrática y no existen a continuación conductores políticos y organizaciones articuladas que los respalden y que se hagan cargo de dicha transición, como ha quedado demostrado en varios países.

En efecto, en Chile el sistema de partidos funcionó. No sólo la elección presidencial de 1989 se ordenó desde su inicio en función de conglomerados políticos, sino también la parlamentaria. Esto impregnó, en primer lugar, a quienes eran opositores al régimen dictatorial con la configuración de la Concertación de Partidos por la Democracia, y seguidamente también a quienes se unieron detrás del apoyo a la prolongación por ocho años del general Pinochet a la cabeza del gobierno. El desafío fue transformarse de fuerzas que se disputaron por alternativas “simples”, como la del plebiscito al convocar a la ciudadanía a un Sí o No, a plantear opciones de conducción que aseguraran –en un momento histórico tan particular y demandante– la gobernabilidad del país.

Las principales alianzas políticas fueron sometidas a una prueba de envergadura. La Concertación debía demostrar que no era sólo una fuerza opositora a un régimen, que por la naturaleza de éste había determinado como elemento esencial de la confluencia entre los partidos que la integraban la defensa de los derechos humanos en su amplia expresión, sino que era capaz de construir un programa de gobierno que consolidara una voluntad común para la conducción del país, superando, además, disputas de épocas anteriores a la ruptura democrática que habían significado un profundo distanciamiento entre aquellas.

Las fuerzas, que por otra parte habían dado sustento político a la dictadura o habían sido proclives a ella, enfrentaban, después de haber detentado un poder sin contrapesos –aún

con los subsidios electorales que fueron analizados en el capítulo anterior– la necesidad de una validación o regeneración democrática desde una posición opositora.

Ayudó a la configuración política el referente histórico que muestra que Chile desde los albores de la República ha tenido un sistema de partidos funcionando y que ha dado sustento a los gobiernos, que democráticamente se han sucedido en el país y han animado un significativo debate ideológico o han jugado un rol en la rearticulación institucional en los momentos que Chile ha perdido dicha tradición democrática. Desde los pipiolos y pelucos, pasando por su transformación en liberales y conservadores, el surgimiento luego del radicalismo, el socialismo, el Partido Comunista, la democracia cristiana, considerando también las expresiones fusionadas como el Partido Nacional, o las divisiones partidarias que dan origen a nuevas corrientes políticas. A ello se deben agregar partidos que surgen para dar sustento a gobiernos específicos como fue el agrario laborismo en la época del segundo gobierno de Carlos Ibañez. Varios de los partidos históricos, básicamente situados en la oposición al gobierno del general Pinochet, subsistieron a ese periodo y mantuvieron su estructura fundamental y fueron sustento de la alternativa de centro izquierda, a la cual se sumó el PPD, cuyo origen fue de un partido instrumental, pero que se logró consolidar como una organización permanente.

La derecha, por su parte, se rearticula partidariamente, primero en el intento de crear un solo partido en las postrimerías del régimen dictatorial, lo que se vio frustrado, estableciéndose finalmente dos alternativas, Renovación Nacional y la UDI, pero dispuestos a construir una alianza político-electoral. Interesante es comentar que este último partido, la UDI, se organiza como tal no obstante tener un origen claramente crítico de las corrientes políticas así organizadas. En efecto, sus inicios se sitúan en el movimiento gremial surgido en la Universidad Católica en la segunda mitad de los años sesenta, con el objeto, entre otros, de criticar la acción política partidaria desde la organización estudiantil y oponerse a la reforma universitaria impulsada en las casas de estudios superiores en aquella época. Los principales dirigentes de dicho movimiento participaron y dieron sustento ideológico en lo político-institucional y en el modelo económico al gobierno que se instaló en el poder en septiembre de 1973.

Como se puede apreciar la historia del país es suficientemente demostrativa de la importancia que han tenido los partidos políticos en su desarrollo. Por ello es indispensable plantearse, desde la perspectiva de su necesario fortalecimiento, cuáles son las causas que han incidido en su debilitamiento, particularmente las institucionales y hacia dónde deben dirigirse las iniciativas de corrección. En este marco es básico preguntarse de qué forma los partidos se ubican en condiciones de ser factor de fortalecimiento de la gobernabilidad, de proyección y defensa de principios y valores, de aporte tanto en la búsqueda de consensos como de resolución de las discrepancias a través de decisiones mediante el funcionamiento de la mayoría, de solidez en la representación ciudadana y sus alternativas, de mayor efectividad en la acción, de agregación y compatibilización de intereses, de apertura de canales de participación, de adecuada ubicación del militante a fin de que asuma un papel realmente decisivo y no sienta que es un mero “barrista”, entre otros aspectos.<sup>74</sup> Agréguese a ello

---

<sup>74</sup> Ver al respecto el trabajo presentado por Richard S. Katz: Reform of Parties Through Legal Regulation para el proyecto desarrollado CEP y CIEPLAN: Propuestas de Reforma a los Partidos Políticos Chilenos, op. cit. 2012.

la necesidad de que estas organizaciones asuman las mejores prácticas, que los aleje del estilo clientelista que se transforma en fuente de desprestigio y produce alejamiento de la ciudadanía.

Para afrontar un esquema institucional adecuado hay que asumir la misión que tienen asignada los partidos políticos en un contexto de legitimidad social –que es urgentemente precisado en la actualidad– toda vez que no se trata sólo de niveles de estabilidad, sino, como lo señala Szmulewicz, dicha misión tendría una dimensión “ascendente”, desde la ciudadanía y a través precisamente de los partidos, que debieran actuar como “intermediarios arraigados en la sociedad civil”, estableciendo vías de transmisión de las demandas sociales a la esfera superior de las decisiones políticas.<sup>75</sup>

En la perspectiva señalada, los partidos deben ser valorados como esenciales en el funcionamiento de las democracias, lo indicado por Arturo Valenzuela es revelador en tal sentido, al recordar que Madison reconoció tal hecho, toda vez que “ellos organizan las expresiones ciudadanas en colectividades afines, movilizan sus adherentes, acumulan expresiones distintas de la sociedad dándoles coherencia y acogen a los individuos que servirán de representantes en las esferas del poder. Pero es más –son los partidos que al representar la diversidad de la sociedad– estructuran dentro de las instituciones gubernamentales representativas los acuerdos que generan las leyes que ordenan en forma legítima y acordes a la voluntad ciudadana que permite la convivencia y el progreso en sociedades complejas”.<sup>76</sup> En esta misma dirección se sitúan instrumentos internacionales como la Carta Democrática Interamericana que expresa: “el fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia”.<sup>77</sup>

Si se asimilan estos conceptos se debe procurar una institucionalidad que sirva a ellos. Las normas constitucionales vigentes no estuvieron concebidas en un contexto político proclive al desarrollo de estas organizaciones. En efecto, la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, N° 18.603, fue dictada en 1987, por tanto, no fue fruto de una discusión democrática que tuviera entre sus antecedentes e inquietudes a los partidos políticos como elementos esenciales del sistema. En otras palabras, no había una manifestación de aprecio o afecto de los creadores de la norma sino la hostilidad hacia los partidos, que en aquel momento estaban prohibidos.<sup>78</sup> A raíz de ello no es casual que lo que domine en la ley sean las limitaciones y restricciones y no las facilidades para su desarrollo.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Ver Szmulewicz: El sistema binominal y la crisis de legitimidad de la política, pág. 2.

<sup>76</sup> Valenzuela Arturo, op. cit., págs., 6 y 8.

<sup>77</sup> Artículo 5° de la Carta. Ver Rosas José Antonio: Partidos Políticos Renovados para Responder a los desafíos de la Sociedad Chilena del Siglo XXI, Consideraciones para una Nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos. En: Reforma Política en Chile, op. cit., pág. 116.

<sup>78</sup> La disposición décima transitoria de la Constitución de 1980 disponía: “En tanto no entre en vigencia la ley orgánica constitucional relativa a los partidos políticos a que se refiere el N° 15 del artículo 19, estará prohibido ejecutar o promover toda actividad, acción o gestión de índole político-partidista, ya sea por personas naturales o jurídicas, organizaciones, entidades o agrupaciones de personas. Quienes infrinjan esta prohibición incurrirán en las sanciones previstas en la ley”.

<sup>79</sup> Ver Díaz Francisco (CIEPLAN) y Sierra Lucas (CEP): Propuestas de Reforma a los Partidos Políticos Chilenos. Proyecto CEP-CIEPLAN. 16 de mayo 2012, pág. 13.

Esta situación ha motivado que los partidos hayan adaptado su funcionamiento al marco institucional formal, pero en gran medida ha primado la informalidad o la adaptación forzada a procedimientos más que al fondo. Esto ha sido considerado por analistas en diversos trabajos de investigación. De allí, por ejemplo, que en el trabajo preparado por Luna y Rosenblatt para el proyecto CIEPLAN-CEP se indique que se buscó “elucidar cuáles son las lógicas de adaptación partidaria, que operando de manera crecientemente independiente del sistema institucional, han saturado en ‘lógicas de hacer política’ que explican los desafíos que hoy enfrentan los partidos políticos en Chile”.<sup>80</sup>

Es pertinente indicar que el ámbito de las organizaciones políticas no es el único que ha conocido una regulación desde la perspectiva de la hostilidad más que de la promoción y fortalecimiento de su acción. Un ejemplo a citar, por ser también de la esencia del funcionamiento de la democracia, es el de las libertades fundamentales de expresión e información, las cuales por un extenso periodo fueron afectadas en nuestro país por un modelo restrictivo, agudizado en el periodo de dictadura cuya característica fue la utilización de la censura y la manipulación. Recuperada la democracia, con participación de representantes de los sectores más directamente involucrados en el tema, se cambió la perspectiva y de una visión centrada en los eventuales abusos –donde la norma vigente se denominaba “Ley de Abusos de Publicidad”, como símbolo restrictivo– se pasó a un concepto de fortalecimiento de aquellas garantías y libertades. Bajo este prisma gradualmente se eliminaron, primero, todas las restricciones especiales impuestas entre 1973 y 1990 y, luego, aquellos tipos penales especiales destinados sancionar específicamente las actividades ligadas a la expresión e información. Hoy existe en Chile una Ley de Prensa situada en la perspectiva de su fortalecimiento, donde prima un estatuto jurídico en que se hace efectiva la responsabilidad en caso que se comentan excesos, haciendo sólo uso de las figuras comunes al conjunto de los miembros de la sociedad, como son la injuria y calumnia. Con este marco, se radica particularmente en los medios de comunicación la responsabilidad de usar con buen criterio el espacio que se ha generado, utilizando buenas prácticas éticas y adecuada transparencia, a tal punto que los propios medios han constituido un Consejo de Ética como factor de autorregulación.

A partir de un referente como el señalado y reiterando la noción de que los partidos políticos son actores fundamentales del encausamiento de las opciones que se hacen cargo del uso y gestión del poder en las variadas potestades del Estado –en especial las ejecutivas y legislativas– se hace urgente superar el modelo restrictivo vigente.

Sin embargo, se constata que en el modelo legislativo chileno en su historia democrática no existen referentes de normas que orgánicamente se aboquen exclusivamente a estas organizaciones. Francisco J. Díaz y Lucas Sierra en el informe del proyecto CIEPLAN-CEP hacen un completo relato y transcripción de las normas que, no siendo exclusivas para ellos, aluden a los partidos políticos, desde la Constitución de 1828 hasta las recientes reformas a la actual, ocurridas en enero del año 2010.<sup>81</sup> Este análisis lo efectúan aludiendo

---

<sup>80</sup> Luna y Rosenblatt, op. cit., pág. 1.

<sup>81</sup> Ver Díaz Francisco J. y Sierra Lucas, op. cit., págs. 1 a 17.

a la opinión de Enrique Barros en el sentido que la tradición jurídica chilena ha sido “francamente reticente en materia de regulación legal de los partidos políticos”.<sup>82</sup>

Díaz y Sierra analizan y transcriben en su trabajo, a continuación de la Constitución de 1828; las normas pertinentes de la Constitución de 1833, de la Ley 2.883 de 1914; de la Ley 2.983; de la Constitución de 1925; de la Ley General de Elecciones, N° 14.852 de 1962; del Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970, que modificó los artículos 9° y 10° N° 3 de la Constitución de 1925; de la Constitución de 1980; de la reforma constitucional de 1989 y finalmente de la de 2010.

Una particular atención requieren las reformas efectuadas en el marco de las garantías constitucionales pactadas en 1970 entre la Unidad Popular y el Partido Demócrata Cristiano, que posibilitaron la elección en el Congreso Pleno de Salvador Allende luego que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta en las elecciones de septiembre de ese año. Hubo reformas, a partir de dicho acuerdo, con importantes efectos en la naturaleza jurídica de los partidos políticos, destacando el cambio de persona jurídica de derecho privado a de derecho público y garantías en cuanto a la posibilidad de que estas organizaciones pudieran ser propietarias de medios de comunicación de prensa escrita y radios, además del acceso a los medios de comunicación de propiedad estatal, que en la época eran televisión nacional, radio corporación y el diario La Nación. Se debe tener presente que esta normativa se materializó en reformas a la Constitución pero no generaron un estatuto legislativo especial.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Barros Enrique: Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos. En: Estudios Públicos, N° 14, 1984, págs. 171-217.

<sup>83</sup> Ver Díaz y Sierra, op. cit., pág. 12.

El artículo 9° de la Constitución de 1925, de acuerdo a la modificación de 1971, estableció:

“La Constitución asegura a todos los ciudadanos el libre ejercicio de los derechos políticos dentro del sistema democrático y republicano. Todos los chilenos pueden agruparse libremente en partidos políticos, a los que se reconoce la calidad de personas jurídicas de derecho público y cuyos objetivos son concurrir de manera democrática a determinar la política nacional.

Los partidos políticos gozarán de libertad para darse la organización interna que estimen conveniente, para definir y modificar sus declaraciones de principios y programas y sus acuerdos sobre política concreta, para presentar candidatos a las elecciones de regidores, diputados, senadores y Presidente de la República, para mantener secretarías de propaganda y medios de comunicación y, en general, para desarrollar sus actividades propias. La ley podrá fijar normas que tengan por exclusivo objeto reglamentar la intervención de los partidos políticos en la generación de los Poderes Públicos.

Los partidos políticos tendrán libre acceso a los medios de difusión y comunicación social de propiedad estatal o controlados por el Estado, en las condiciones que la ley determine, sobre la base de garantizar una adecuada expresión a las distintas corrientes de opinión en proporción a los sufragios obtenidos por cada una en la última elección general de diputados, senadores o regidores”.

Por su parte el artículo 10, N° 3, al normar las garantías constitucionales, dispuso en su inciso cuarto: “Toda persona natural o jurídica, especialmente las universidades y los partidos políticos, tendrán derecho de organizar, fundar y mantener diarios, revistas, periódicos o estaciones transmisoras de radio, en las condiciones que establezca la ley. Sólo por ley podrá modificarse el régimen de propiedad y de funcionamiento de esos medios de comunicación. La expropiación de los mismos podrá únicamente realizarse por ley aprobada, en cada Cámara, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio”. Asimismo, en el inciso tercero de la misma disposición se establecía que todas las corrientes de opinión tendrían derecho a utilizar, en las condiciones de igualdad que determine la ley, los medios de difusión y comunicación social de propiedad o uso de particulares.

Dichas disposiciones adquieren importancia porque pueden servir de referente para la construcción del nuevo estatuto de los partidos que remplace el actual, superando, de esta forma, las condicionantes de contexto en que fue creada la actual normativa.

El texto constitucional vigente, no obstante algunas reformas, mantiene la impronta de las prohibiciones más que las de fortalecimiento, promoción y protección de los partidos políticos. En efecto, esta realidad jurídica sigue presente pese a la reforma introducida en 1989 –que eliminó el artículo 8° de la Constitución, pero parte de su texto se trasladó a la disposición sobre partidos–<sup>84</sup> y la modificación en enero de 2010, que permite la realización de primarias voluntarias y vinculantes en su resultado, a las que pueden recurrir las organizaciones partidarias para determinar sus candidatos a elecciones populares. La materialización efectiva de esta última normativa constitucional está pendiente de la regulación que se de mediante la norma legal respectiva, la cual, de aprobarse sin haberse modificado previamente el sistema binominal y establecido una nueva ley de partidos políticos, continuará en la línea de paliativos sin hacer frente a las situaciones de fondo.

La noción restrictiva se manifiesta desde el inicio de la redacción de la norma constitucional pertinente, esto es, el artículo 19, N° 15, de la Carta Fundamental que, al preceptuar sobre la garantía del derecho a asociarse sin permiso previo, indica: “Los partidos políticos no podrán intervenir en las actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana...”. Luego la misma disposición fija las obligaciones y requisitos de la contabilidad, condicionamiento de su financiamiento y deja entregadas las sanciones por incumplimiento de las obligaciones a la Ley Orgánica Constitucional. A esta misma norma se agrega la única destinada a proteger a los partidos, al sancionar a las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de aquellos, que no se ajusten a las normas establecidos para ellos, declarándose la ilicitud de dichas asociaciones, movimientos o grupos.

Por otra parte, se revierte lo preceptuado constitucionalmente en 1971 respecto a la condición de personas de derecho público de los partidos, retornándolos a la condición de personas jurídicas de derecho privado.

Una nueva Ley de Partidos Políticos debe asumir el desafío de codificar o dar un sentido armónico o sistémico, como lo señalan Díaz y Sierra,<sup>85</sup> a normas establecidas en diversas leyes. En esta perspectiva pueden situarse especialmente la Ley N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios y la Ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. Al enfatizar en la noción los autores mencionados recurren a las conclusiones que surgen de los estudios efectuados para dar forma a su Informe, que obligaría a “tener en cuenta que la ley de partidos, así como las demás leyes sobre la política, forman un sistema al interior del cual hay consecuencias recíprocas”, agregando luego que “(S)ólo propone evitar que reformas parciales...puedan terminar siendo contraproducentes para la calidad de la democracia, a pesar de los loables que puedan ser los objetivos de corto alcance de éstas”.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Ver artículo 19, N° 15, inciso sexto de la Constitución.

<sup>85</sup> Op. cit., pág. 19.

<sup>86</sup> Id.

Al observar la incidencia de la consagración del sistema binominal en la Ley Orgánica de Votaciones Populares y Escrutinios es pertinente indicar la importancia que ella posee para la actual valoración de los partidos políticos, en particular en cuanto a la representación. Se puede constatar que no es ajeno al distanciamiento que siente la ciudadanía hacia las organizaciones políticas la vigencia del mencionado sistema electoral, a cuyo análisis y efectos se dedicó el capítulo anterior.

Consecuencias del sistema electoral han sido el empate político prolongado en el ámbito legislativo y la mantención del statu quo político-institucional; lo predecible de los resultados electorales; la pérdida de sentido colectivo a favor de las individualidades electorales y la búsqueda de expresión directa de la comunidad de sus variados intereses, produciéndose el consiguiente debilitamiento del rol articulador de los partidos.

El binominal sumado a las leyes de superquorum u Orgánicas Constitucionales produce, como fue expuesto en el capítulo anterior, un efecto cerrojo que impide cambios, a través de la expresión eficaz de la mayoría, en áreas esenciales, entre ellas, las de educación, salud, laboral y previsión, que se encuentran condicionadas por la concepción de un modelo establecido en una realidad política, económica y social que ha sufrido claras modificaciones, de las cuales es urgente hacerse cargo. Es un hecho cada vez más evidente que, de no asumirse la situación, lo que se seguirá expresando es la insatisfacción por causas directos y no a través de la confianza en los órganos llamados a representar y articular las diversas inquietudes e intereses. Por tanto, de no efectuarse las correcciones seguirá agudizándose el distanciamiento con los más directamente vinculados a la representación, vale decir, principalmente el parlamento y los partidos. El descrédito, sin embargo, podría proyectarse al conjunto de la institucionalidad con los consiguientes riesgos para la gobernabilidad, un patrimonio que Chile ha construido laboriosamente desde la transición democrática.

El sistema binominal ha traído también consecuencias para la vida y acción de los partidos, una de ellas es que ha generado condiciones para facilitar comportamientos individualistas por sobre el valor de lo colectivo. En este plano se ha incorporado un nuevo concepto al diccionario de la política chilena, cual es, el “incumbente”, para caracterizar a quien ya en posesión de un determinado cargo pudiera incidir de manera especial en la marcha de la organización y en las materias que a él mismo le afectarían y que logra una ventaja adicional de competitividad en virtud de las alternativas reducidas que genera el binominalismo. En otras palabras, una persona que ya se ha posesionado en un determinado cargo de elección popular pasa a tener un poder de tal naturaleza que ya no es ella quien necesita al partido, sino la organización pasa a depender de aquella. Este estado de cosas podría terminar afectando la disciplina necesaria respecto a la organización política con actos desafiantes a su conducción, consciente quien los genera, que ésta no va a correr el riesgo de perder en el momento de la elección un casi seguro elegido, por díscola que sea su conducta.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Ver Luna y Rosenblatt, op. cit., pág. 14.

Junto a lo señalado se puede agregar que en un momento de dificultades para los partidos, lejos de recibir el respaldo y una conducta destinada a corregir con eficacia los errores y malas prácticas de algunos de sus dirigentes, son afectados por opiniones de actores políticos altamente comprometidos y partes de la gestión actual o pasada, como si fueran comentarista sin ninguna responsabilidad en la situación existente, colocándose en la cómoda posición crítica de terceros ajenos. Esto agudiza el desconcierto de la opinión pública y refuerza la desconfianza.

En la medida que el detrimento de imagen de los partidos se hace más ostensible y la competencia está circunscrita esencialmente al interior de las alianzas por efecto del sistema electoral imperante, existen candidatos que se distancian de la expresión partidaria que los ha destacado como tales. A este respecto es elocuente lo que arroja la investigación de Luna y Rosenblatt, quienes indican: “en términos de las características concretas de las campañas electorales observadas, el peso del partido es bajo, y en muchos casos, los candidatos intentan ocultar su identificación partidaria y optan por competir en base a lógicas de ‘independiente’ o incluso ‘outsider/anti-partido’”. Se agrava esta constatación con el agregado que efectúan los analistas: “En general esto no va en detrimento de sus chances electorales, sino todo lo contrario”.<sup>88</sup> A partir de lo señalado se puede apreciar el incentivo para conductas pragmáticas con beneficio individual coyuntural, pero con efecto negativo en perspectiva futura para la consistencia del proceso político.

El diagnóstico de la particular influencia del incumbente, separada de una fuente determinante de su permanencia en sus funciones como es la existencia del binominal, puede tentar a soluciones no necesariamente eficaces para la propia marcha del sistema político del país. Bajo esta impronta debieran ser analizadas algunas iniciativas que están presentes, como el caso del límite a la reelección. Compartimos con Díaz y Sierra que la respuesta a esta interrogante no es fácil a partir de la constatación que ellos hacen: “(S)i se prohíbe la reelección en forma absoluta de un parlamentario, se pierde en exceso el esfuerzo invertido en su aprendizaje del complejo proceso legislativo y se desalienta, en exceso también, la alternativa de dedicarse profesionalmente a la política...”.<sup>89</sup>

Es indudable que la limitación a una real competencia, que impide el surgimiento de nuevas alternativas, por las ventajas que posee quien está ejerciendo el cargo, sumado a los efectos negativos que ello tiene para la acción de los partidos en los términos que han sido señalados, requiere de iniciativas destinadas a corregir la situación. Pero es conveniente plantearse la pregunta de si la vía idónea, a partir de constataciones como la transcrita, es impedir o fijar un número máximo de reelecciones, o si es el sistema electoral el que debe posibilitar una mayor competencia dando espacio a más alternativas. Nos inclinamos por considerar esta última la opción más adecuada, sin perjuicio de hacerse cargo, por otras

---

<sup>88</sup> Id.

<sup>89</sup> Id., pág. 25. Estos autores consideran la posibilidad del límite a las reelecciones a partir de la existencia del binominal. Pero se podría concluir que otra sería su alternativa si éste no estuviera vigente, en razón del siguiente juicio: “(S)i el sistema político tuviera grados de competencia más altos que los relativamente bajos que hoy exhibe, especialmente en razón del binominal, la alternativa de dejar las cosas como están –reelección indefinida– tendría mayor fuerza. Pero como el binominal genera reducida competencia, reforzando electoralmente a los incumbentes, la posibilidad de establecer algún límite a la reelección de diputados cobra fuerza relativamente mayor”.

vías democráticas, de la constatación de una especie de “oligarquización” de la actividad política. El tema es además práctico, para poner límites a las reelecciones debe hacerse un esfuerzo legislativo particularmente demandante. Porqué no concentrar prioritariamente ese esfuerzo en la principal generadora del problema, como es el binominal, sobre cuyos efectos en materia de la rigidez que introduce en la competencia existen suficientes pruebas. Desde esta perspectiva resulta imperativo construir los consensos que permitan comprometer a la mayoría necesaria para derribar esta situación que está afectando el accionar e imagen de los partidos, además de los efectos institucionales que ya han sido expuestos.

Más allá de la condicionante relatada, es necesario revisar aspectos propios del desarrollo partidario. La literatura es prolífera en dedicar atención a la necesaria democracia interna que debe dominar la estructura y toma de decisiones de los partidos políticos. La discusión y el juego de alternativas es propio de estas organizaciones, pero una vez adoptados los acuerdos debe haber seguridad que sus representantes acatarán lo resuelto, salvo aquellas excepciones que los propios estatutos orgánicos o la ley establezcan en cuanto a temas y funciones. La implementación de los acuerdos no debiera estar sujeta a la buena voluntad de los representantes, una vez que éstos hayan sido adoptados mediante el uso de los mecanismos que democráticamente han sido aceptados al momento de integrarse a la organización y que se asumió el compromiso y la responsabilidad de representarla, en particular en los organismos colegiados de función legislativa. La disciplina partidaria debe ser fortalecida por la normativa legal, la que debiera permitir la existencia y regulación de sus órdenes, respetando los ámbitos de excepción que, como ha sido señalado, pudieran referirse a algunos temas o funciones.<sup>90</sup>

Por otra parte, por la naturaleza de la misión de los partidos en cuanto su participación en la determinación de la política nacional, no de forma exclusiva pero si preferente, colaborando además en áreas tan significativas para el desarrollo democrático del país como son la formación y educación cívica, sería pertinente retornar a lo preceptuado en la reforma materializada en 1971 a la Constitución de 1925, esto es, reconocer a los partidos políticos la calidad de personas jurídicas de derecho público. Ayuda a comprender la especial naturaleza jurídica que debieran tener estas organizaciones: su papel en la generación de quienes van a cumplir tareas en los poderes públicos en que interviene directamente la soberanía popular, como es el caso del legislativo; de quien encabece el ejecutivo nacional, los gobiernos locales y regionales. En esta misma perspectiva se inscribe la posibilidad de los partidos de acceder a la formación de instituciones que puedan colaborar en su labor de difusión y formación.

Un aspecto que requiere especial tratamiento es la vinculación entre dinero y política, que lleva al tema del financiamiento de las organizaciones ligadas a esta función. Un adecuado

---

<sup>90</sup> En la propuesta del CEP-CIEPLAN, se mencionan tres condiciones para la creación de órdenes y disciplina partidaria: 1) que no se refieran a cuestiones en que los parlamentarios son llamados a votar en conciencia (caso de los senadores cuando actúan como jurado en las acusaciones constitucionales); 2) que la orden se refiera a materias que pueden ser fácilmente reconducidas a los principios que el partido públicamente adhiere; 3) que la decisión de la directiva pueda ser sometida a una moción de censura por las instancias superiores del partido, con capacidad para autoconvocarse. También deja al margen de la posibilidad de estas órdenes las funciones de carácter ejecutivo y de administración (Díaz y Sierra, pág. 40).

enfoque, a través de una legislación idónea al respecto, permitiría enfrentar muchas de las situaciones que la opinión pública observa opacas en la vida política y constituyen fuente de desprestigio para la actividad. No hacerse cargo con decisión de esta materia dejaría al margen un asunto de importancia en la modernización de la política, toda vez que ella se liga a los conflictos de intereses, la necesaria autonomía e independencia que deben poseer las instituciones y personas que toman decisiones en los poderes públicos, transparencia de las fuentes de recursos, resguardo de la igualdad de condiciones de quienes compiten para obtener el respaldo ciudadano, entre otros elementos.

Chile en esta materia muestra precariedad en cuanto a su regulación y han existido medidas muy parciales, específicamente sólo en el ámbito del financiamiento en los procesos electorales. Abordar la situación no es fácil, entre otras razones, porque este es un tema que, en un clima de poco afecto por la actividad partidaria, pareciera no generar popularidad y existe temor, por tanto, de los diversos actores por asumirlo. Sin embargo, si hubiera voluntad de explicarlo como una necesidad para el logro de una mejor calidad de nuestro sistema democrático se atenúan las posiciones más facilistas o, incluso, populistas sobre estos asuntos. En los momentos que se escribe este estudio, dos senadores de distintos bloques políticos, Soledad Alvear y Hernán Larraín, han propuesto al gobierno que incorpore al proyecto de ley sobre partidos políticos, que ha anunciado que enviará al parlamento, el capítulo sobre financiamiento estatal permanente a ellos. Los parlamentarios señalados fundamentan su posición, precisamente, en la necesaria modernización de estas organizaciones y en la fortaleza que deben lograr en el sistema democrático.<sup>91</sup> Esta conducta constituye una señal significativa que pudiera colaborar al tratamiento del tema, el cual está siendo también asumido en el ámbito académico.<sup>92</sup>

Haber legislado sobre financiamiento de las campañas políticas se observa como un avance, no obstante se perciben claros vacíos y debilidades en la actual normativa, establecida en las leyes 19.884 y 19.885, de 2003 y 19.963, de 2004, que legisló por primera vez acerca del aporte público al gasto electoral. Comparar con la nada siempre es un avance, pero el objetivo regulador ha sido modesto y, por tanto, se está muy lejos de lo que el país necesita institucionalmente sobre la materia. A ello se debe sumar que parte de la normativa, en la práctica, no es cumplida. Es el caso del límite en el gasto y como consecuencia de ello, existen fundadas dudas, en cuanto a la efectividad del límite del aporte privado.<sup>93</sup>

Sin embargo, a partir de la normativa existente sobre financiamiento a las campañas electorales es posible abrir debate sobre algunos aspectos, que también se proyectan a la forma en que se financian los partidos políticos respecto a su funcionamiento permanente. A

---

<sup>91</sup> Ver diario El Mercurio, 6 de junio 2012, pág. C3.

<sup>92</sup> Eduardo Engel publicó el 24 de marzo de 2012 un interesante artículo en Reportajes del Diario La Tercera referente a "Dinero y política". Por su parte, con diferentes enfoques, para el Informe CIEPLAN-CEP, Salvador Valdés Prieto y Claudio A. Agostini hicieron llegar investigaciones específicas sobre el tema, aunque concentraron más su enfoque en el financiamiento de las campañas. También toca el tema, dentro de un análisis más amplio sobre reforma y regulación legal de los partidos, Richard S. Katz.

<sup>93</sup> Ver Agostini Claudio: Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010. Este académico indica "es probable que existan montos importantes de financiamiento de campañas que todavía se realizan a través de mecanismos informales".

este respecto el referente analítico que debiera primar es que el acceso a recursos incide en la igualdad competitiva y en la capacidad, que debiera ser de la mayor simetría posible, en la entrega de contenidos, para influir legítimamente en la opción que los diversos ciudadanos puedan adoptar, más aun cuando hoy en día existe inscripción automática en los registros electorales y voto voluntario, lo que exigirá, indudablemente, un mayor despliegue de las diversas corrientes.

El primero de los temas necesario de analizar es el del financiamiento de privados a la política, tanto personas naturales como jurídicas. La actual importancia de éstos en cuanto a campañas políticas muestra guarismos que debieran motivar un análisis particular, toda vez que una visión global de los datos arroja que el financiamiento proveniente del ámbito privado es 3.5 veces mayor que el público.<sup>94</sup>

De igual forma no es posible dejar fuera de examen el poder que genera estar en condiciones –por la capacidad económica que se posee– de incidir, a través de los aportes financieros, en la marcha de las organizaciones políticas y de las opciones específicas que estas presenten. Este es un poder adicional de envergadura añadido al ya propio que se genera en la actividad económica en la que se desenvuelven. Sería ingenuo pensar que las contribuciones que se efectúan se hacen por un mero afán filantrópico y sin un interés de influir en el proceso político y las alternativas representadas. Este poder tiene su base en que existen quienes poseen holgura económica en condiciones de destinar recursos a la actividad política, en un país con las desigualdades existentes, en que la inmensa mayoría no tiene posibilidad de tener tales holguras. Además, quienes postulan se ven en la necesidad de recurrir a estas fuentes en la medida que los costos de las campañas son de magnitud y el límite de gastos, en la práctica, no se respeta. Es efectivo que la legislación intenta evitar la posibilidad de que existan condiciones, que pudiera colocar quien acceda a aportar financieramente, para favorecer sus intereses a quien resulte elegido. El mecanismo que se ha diseñado es el de la reserva del aporte, lo que conllevaría una falta de certidumbre en cuanto al cumplimiento del ofrecimiento. No obstante, en la práctica, a causa, entre otras cosas que los contribuyentes son un número reducido, el riesgo señalado se logra atenuar, pero en caso alguno se obtiene la eliminación de la relación entre aportante y receptor.<sup>95</sup>

Un tema de particular importancia a resolver es la naturaleza del aportante privado. Los defensores más adeptos a este tipo de financiamiento lo vinculan a la libertad de expresión en política y en ello incluyen también los aportes de las personas jurídicas.<sup>96</sup> A nuestro juicio, incluir a las personas jurídicas entre quienes expresan opinión política, prepara el terreno jurídico para considerar que éstas poseen un derecho a proteger en lo que se refiere a la entrega de aportes económicos a campañas y, eventualmente, si se hicieran las modificaciones legislativas, a la actividad permanente de los partidos políticos. Resulta de toda lógica difícil entender como una persona jurídica puede expresar opción políti-

---

<sup>94</sup> Id. Pág. 3.

<sup>95</sup> Salvador Valdés, claro partidario del financiamiento de privados a la política, reconoce las dificultades a este respecto, en particular en las elecciones parlamentarias. Ver Valdés Prieto Salvador: Fortalecer el financiamiento ciudadano de la política. 24 de octubre 2011, pág. 4. Trabajo encargado para el proyecto CIEPLAN-CEP.

<sup>96</sup> Id., pág. 29.

ca razonada, sin constituir simplemente una defensa de intereses expresada a través de aportes económicos privilegiados a opciones políticas proclives. Esto es particularmente evidente en las personas jurídicas con fines de lucro y que poseen excedentes derivables al financiamiento político, sea directamente o a través de acciones de lobby.

La defensa de intereses a través del aporte económico constituye un riesgo para la gestión política de los órganos legislativos y de administración y se transforma en uno de los factores de mayor opacidad en la relación política y dinero por las condicionantes y el tráfico de influencias que pudiera generar. Se debe poner atención, por ejemplo, lo que esto significa para reformas que se estimaran necesarias y a las que las industrias son refractarias, en materias previsionales: las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) y Compañías de Seguros; financieras: Bancos; salud: Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES); tributos: grandes empresas; sólo por mencionar algunos ejemplos.

Lo señalado nos lleva a coincidir con Francisco Díaz en cuanto a que no debieran ser contribuyentes a las candidaturas y a los partidos en época no electoral las personas jurídicas y sólo pudieran regularse los aportes de personas naturales, que son las que pueden expresarse efectivamente a través del sufragio.<sup>97</sup> Despejado este tema debiera promoverse una reforma a la actual legislación que asuma los principios que se han ido perfeccionando en el derecho comparado, estos son los principios libertario, igualitario y de transparencia.<sup>98</sup>

A partir de este análisis, sería necesario perfeccionar el sistema de aportes fiscales a la actividad política respecto a los procesos electorales y establecer un mecanismo con dicho objetivo en épocas exentas de ellas, porque es lo que mejor asegura los principios señalados y, en particular, la igualdad de oportunidades de acceso para cumplir con los fines del accionar político democrático. Esto, en la medida que se asuma que el fortalecimiento de la calidad de la política es un factor esencial en la calidad de la democracia y, a su vez, que la gestión del Estado, a través de sus diversos órganos, debe quedar al margen de influencias indebidas.

Por cierto, esto obliga a mejorar significativamente los sistemas de control, fiscalización y obtención de la máxima transparencia. Esto tiene que ver con la vida interna de los partidos como también con la institucionalidad y atribuciones que tenga el Estado. Por una parte, se deben hacer estrictos los controles sobre límites en el gasto electoral y, por otra, la efectividad de los presupuestos de las organizaciones políticas y la contabilidad de ellas.

Respecto al control efectivo de los límites en el gasto electoral es imprescindible mejorar la estructura y atribuciones del Servicio Electoral, como así también la magnitud de las sanciones aplicables a quienes transgredan estas normas, dando competencias específicas en estas materias a los Tribunales Electorales. Por su parte, si se materializa el aporte público para la acción ordinaria de los partidos, sería necesaria la creación de una Superintendencia de Partidos Políticos, con claras competencias de fiscalización respecto a los presupuestos y aportes públicos que reciban.

---

<sup>97</sup> Ver Díaz Francisco y Sierra Lucas, op. cit., pág. 29

<sup>98</sup> Id.

## 5. Regionalización y descentralización

Una primera aproximación al tema lleva a que la Constitución Política de la República establece, en el artículo 3°, que el Estado de Chile es unitario y que su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Luego en el inciso tercero de la misma disposición se consagra una norma programática que expresa que los órganos del Estado *promoverán* el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

La Ley Fundamental posee también un capítulo, el XIV, que se refiere al Gobierno y Administración Interior del Estado, el cual parte por individualizar su estructura territorial dividida en regiones, provincias y comunas.

Luego de efectuarse diversas modificaciones a este capítulo, se mantiene, en lo esencial, la subsistencia de una formulación que hace converger la proyección de la autoridad central con órganos generados en las propias regiones y en las comunas, esto último en función de los municipios. De esta forma, se preceptúa que el gobierno de cada región reside en una autoridad nombrada por el Presidente de la República y de su exclusiva confianza, el Intendente, a quien se individualiza como su representante natural e inmediato en el territorio jurisdiccional respectivo y actuará con arreglo a las leyes y de acuerdo a sus órdenes e instrucciones.<sup>99</sup>

El Intendente integra y actualmente preside –no obstante la reforma constitucional a la que se hará referencia más adelante– el gobierno regional y expresamente se le entregan las facultades de coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región.<sup>100</sup>

Por otra parte, se establece que la administración superior de cada región se radicará en un gobierno regional cuyo objeto es el desarrollo social, cultural y económico de la región, estableciéndose que éste estará constituido, además del Intendente, por el consejo regional. Se especifica que este gobierno gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.<sup>101</sup>

La noción de gobierno regional y en especial la creación del consejo regional, fueron un avance importante en dirección a dotar de una institucionalidad a las regiones y entregarle mayores facultades en la definición y administración de recursos. Ello se estableció mediante la reforma constitucional publicada el 12 de noviembre de 1991. Estas normas rigen hasta la actualidad, como texto constitucional y su correspondiente regulación mediante la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N° 19.175.

---

<sup>99</sup> Artículo 111 de la Constitución Política de la República.

<sup>100</sup> Id. Artículo 112.

<sup>101</sup> Id. Artículo 111.

Una reforma significativa es la introducida mediante la Ley 20.390, de 28 de noviembre de 2009, pero que aun no puede implementarse por estar pendiente el establecimiento de las normas de Ley Orgánica Constitucional que la regule. Esta reforma innova sobre integración y forma de elección del Consejo Regional y perfecciona la normativa acerca de las funciones del gobierno regional.

De acuerdo al nuevo precepto constitucional (artículo 113, inciso segundo), el consejo regional estará integrado por *consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa*, de conformidad a lo que disponga la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.<sup>102</sup> El mismo artículo establece que los consejeros durarán cuatro años en sus cargos y deja entregada a la ley orgánica la organización del consejo regional, la determinación del número de consejeros que corresponderán a cada región y la forma de reemplazo. El inciso quinto de la disposición señalada expresa que el consejo regional, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, elegirá un presidente de entre sus miembros y, el inciso sexto, deja entregada, también a la ley orgánica, la determinación de sus funciones y atribuciones.

Por otra parte, encarga a la señalada ley orgánica un aspecto de particular significación, esto es, la determinación de la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materia de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

Como se puede apreciar, la entrada en vigencia y contenido de la ley orgánica constitucional es fundamental para materializar un avance en el proceso de regionalización y descentralización del país. Transcurridos cerca de tres años desde la publicación de la reforma constitucional la legislación respectiva aun se encuentra en tramitación. En efecto, las disposiciones destinadas a implementar la forma y modo de transferir atribuciones por parte del Presidente de la República están en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Las que se refieren a la integración y elección directa de los consejeros regionales, como la elección y facultades de su presidente, están en primer trámite en el Senado.

El nuevo marco constitucional del país en materia de regionalización y descentralización, que ha sido expuesta, abre la posibilidad que la norma legal orgánica se haga cargo de un avance significativo en la materia. No obstante, existe un desafío de particular dimensión: compatibilizar los roles del Intendente que mantiene sus características y atribuciones de autoridad designada por el Presidente de la República y los del Presidente del Consejo Regional, que siendo elegido de entre los consejeros regionales, tiene su origen en una elección directa. Queda, en consecuencia, aun pendiente la reforma frecuentemente demandada, esto es, determinar que la máxima autoridad regional tenga su origen en una elección ciudadana.

---

<sup>102</sup> Actualmente los consejeros regionales, de acuerdo al artículo 29, inciso primero de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, son elegidos por los concejales de cada región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas.

Un aspecto a considerar es con qué conceptualización y énfasis se asumirá la transferencia de atribuciones, si ellas van a estar impregnadas de una noción de mera desconcentración administrativa o se asumirá un proceso más evolucionado de descentralización o incluso de regionalización.

Humberto Nogueira efectúa un relato pormenorizado de estas opciones.<sup>103</sup> En tal sentido indica que la desconcentración administrativa se puede presentar en forma estática, donde se pone énfasis en el cuadro de competencias de los órganos, o con un concepto dinámico fijando su atención en la traslación de dichas competencias, indicando que puede sostenerse que este último “consiste en una traslación de competencias resolutorias de los órganos superiores de la administración a órganos o funcionarios inferiores sometidos jerárquicamente a los primeros”, agregando, según lo señalado por François e Ives Luchaire,<sup>104</sup> que el órgano subordinado actúa con la misma personalidad jurídica del órgano central y bajo su dependencia jerárquica. Nogueira también cita lo sostenido por Ives Prats, en dirección a que la desconcentración “racionaliza el sistema administrativo permitiendo a los funcionarios implantados localmente tener más en cuenta los factores locales en la puesta en obra de las decisiones elaboradas en la cumbre. La desconcentración no es más que una modalidad de la concentración y en sus manifestaciones le queda estrechamente dependiente”.<sup>105</sup>

Por su parte, a la descentralización administrativa se le describe como un grado superior al de la desconcentración, “en la medida que existe una traslación de competencias de la administración central del Estado a nuevas personas morales o jurídicas de derecho público, las cuales están dotadas de un patrimonio propio”.<sup>106</sup> En relación a ellas, el gobierno central sólo ejercería controles de tutela sobre sus actos, no existiendo dependencia jerárquica. Se precisa que esta concepción se basa en el principio de autarquía. Para esta conclusión Nogueira asume la definición que de este principio entrega Zanobini: “facultad de un ente de administrarse por sí mismo, operando para la consecución de sus fines mediante actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrollada por la administración pública del Estado”.<sup>107</sup> En todo caso, se precisa, al hacer referencia a la naturaleza de los poderes del ente autárquico, que se trata del ejercicio de una potestad administrativa similar a la realizada por el Estado para ejecutar leyes estatales y no leyes propias, por carecer de facultades legislativas propias.

Al abordarse el tema de la regionalización se parte por definir la región, siguiéndose para ello el referente latinoamericano por lo cual ésta sería “...una colectividad territorial en la cual existen un conjunto de indicadores unificantes como son el espacio físico intermedio entre el nivel nacional y local y la consideración de elementos geopolíticos, una estructura

<sup>103</sup> Ver Nogueira Humberto: Consideraciones sobre Descentralización Regional en Chile: Diagnóstico y Prospectiva de los Gobiernos Regionales en Chile. En Reforma Política en Chile. Desafíos y Tareas Pendientes. Fundación Konrad Adenauer y Universidad Miguel de Cervantes (ed.), op. cit., págs. 50 y sgtes.

<sup>104</sup> Ver Luchaire François y Luchaire Ives: Le droit de la décentralisation. Paris, Ed. P.U.F. 1983, pág. 18.

<sup>105</sup> Prats Ives: Décentralisation et développement. Paris. 1973, pág. 6

<sup>106</sup> Nogueira Humberto, op. cit., pág. 52. Se precisa también que la descentralización administrativa da origen a instituciones jurídicas nuevas y distintas del Estado central.

<sup>107</sup> Id., pág., 53; Zanobini Guido: La Administraciones locale. Padua. 1936, pág. 131.

económica relativamente homogénea, con elementos culturales comunes, los cuales producen una unidad regional que se diferencia de otras existentes en el Estado, que asume su desarrollo económico, social cultural y político, con autoridades representativas de la ciudadanía de la región”.<sup>108</sup>

Lo primero que se debe consignar es que la regionalización es un proceso mediante el cual se busca que las regiones participen de la gestión de los asuntos que les incumban, teniendo como objetivo su desarrollo auto sostenido, para lo cual aquel proceso debe ordenar y articular los aspectos económico-sociales, geopolíticos, ecológicos y administrativos. A partir de lo señalado Nogueira individualiza, desde la perspectiva político institucional, dos vertientes que, a la vez, pueden constituir etapas distintas del proceso.

La primera de dichas vertientes, que se estaría llevando a cabo en Chile desde 1992, estaría constituida por “un conjunto de medidas e instrumentos de desconcentración y descentralización del Estado en el ámbito espacial de las regiones, con el fin de inducir su desarrollo económico con una administración más cercana a la colectividad afectada”.<sup>109</sup>

La segunda vertiente –que configuraría el desafío del país a partir de la reforma constitucional incorporada el 2009, pero hasta ahora pendiente de implementación– implicaría la descentralización política territorial o espacial. Este proceso conllevaría “la creación de personas jurídicas con poderes de decisión en algunos aspectos de la política del Estado, en el ámbito económico, cultural y social, donde las autoridades son expresión fidedigna del cuerpo político de la colectividad regional... De tal modo que, se reconoce a los organismos públicos regionales competencias y funciones de gestión y normativas administrativas en un ámbito regional y con carácter de permanencia en el tiempo, sin la cual no podría hablarse de regionalización”.<sup>110</sup>

El mismo autor se encarga de despejar los riesgos que se podrían observar a la afectación al Estado unitario, toda vez que la descentralización política no impide la existencia de los llamados “controles de tutela”. En este sentido debe considerarse que es la ley emanada del poder legislativo central, incluidas las competencias y atribuciones regionales que se establezcan. A este respecto Nogueira recurre a lo indicado por Biscaretti de Ruffia y también por George Burdeau, en cuanto a que la regionalización no afecta la característica del Estado unitario de tener un único ordenamiento jurídico originario e independiente.<sup>111</sup>

En la perspectiva del proceso legislativo, generado por la necesidad de dar contenido específico a las normas constitucionales, se abre la oportunidad de avanzar en pos de una

---

<sup>108</sup> Ver Nogueira Humberto, op. cit., pág. 56.

<sup>109</sup> Id., págs., 56 y 57.

<sup>110</sup> Id.

<sup>111</sup> Id., pág. 59. Biscaretti di Ruffia Paolo: Derecho Constitucional. Editoriales Tecnos. España. 1973. Burdeau George: *Traité de Science Politique*. Tomo II. Paris. 1949. Nogueira recalca que los entes territoriales, “aunque estén dotados de un amplio grado de autarquía o de autonomía administrativa, no son más que sujetos auxiliares del Estado, constituidos por el Estado mismo por motivos de buena administración, ya que sus ordenamientos jurídicos son derivados del ordenamiento estatal y dependiente del mismo, actuando dentro de la unidad política del Estado. Los gobiernos regionales no disponen de una voluntad incondicionada o primaria, ya que son objeto de una delegación del poder estatal único y de la única idea de derecho vigente en el Estado”.

mayor descentralización y establecimiento de gobiernos regionales con capacidades de gestión autónomas y atribuciones descentralizadas, fruto de un traslado efectivo de competencias. Los últimos hechos ocurridos en diversas regiones del país muestran la urgencia de tomar medidas en este sentido, a fin de asumir regionalmente las soluciones a desafíos que se generan en realidades propias y que no debieran escalar al nivel central, en la medida que exista una institucionalidad con capacidad, atribuciones y recursos para actuar con eficacia en la respectiva región.

A este respecto Heinrich von Baer se plantea frente a las interrogantes “¿qué país queremos?”, “¿al servicio de qué y de quiénes?”, aproximando una respuesta de construcción de un país: “(B)ueno para vivir, en todas las comunas y regiones, en la que caben e interactúan proyectos políticos y de desarrollo territoriales diversos, dentro de un marco constitucional unitario, común y compartido por todos, capaz de desarrollar todo su potencial humano y productivo, sustentable y competitivo, en todo su territorio, social y territorialmente integrado, participativo, inclusivo y multicultural, con un Estado cercano a los gobernados y descentralizado, con poder de decisión autónomo y recursos compartidos entre todos los habitantes; capaz de asegurar igualdad de oportunidades y de resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios de la población”.<sup>112</sup>

Lo que está presente en una eficiente regionalización, a través de una real descentralización, es la distribución del poder. Por esta razón, debe haber en el fundamento de este proceso una convicción acerca de las dificultades e inequidades que genera la concentración de facultades en un centralismo de gestión que, además, puede producir ineficacia para asumir las tareas que demanda un desarrollo equilibrado para el país en su conjunto.

Con razón se ha expresado que la concentración del poder en cualquier ámbito es inconveniente y que el desarrollo armónico del país requiere de una efectiva regionalización, agregándose que ella además se precisa para el desarrollo del sistema democrático por la distribución de poder que produciría.<sup>113</sup> Con esta visión se avanzó en las reformas constitucionales de 2009, al perfeccionar el marco para el traspaso de competencias desde el gobierno central a las regiones y al consagrar la elección directa por la ciudadanía de los miembros del Consejo Regional y de su presidente de entre sus integrantes. Debe reiterarse, sin embargo, que no se ha podido resolver la situación que produce la existencia del Intendente, como prolongación del gobierno central, a cuya designación y confianza obedece. Este es un tema de particular relevancia si de mira en dirección al funcionamiento de un gobierno regional efectivo.

Tener pronto una nueva legislación sobre gobiernos regionales debe ser tenida entre las prioridades de las reformas políticas, toda vez que estos deben constituirse en la instancia que de espacio para la representación de los diversos intereses sociales y políticos, como también para producir las coordinaciones que sean necesarias con el gobierno central.

---

<sup>112</sup> Von Baer Heinrich: Descentralización y desarrollo territorial: ¿barco a la deriva o proyecto país? Fundamentos y propuestas para una Política de Estado. En: Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios. Academia Parlamentaria N° 5. Segundo semestre de 2011, pág. 111.

<sup>113</sup> Ver Martínez Gutenberg: Introducción del libro Reforma Política en Chile. (Ed.) Fundación Konrad Adenauer y Universidad Miguel de Cervantes. Op. cit., pág., 18.

Por otra parte, se debe constituir en el referente canalizador de las diversas propuestas que se produzcan en la propia región, siendo un incentivo en tal sentido para sus profesionales, centros de pensamiento, universidades y organizaciones sociales de los diversos ámbitos. De tal forma, se facilita “que los gobiernos regionales puedan implementar modelos y estrategias de desarrollo basados en los intereses de la colectividad regional, vale decir, sean sujetos de su propio desarrollo y no objetos del desarrollo inducido por autoridades desconcentradas del gobierno central”.<sup>114</sup>

La legislación debe hacerse cargo de la gradualidad que es propia de la noción de proceso, fruto de un modelo acordado para el desarrollo, que tiene como fuente una determinada organización territorial y su correspondiente distribución de potestades. Es lo que algunos especialistas han individualizado como la configuración de una “hoja de ruta” que permita construir la agenda concordada para lograr el objetivo establecido. Dicha “hoja de ruta” debe definir “los principales hitos y etapas, para las medidas estratégicas más determinantes para avanzar en el proceso, así como los plazos, puntos críticos y responsables de su ejecución”.<sup>115</sup>

A este respecto constituye un interesante aporte el efectuado por Von Baer al individualizar los que, a su juicio, debieran ser los criterios de elección para la opción de un modelo para Chile y que, desde nuestra perspectiva, pudieran ser considerados en la legislación que actualmente se discute en lo relativo al traspaso de atribuciones a las regiones. El mencionado especialista indica los siguientes nueve criterios:<sup>116</sup>

1. Responder al orden natural del país. Se debe valorar y potenciar las características de la diversidad geográfica, climática, productiva, social, cultural y étnica.
2. Desarrollo de todo el potencial productivo. Es preciso considerar en ello a los diversos territorios del país en perspectiva de alcanzar una sociedad social y territorialmente integrada.
3. Proporcionalidad y funcionalidad en relación al tamaño demográfico y económico del país. No se debe generar una expansión y costo burocrático mayores a sus beneficios efectivos.
4. Preservar la condición de Estado unitario. En este sentido se mencionan los siguientes ámbitos: Congreso Nacional, Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas, Policías, Seguridad Interior, Justicia y Grandes Estrategias País.
5. Aseguramiento del mayor grado posible de descentralización. En lo político, elección y fortalecimiento de autoridades regionales; en lo administrativo, traspaso

---

<sup>114</sup> Nogueira Humberto, op. cit., pág. 89. Este autor indica que la estructuración de auténticos gobiernos regionales “densifica el tejido social, potencia la participación y organización ciudadana, la identificación y toma de conciencia de problemas sociales locales, la comprensión de las causas y consecuencias de ellos y posibilita líneas de acción y el uso de los instrumentos más apropiados para la resolución de los mismos”.

<sup>115</sup> Von Baer Heinrich. Op. cit., pág. 111.

<sup>116</sup> Id., págs. 112 y 113.

de competencias de decisión autónomas; en lo fiscal, traspaso y generación de recursos de uso autónomo. Se agrega en este aspecto la aplicación de lo que se individualiza como “principio de doble subsidiaridad”, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional.

6. Remoción de los obstáculos del sistema de gestión pública. Se debe sustituir la uniformidad por flexibilidad, la verticalidad por redes horizontales, la sectorialidad por territorialidad.
7. Promoción de los mayores niveles de desarrollo autónomo de las comunidades y territorios locales y regionales del país.
8. Construcción de oferta pública a partir de las oportunidades de desarrollo y demandas de los territorios y sus comunidades. Esto más que de las instancias y la burocracia del nivel central.
9. Evitar la generación de resistencias insalvables. Esto se refiere al periodo en que se desarrollen las diferentes etapas de debate y aprobación de las reformas requeridas para la adopción del modelo y por ende paralizantes para el avance y resultado final del proceso.

## 6. Conclusiones

### a. Reforma Constitucional de 2005

- Desde la reforma producida a la Constitución de 1980 en el año 1989 la de mayor envergadura ha sido la del 2005. Esta reforma fortaleció las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, modificó la integración y amplió las atribuciones del Tribunal Constitucional, adecuó normas respecto a los tratados internacionales, puso término a la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria, elevó a rango constitucional el principio de probidad y consagró la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos de gobierno y perfeccionó la determinación de la nacionalidad de los hijos de chilenos nacidos en el extranjero y flexibilizó la obtención de la carta de nacionalización.
- Desde el punto de vista político-institucional democrático la mayor importancia de la reforma radica en haber terminado con el concepto de democracia protegida, al poner término a las disposiciones constitucionales que entregaban a las Fuerzas Armadas y Carabineros facultades en el ámbito propiamente político. Entre otros aspectos, se acotó el papel del Consejo de Seguridad Nacional; se eliminó la facultad que poseían, a través de dicho Consejo, de participar en la designación de integrantes de diversos órganos; se retornó la facultad del Presidente de la República para destituir a los Comandantes en Jefes de la FF. AA. y de Carabineros y se eliminaron los senadores designados, de los cuales tres provenían institucionalmente de las Fuerzas Armadas y uno de Carabineros.

- No obstante los avances consignados están pendientes aspectos que también constituyen una forma de protección y distorsionan la representatividad de la ciudadanía, como es el caso del sistema electoral binominal.

#### **b. Reforma al sistema electoral binominal**

- El sistema electoral binominal afecta la representatividad al no permitir la expresión real de la mayoría. De esta forma institucionaliza el empate político en el Congreso y constituye un cerrojo que trae como efecto al statu quo, impidiendo con ello que se procesen las demandas ciudadanas por cambios en diversos ámbitos como educación, seguridad social, descentralización y el régimen político en general. Esta situación es reforzada por la existencia de leyes con súper quorum, como son las Leyes Orgánicas Constitucionales.
- Ligado a lo señalado es preciso tener presente que la representatividad es un componente básico de la calidad de la democracia, toda vez que ella da sustento a la legitimidad de las instituciones, cuyo debilitamiento termina comprometiendo la gobernabilidad democrática. La estabilidad del sistema no necesariamente implica satisfacción respecto a él.
- La falta de equilibrio entre las unidades electorales en función del factor demográfico agrega otro elemento, que unido al sistema binominal, agrava la distorsión en la representación en el poder legislativo. En Chile, fruto de una determinación arbitraria de dichas unidades electorales, particularmente de los distritos de diputados, la diferencia promedio de población entre ellas llega al 49.1%. En Estados Unidos de Norteamérica no se admite una diferencia que supere el 20%, al igual que en Francia; en Alemania no puede superar el 30%; con el objetivo de lograr una aproximación lo más simétrica posible para el valor del voto ciudadano. Esta situación se agudiza con la consagración de la inscripción automática en los registros electorales.
- La constatación de la realidad señalada ha abierto paso a un debate transversal y puntos de encuentro, que incluyen al Partido Renovación Nacional, que abren la posibilidad de obtener una fórmula de entendimiento para remplazar el sistema electoral binominal por uno proporcional, existiendo a este respecto propuestas que han sido individualizadas como “proporcionalidad moderada”.

#### **c. Partidos Políticos**

- Los partidos políticos son entidades fundamentales en el engranaje y funcionamiento de la democracia. La historia de Chile muestra la importancia que han tenido estas organizaciones en el desarrollo de la institucionalidad democrática. En la memoria más reciente se debe valorar, junto a diversos actores sociales, su papel en la recuperación del sistema democrático. A este respecto es válida la pregunta: qué hubiese ocurrido, por ejemplo, en el plebiscito de 5 de octubre de 1988 sin presencia y conducción partidaria.

- La existencia de un sistema de partidos fue esencial en el proceso de transición, desde la configuración del primer gobierno y la elección del Parlamento luego del régimen dictatorial. La valoración de este aspecto se hace más notoria al comparar la situación que se crea en procesos de recuperación o construcción de democracias, cuando se está carente de este sistema de partidos.
- Los partidos políticos en la actualidad constatan un debilitamiento de su imagen e influencia. Es preciso, por tanto, diagnosticar sus causas y establecer una institucionalidad de estas organizaciones que supere la actual, construida, por el contexto y actores que le dieron forma, desde la hostilidad hacia ellas y que se refleja en un modelo restrictivo de su función.
- Una nueva Ley de Partidos Políticos debe asumir que éstos son factores fundamentales del encausamiento de las opciones que se hacen cargo de la gestión del poder en las variadas potestades del Estado, en especial las ejecutivas y legislativas. Esta norma no debe estar aislada de otras, como son aquellas referentes a las votaciones populares y escrutinios y la sobre transparencia, límites y control del gasto electoral. La referida legislación no debe ser parcial, sino armónica y sistémica en el marco de fortalecimiento y calidad de la democracia. En esta perspectiva se debe observar también los cambios al sistema electoral binominal, que adicionalmente a lo ya señalado, ha tenido efectos rigidizantes en la vida de los partidos.
- La legislación debe hacerse cargo de temas que hasta ahora no forman parte de la normativa como son: las órdenes de partido, reconocimiento de estas organizaciones como personas jurídicas de derecho público, retornando a lo establecido hasta antes del golpe de Estado de 1973 y financiamiento público.
- Asumir el financiamiento de los partidos políticos es enfrentar el tema de la vinculación entre dinero y política. Un adecuado enfoque permitiría diluir muchas de las situaciones que se observan opacas en la vida política y constituyen un debilitamiento de imagen. Además, este es un asunto de importancia para la modernización de la actividad política, toda vez que, por una parte, se vincula a evitar los conflictos de intereses, al reforzamiento de la autonomía e independencia de los partidos políticos y las personas que toman decisiones en los poderes públicos y, por otra, se resguarda la igualdad de condiciones de quienes compiten para obtener adhesión ciudadana, entre otros aspectos.
- Unido a lo anterior, para resguardar la igualdad y transparencia al acceso a recursos financieros, es necesario legislar acerca del perfeccionamiento del aporte fiscal a las campañas para las elecciones populares y la creación de un sistema de financiamiento de esta naturaleza para la actividad permanente de los partidos políticos. En este marco debiera establecerse que la contribución privada a la actividad política, en cualquiera de las esferas mencionadas, pudieran efectuarla sólo quienes están efectivamente en condiciones de manifestar opción, esto es, las personas naturales. A la vez, deben fortalecerse, y, en su caso, establecerse, las instancias fiscalizadoras para supervigilar el cumplimiento de las condiciones de recepción y uso de los aportes, como así también el reforzamiento de las sanciones a quienes no las cumplan.

**d. Regionalización y descentralización**

- Para avanzar en la regionalización y descentralización del país es preciso distinguir estos procesos de una mera desconcentración de la gestión administrativa, por constituir esta última nada más que una modalidad de concentración a través de la aplicación de funcionarios locales de decisiones adoptadas centralmente.
- Si se asume el concepto de descentralización existe un real traspaso de competencias desde la administración central a personas jurídicas de derecho público que actúan regional y localmente. La regionalización, a su vez, implica una participación de las regiones en la gestión de los asuntos que les incumban, teniendo como objetivo procurar su desarrollo autosostenido, mediante la creación de órganos con poderes reales de decisión en aspectos específicos de la política del Estado en los ámbitos económicos, culturales y sociales.
- En una descentralización y regionalización bajo los parámetros indicados no debieran observarse riesgos para la concepción de Estado unitario, como es el caso de Chile, por existir los llamados “contratos de tutela”. A este respecto se debe considerar, entre otros factores, que la ley emana del poder legislativo único y central, incluidas las competencias y atribuciones regionales que se establezcan.
- Lo que está presente en una regionalización efectiva, a través de una real desconcentración, es la distribución del poder. Por esta razón, debe haber en el fundamento de este proceso una convicción acerca de las dificultades e inequidades que genera la concentración de facultades en un centralismo de gestión que, además, puede producir ineficacia para asumir las tareas que demanda un desarrollo equilibrado para el conjunto del país.
- El proceso legislativo, necesario para dar contenido y aplicación a las normas constitucionales reformadas, abre la oportunidad de avanzar hacia una mayor descentralización y establecimiento de gobiernos regionales con capacidades de gestión autónomas y atribuciones idóneas, fruto de un traslado efectivo de competencias. Hechos ocurridos en diversas regiones del país indican la urgencia de actuar en este sentido, a fin de que se asuman regionalmente las soluciones a problemas que se generan en realidades propias y que no debieran escalar hasta el nivel central. Ello será posible si existe una institucionalidad con capacidad, atribuciones y recursos para actuar con eficacia en la región respectiva.

## Bibliografía mencionada

- AGOSTINI Claudio: *Financiamiento de la Política en Chile: Campañas 2009-2010*. Estudio encargado para el proyecto CIEPLAN-CEP: Reforma a los Partidos Políticos Chilenos, 2012.
- BARROS Enrique: Aspectos jurídicos del Estatuto de los Partidos Políticos. En: *Estudios Públicos*, N° 14. 1984.
- BAROZET Emmanuelle y FIERRO Jaime: *Clase Media en Chile, 1990-2011: Algunas implicancias sociales y políticas*. Serie Estudios, N° 4. Fundación Konrad Adenauer. Chile. 2011.
- BASSA Jaime: *Constitución y Democracia*. En: *Diario Constitucional.cl*, Universidad Mayor, Facultad de Derecho. 23 de enero 2011.
- BISCARETTI DI RUFFIA Paolo: *Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos. España. 1973.
- BURDEAU George: *Traité de Science Politique*. Tomo II. Paris. 1949.
- CACIAGLI Mario: *Sistemas Electorales y Consolidación Democrática*. Las experiencias italiana y alemana. En: HUNEEUS Carlos: *Para vivir la democracia*. Dilemas de su consolidación. Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC). Editorial Andante. 1987.
- DIARIO LA SEGUNDA, 26 de abril de 2012.
- DÍAZ Francisco Javier (CIEPLAN) y SIERRA Lucas (CEP): *Reforma a los Partidos Políticos Chilenos*. 15 de mayo 2012.
- DOCUMENTO: *Un nuevo régimen político para Chile*. Acuerdo suscrito por el Partido Demócrata Cristiano y Partido Renovación Nacional. 18 de enero de 2012.
- ENGEL Eduardo: *Dinero y Política*. Reportajes *Diario La Tercera*. 24 de marzo 2012.
- FERNÁNDEZ BAEZA Mario: *El Proyecto de Ley Electoral Chileno de agosto de 1988*. En: *Estudios Sociales* N° 59. CPU. Santiago de Chile. 1989.
- FERNÁNDEZ BAEZA Mario: *La Ley Fundamental Alemana y la Constitución Chilena*. Tres dimensiones institucionales comparadas. En: *La Ley Fundamental Alemana y la Constitución Chilena*. Estudio Constitucional Comparado. Fundaciones Konrad Adenauer, Friedrich Ebert, Heinrich Böll y Hans Seidel. Editorial Jurídica de Chile. 2010.
- JORDÁN Tomás: *El problema de legitimidad del poder y la nueva Constitución*: En: *Diario Constitucional.cl*. Universidad Mayor, Facultad de Derecho. 23 de enero 2012.
- JUNG Winfried: *Prólogo del libro Reforma Política en Chile: desafíos y tareas pendientes*. Publicado por el Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes y la Fundación Konrad Adenauer. Santiago. 2009.
- KATZ S. Richard: *Reform of Parties through Legal Regulation*. Trabajo presentado para el proyecto CIEPLAN-CEP: Propuestas de Reforma a los Partidos chilenos. 2012.
- LUCHAIRE François y LUCHAIRE Ives: *Le droit de la décentralisation et développement*. Paris. Ed. P.U.F. 1983.

- LUNA Juan Pablo y ROSENBLATT Fernando: Estudio preparado para el proyecto CIEN-PLAN-CEP: Reforma los Partidos Políticos Chilenos. 2012.
- MARTÍNEZ Gutenberg: Introducción del libro Reforma Política en Chile: desafíos y tareas pendientes. Publicado por el Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes y la Fundación Konrad Adenauer. 2009.
- MICCO Sergio y SAFFIRIO Eduardo: El Sistema Electoral Binominal: Argumentos para su reemplazo. Asuntos Públicos.cl. CED, Informe N° 895. 2011.
- MOLINA José: Electoral Systems and Democratic Legitimacy in Venezuela. En: CANACHE Damaris y KURLISHECK Michael (eds.): Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela. Greenwood, Westport. 1998.
- NOGUEIRA ALCALÁ Humberto: Consideraciones sobre Descentralización Regional en Chile: Diagnóstico y Prospectiva en los Gobiernos Regionales en Chile. En: Reforma Política en Chile: desafíos y tareas pendientes. Publicado por el Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes y la Fundación Konrad Adenauer. Santiago 2009.
- NOGUEIRA ALCALÁ Humberto: El sistema electoral parlamentario en Chile. Estudio preparado para el Centro Democracia y Comunidad (CDC) en el marco del Seminario efectuado con miembros del Parlamento alemán (Bundestag). Abril, 2012.
- NOHLEN Dieter: Sistemas electorales del mundo. Ed. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1981.
- PRATS Ives: Décentralisation et développement. Paris. 1973.
- PROYECTO DE LEY: Sustituye el sistema electoral binominal por uno de representación proporcional. Boletín N° 8343-07.
- SAFFIRIO SUÁREZ Eduardo: ¿Binominal o Caos?. Asuntos Públicos. cl. CED, Informe N° 944, 5 de marzo 2012.
- SQUELLA AGUSTÍN: Diario en Mercurio. 6 de enero 2012.
- SZMULEWICZ RAMÍREZ Esteban: El sistema binominal y la crisis de legitimidad de la política. En Asuntos Públicos. Cl. CED. Informe N° 926, diciembre 2011.
- SZMULEWICZ RAMÍREZ Esteban: Es sistema binominal: necesidad y desafío de su reforma. En: Diario Constitucional.cl. Universidad Mayor, Facultad de Derecho. 23 de enero 2012.
- VALDÉS Salvador: Fortalecer el financiamiento ciudadano en la política. Trabajo encargado para el proyecto CIEPLAN-CEP: Propuesta de Reforma a los Partidos Políticos Chilenos. 24 de octubre de 2011.
- VALENZUELA Arturo: Crisis de Representación y Reforma Política en Chile. Trabajo encargado para el proyecto CIEPLAN-CEP: Reforma a los Partidos Políticos Chilenos. Septiembre 2011.
- VERDUGO Eduardo: El Semipresidencialismo: La Reforma Necesaria para Chile del Siglo XXI. En: Reforma Política en Chile: desafíos y tareas pendientes. Publicado por el Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes y la Fundación Konrad Adenauer. Santiago. 2009.

VERDUGO Mario: Acerca del Sistema Electoral. Diario Constitucional.cl. Universidad Mayor, Facultad de Derecho. 23 de enero 2012.

VON BAER Heinrich: Descentralización y desarrollo territorial: ¿barco a la deriva o proyecto país?: Fundamentos y propuestas para una Política de Estado. En: Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios. Academia Parlamentaria N° 5. Segundo semestre 2011.

ZANOBINI Guido: La Administraciones locale. Padua. 1936.

