



**Chile
mejor**



Reformas Políticas en Chile 2014-2016

Análisis y evaluación de las modificaciones al sistema político chileno durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet





Chile mejor



Gobierno de Chile

© 2017 Ministerio Secretaría General de la Presidencia
División de Estudios
Moneda 1160, 5to piso
Teléfono: +56-2-2694 5888
E-mail: contactenos@minsegpres.gob.cl

© 2017 Instituto Internacional
para la Democracia y la
Asistencia Electoral
IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 ESTOCOLMO
SUECIA
Teléfono: +46 8 698 37 00
E-mail: info@idea.int
Sitio web: <http://www.idea.int>

IDEA Internacional Chile
Oficina Regional para América
Latina y el Caribe
Apartado Postal 8320000
Edificio Bicentenario,
Teatinos 92, 1º piso
SANTIAGO
CHILE
Teléfono: +56-2-2617 1530

Esta publicación es independiente de todo interés específico político o nacional. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su directorio ni de sus miembros de consejo.

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo la licencia de Creative Commons Attribute-Noncommercial-ShareAlike 3.0. Se autoriza copiar, distribuir y compartir la publicación, modificarla o adaptarla, solo con propósitos no comerciales. La publicación debe citarse adecuadamente y distribuirse bajo la misma licencia. Para obtener más información sobre la licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>.

Edición y Publicación:
Ministerio Secretaría General de la Presidencia
División de Estudios
Primera Edición, 2017

Diseño Portada: Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Reformas Políticas en Chile 2014-2016. Análisis sobre las modificaciones al sistema político chileno durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet

Sobre las Reformas Políticas en Chile 2014–2016

Daniel Chasquetti
Doctor en Ciencia Política
Universidad de la República de Uruguay

Introducción

Entre los años 2014 y 2016, el sistema político chileno aprobó un conjunto de reformas institucionales orientadas a mejorar el funcionamiento de su democracia. Las modificaciones alcanzaron al sistema de elección del Congreso, la organización y financiamiento de los partidos políticos, el financiamiento de las campañas electorales, la cuota de género, el voto de los chilenos en el exterior y la ampliación de funciones y potestades del Servicio Electoral (SERVEL). En términos comparados, resulta difícil encontrar una democracia que, en un período tan corto de tiempo, haya realizado cambios institucionales tan amplios y con un apoyo legislativo tan sólido.

El impulso reformista de estos años ha mostrado tres atributos destacables. En primer lugar, las reformas están inspiradas por una sólida convicción de que el sistema político chileno necesita cambios. Esa creencia parte de un diagnóstico, más o menos compartido, sobre los graves problemas que afectan a los partidos, la inconveniencia de mantener algunas instituciones heredadas de la dictadura y la necesidad de regular varios aspectos del funcionamiento del Estado y la política en general. En segundo lugar, las reformas han contado con un fuerte liderazgo de la Presidenta Bachelet, quien colocó en el centro de la escena una ambiciosa agenda de reformas prefigurada en la campaña presidencial de 2013. En el primer año de gobierno, la proactividad del gobierno se expresó mediante el envío al Congreso de dos importantes proyectos orientados a la reforma del sistema electoral y del sistema de financiamiento de partidos y de las campañas. Más tarde, la Presidenta designó una Comisión Asesora Presidencial, denominada Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, con el propósito de analizar varios problemas que afectan al sistema político y formular sugerencias de reforma. En tercer lugar, el impulso reformista tuvo viabilidad gracias al apoyo de una coalición mayoritaria que facilitó la negociación y sanción de las iniciativas en el Congreso. Este aspecto, muy común en las democracias modernas, fue toda una novedad en un sistema político moldeado por la transición para un permanente empate entre el gobierno y la oposición. La mayoría legislativa de la Nueva Mayoría estuvo cohesionada en torno a las iniciativas de reforma enviadas por la Presidenta, lo cual facilitó la búsqueda de los apoyos necesarios para alcanzar las súper mayorías exigidas por la Constitución de 1980.

No obstante, la dimensión del impulso reformista liderado por Bachelet no puede comprenderse sin considerar los resultados del proceso anterior desarrollado durante el gobierno del Presidente Lagos. Las reformas sancionadas a finales de 2005 eliminaron los componentes más regresivos del ordenamiento institucional, pero dejaron pendientes algunos enclaves autoritarios emblemáticos como el sistema binominal. Pese a ello, las reformas de 2005 sentaron las condiciones para que una segunda generación de reformas se hiciera cargo de ellos sin tener que transitar el complejo camino de la reforma del texto constitucional y sí el de la modificación de algunas las leyes orgánicas importantes. Sin ese detalle aparentemente menor, el proceso actual hubiese encontrado mayores dificultades para avanzar en forma exitosa.

El presente informe analiza el proceso de gestación y aprobación de las reformas impulsadas por el gobierno de Michelle Bachelet, considerando especialmente las razones que motivaron su formulación, la tramitación en el Congreso y las eventuales consecuencias que su aplicación puede generar. El documento está organizado en tres partes. En la primera se describen algunos de los principales problemas que enfrenta la democracia chilena. Para ello se toman en cuenta los diagnósticos académicos disponibles, poniendo especial énfasis en cuatro asuntos: el aumento de la abstención, el des-enraizamiento de los partidos, el estancamiento de la competencia, y la emergencia de movimientos sociales de protesta y escándalos originados por denuncias de corrupción. La segunda parte describe las reformas aprobadas a partir de su agrupamiento en enmiendas electorales, enmiendas del sistema de financiamiento y enmienda de la ley de partidos. A partir de esta distinción se analizan los diferentes diagnósticos, los procedimientos escogidos para su tramitación y el posicionamiento de los actores. En la tercera parte se presenta un juicio general sobre la adecuación de las reformas a los problemas señalados y se exponen algunas dudas sobre la eficacia de algunos de los dispositivos escogidos.

I. Un sistema político congelado

Para comprender cuáles son los principales problemas de la democracia chilena, resulta imprescindible hacer referencia al proceso de transición a la democracia de fines de los años ochenta y en particular, a ciertos hitos y decisiones que influyeron sobre el ulterior desarrollo político. Chile fue uno de los últimos países de América Latina en plegarse a la tercera ola democratizadora (Huntington 1992) y ello obedeció a la fortaleza política del régimen autoritario. La transición iniciada tras el plebiscito de 1988 determinó un equilibrio institucional que afectaría el ulterior desarrollo del proceso democrático⁹. A diferencia de lo ocurrido en Argentina, donde el régimen colapsó luego de la derrota militar de la Guerra de las Malvinas; o en Brasil y Uruguay, donde los regímenes dictatoriales debieron acelerar su salida tras severas crisis económicas, el gobierno militar chileno contó con un importante respaldo popular, una situación económica controlada y un ordenamiento legal legitimado por la oposición en el plebiscito de 1988. Estos factores permitieron al Gral. Pinochet imponer buena parte de sus preferencias institucionales al momento de la negociación con la oposición democrática.

No cabe duda que la pieza maestra de ese proceso fue la Constitución de 1980 y sus modestas enmiendas de 1989 y 1991. Moulian (1994), Garretón (1990) y otros expertos han considerado este texto constitucional como un marco legal pensado para crear y desarrollar una democracia limitada o tutelada. El principal redactor de la Constitución¹⁰, Jaime Guzmán reconoció que el diseño fue concebido para maniatar a cualquier gobierno que deseara cambiar el rumbo político o económico escogido por el régimen: "...si los adversarios llegan a gobernar, [que] se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría..."¹¹. Esta concepción de democracia protegida exigía la creación de un conjunto de candados institucionales que impusieran límites a

9 La realización del plebiscito de 1988 fue una consecuencia natural del cumplimiento de las reglas de juego impuestas por el propio gobierno autoritario. Si bien la Constitución de 1980 era ampliamente rechazada por los partidos de oposición, sus dirigentes decidieron aceptarla como la forma más rápida y eficaz de avanzar hacia la democratización del régimen. Para una discusión acerca de las limitadas alternativas de la oposición, ver Garretón (1990) y Moulian (1994).

10 Días después del golpe de Estado, Pinochet creó una comisión encargada de elaborar un proyecto de nueva constitución para Chile. Ese organismo estuvo presidido por el abogado Enrique Ortúzar e integrada por una decena de miembros. El resultado de su trabajo fue el texto constitucional plebiscitado en 1980. Existe un amplio consenso en considerar a Jaime Guzmán como el padre intelectual o creador de la Constitución (Navia 2008b, Tovar Mendoza 1999).

11 Guzmán, Jaime (1979), "El camino político" en Revista Realidad Año 1 N°7. Citado por Tovar Mendoza (1999:5).

las opciones políticas de los futuros gobiernos. Esa sería la condición para preservar un statu quo alcanzado por el régimen basado en “la propiedad privada y la iniciativa individual”, según palabras del propio Guzmán.

En grandes líneas, el texto constitucional de 1980 estableció una presidencia dotada de un exagerado poder institucional (Siavelis 2000), característica que se mantuvo tras las reformas de 1989 y 1991 que limitaron algunas de sus prerrogativas¹². Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997) caracterizaron al régimen constitucional chileno como un “super presidencialismo” no sólo por el poder de veto, poder de decreto y áreas de legislación con iniciativa exclusiva del presidente, sino también por las llamativas prerrogativas conferidas al gobierno para controlar la agenda del Congreso¹³ (Siavelis 2000). No obstante, ese poder sustancial otorgado a la presidencia estaría bajo supervisión de ciertas estructuras institucionales controladas por los militares, rasgo típico de una democracia tutelada (O'Donnell y Schmitter 1990). El presidente no podría remover unilateralmente a los comandantes de las Fuerzas Armadas, salvo que contase con el apoyo de la mayoría del Consejo de Seguridad Nacional. Este organismo podía autoconvocarse a solicitud de dos de sus miembros y opinar ante el Presidente de la República, el Congreso o el Tribunal Constitucional, sobre los temas que considerase graves para la institucionalidad del país o que pudiesen comprometer la seguridad nacional. Ello suponía una supervisión permanente o potencial sobre todos los actos de gobierno y sobre el funcionamiento general del sistema político¹⁴.

12 Las reformas de 1989 y 1991 eliminaron la capacidad del presidente para disolver la Cámara de Diputados, acortaron a cuatro años su mandato (luego serían de seis años), restringieron su capacidad para suspender derechos civiles en caso de decretarse el estado de sitio, y desearon la prerrogativa del uso del exilio forzado en períodos de crisis. La limitación del poder presidencial fue impulsada por el gobierno saliente a sabiendas de que su candidato perdería la elección de 1989. También Pinochet consiguió aumentar el grado de autonomía de las Fuerzas Armadas respecto al Poder Ejecutivo. La oposición consiguió aumentar el número de senadores electos (Mendoza 1999).

13 El poder de controlar la agenda del Congreso refiere a un conjunto de disposiciones que permiten al Presidente imponer urgencias al trámite legislativo de proyectos. Esto quiere decir que el Presidente puede alterar la orden del día de las comisiones y el plenario de ambas Cámaras, lo cual le otorga la capacidad para determinar los ritmos de tramitación legislativa, forzando la discusión de ciertos proyectos o manteniendo fuera de discusión a otros mediante la congestión o embotellamiento de la agenda. Al respecto, ver Siavelis (2000), Berríos y Gamboa (2005) o Aninat (2005).

14 El Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) estaba compuesto por Presidente de la República; los Presidentes del Senado y la Cámara de Diputados; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia; los Comandantes de las tres armas, el General Director de Carabineros y el Contralor General de la República. Entre sus funciones estaba la de designar a tres de los nueve senadores no electos y a dos de los siete ministros del Tribunal Constitucional. Estos candados institucionales serían removidos recién con la reforma constitucional de 2005.

Los dispositivos institucionales orientados a mantener el statu quo fueron caracterizados por Garretón (1991) como enclaves autoritarios. Entre ellos se destacan los nueve senadores designados, los senadores vitalicios, los quórum especiales para modificar leyes orgánicas y el sistema electoral binominal. Los enclaves autoritarios contribuían al congelamiento del proceso decisorio, limitando el repertorio de opciones de los gobiernos de la Concertación (Garretón 2000). En palabras de Moulián (1992), esos dispositivos “determinaron los límites precisos a la política durante proceso de consolidación de la democracia”¹⁵.

Los nueve senadores designados por organismos donde los partidarios del régimen tendrían una gran influencia¹⁶, fueron el resultado de una compleja negociación entre el gobierno autoritario y la oposición democrática (Tovar Mendoza 1999)¹⁷. Las preferencias electorales expresadas en el plebiscito de 1988 se ratificaron en la elección legislativa del año siguiente (que fue prácticamente el mismo), por lo que esos nueve cargos debían necesariamente alterar la correlación de fuerzas del Senado, transformando a esta cámara en un actor de veto del proceso legislativo. Si bien con el paso del tiempo los senadores designados dejaron de responder mayoritariamente a los partidos de derecha, el control del Senado estuvo hasta 2013 controlado por la oposición, configurando un típico escenario de gobierno dividido (Mayhew 1991).

Asimismo, la Constitución de 1980 preveía quórum calificados para adoptar decisiones sobre políticas sustantivas en las cámaras: 3/5 para aprobar, modificar o derogar normas que interpretaran preceptos constitucionales; y 4/7 para aprobar, modificar o derogar leyes orgánicas¹⁸. Estas super-mayorías, combinadas con el papel de veto-player asignado al Senado,

15 Tal vez, la única excepción reforma impulsada por la Concertación en el gobierno que traspasó esos límites fue la elección directa a las autoridades municipales en 1992.

16 El presidente nombraba a un ex-ministro de Estado, un ex-rector de una universidad estatal; el Consejo de Seguridad Nacional nombraba a tres ex-comandantes del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, y a un ex-General Director de Carabineros. Por último, la Corte Suprema designaba a un ex Contralor General de la República y a dos ex ministros de la Corte Suprema. A ellos se sumaban los ex presidentes que oficiaban como senadores vitalicios. Los ex presidentes que efectivamente ocuparon esos cargos fueron el General Augusto Pinochet (1990–1998) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (2000–2006).

17 El texto original de la Constitución de 1980 preveía 26 senadores electos en 13 circunscripciones binominales, 6 senadores designados y senadores vitalicios para el caso de los ex presidentes.

18 El rango de leyes orgánicas en Chile es extremadamente amplio: sistema electoral, enseñanza partidos, políticos, concesiones mineras, organización de la administración pública del Estado; estados de excepción, integración del Congreso Nacional, organización del Poder Judicial, el Ministerio Público, Servicio Electoral, Tribunal Constitucional, Contraloría General, Fuerzas Armadas y Carabineros, Banco Central, etc.

volvieron imposible cualquier intento de reforma unilateral por parte del gobierno. El modelo socio-económico neo-liberal heredado de la dictadura estaba a salvo de la voluntad política de los gobiernos de centro izquierda. Si querían modificar alguna política sustantiva, deberían necesariamente negociar con los partidos de derecha. Patricio Aylwin, primer presidente tras la recuperación de la democracia, impulsó una política de acuerdos con la oposición como la única opción viable para impulsar la agenda. Esta estrategia fue caracterizada ingeniosamente por el propio presidente como “democracia de consensos”.

Finalmente, el sistema binominal se transformó en la garantía última del sistema político congelado. Ideado originalmente para sobre-representar a la derecha opositora, sus efectos ulteriores favorecieron una competencia limitada entre dos grandes coaliciones. Con el resultado del plebiscito de 1988 presente, los diseñadores del régimen crearon un sistema que favorece el desempeño electoral de las segundas fuerzas y que castiga sistemáticamente a las terceras fuerzas del Congreso. Este set de reglas de juego consolidó un empate permanente entre gobierno y oposición durante las siguientes dos décadas. Contrariamente a lo que ocurre en otros sistemas políticos, la situación de equilibrio no provocó un aumento de la polarización como tampoco alentó a los partidos de gobierno a realizar un esfuerzo adicional para quebrar el empate. Por el contrario, la competencia política tendió a estabilizarse, provocando consecuencias importantes sobre la forma en cómo la ciudadanía observaba el desarrollo de la política. Así, con el transcurso de los períodos de gobierno, fue decayendo el interés en los asuntos públicos y aumentando los niveles de abstención en las elecciones. Mientras los restantes países del continente ensayaban reformas para perfeccionar sus sistemas políticos o dejar atrás las rémoras de los regímenes autoritarios, Chile permanecía sin cambios debido al corsé institucional impuesto por el peculiar proceso de transición¹⁹.

¿Por qué los partidos de la Concertación aceptaron y se adaptaron a este escenario de permanente empate? La respuesta no es sencilla, pero podría pensarse que mientras el equilibrio político se consolidaba, el país avanzaba en la consecución de logros importantes generando un escenario propicio para el mantenimiento del statu quo institucional.

19 Según los datos de Negretto (2006), de los países de Sudamérica que iniciaron su transición a la democracia a partir del año 1979, sólo Chile no aprobó una nueva Constitución: Argentina (1994), Bolivia (1995), Brasil (1988), Ecuador (1979 y 1998), Paraguay (1992), Perú (1979, 1993) y Uruguay (1997). Colombia y Venezuela, que no sufrieron dictaduras militares en los años setenta, también reformaron sus constituciones en 1991 y 1999 respectivamente.

Obsérvese que durante esos años, los principales rankings internacionales ubicaban a la democracia chilena como un régimen político consolidado²⁰, al tiempo que los datos económicos mostraban desempeños espectaculares²¹. Como señaló Navia (2004a:172), “el Chile después de Pinochet experimentó niveles de crecimiento sostenido que no tenían precedentes en su historia. A partir de 1985, la economía nacional se expandió a tasas saludables que permitieron significativos avances en la reducción de la pobreza”. Paradojalmente, un sistema político determinado por un proceso de transición donde el régimen autoritario consiguió imponer una parte importante de sus preferencias, logró consolidar la democracia, mantener un crecimiento económico sin parangón y disminuir la pobreza hasta niveles nunca antes observado²². En ese contexto de éxito, parece lógico suponer que los líderes de la Concertación tuvieran pocos incentivos para intentar seriamente quebrar el empate político²³.

Mientras los éxitos políticos y económicos se sucedían y los partidos de la Concertación se adaptaban a la situación por la fuerza de los hechos, las bases de legitimidad del sistema político comenzaban a erosionarse. Los indicadores de este fenómeno iban desde el aumento de la desconfianza en los partidos hasta el aumento de los niveles de abstención en aquellas elecciones donde no estaba en juego la presidencia. Siavelis (2005) comparó este contradictorio proceso que combina éxito y desafección con la experiencia histórica de las “democracias pactadas” de Colombia y Venezuela. En ambos casos, los partidos políticos tradicionales acordaron compartir el poder y ceñir su accionar al cumplimiento de un programa económico, político y social con el fin de alcanzar un objetivo supremo. El Frente Nacional en Colombia y el Pacto de Punto

20 Freedom House otorgaba en 2003 el máximo puntaje en derechos políticos y libertades civiles a Chile -puntaje que se mantiene hasta el presente-, en tanto Polity IV Project ubicaba a la democracia chilena como una de las tres más sólidas del continente (junto a Costa Rica y Uruguay), con un score de 9 puntos sobre 10 posibles.

21 El producto bruto creció a una tasa promedio de 4,1% durante el período 1990–2005 (126% en el período), la inflación anual promedio se ubicó en 7,6% durante ese lapso y la tasa de desempleo en 8,4%. Si bien el ciclo exitoso no mejoró sustantivamente la distribución del ingreso (el índice Gini apenas se movió del 0,52 al 0,50), la pobreza de los hogares se redujo de un 38,5% en 1990 a un 13,7% en 2005 (Larrañaga y Rodríguez 2014).

22 Dávila et al. (2013) muestran que los gobiernos de la Concertación designaron un número considerable de doctores en economía como ministros con el fin de controlar las variables macroeconómicas como requisito para la estabilidad política, y así evitar situaciones de tensión y conflicto social similares a las del gobierno de la Unidad Popular (1970–1973).

23 Es cierto que, durante los primeros quince años de democracia, los legisladores de la Concertación presentaron reiteradamente proyectos de cambio institucional, sobre todo, en lo relativo al sistema binominal. Pero lo cierto es que hasta bien entrado el nuevo siglo, no existió una sólida convicción como hoy existe, respecto a la incompatibilidad de los enclaves autoritarios con el desarrollo de una democracia plena en Chile.

Fijo en Venezuela garantizaron la consolidación de la democracia pero generaron al mismo tiempo una lenta erosión de la legitimidad del régimen político. Como Hartly (1987) o Levine (1973) señalan, el deterioro obedeció principalmente a su decisión de enfriar o anular la competencia²⁴.

Si bien en las experiencias históricas de Colombia y Venezuela, la estrategia de compartir el poder y enfriar la competencia obedeció a una decisión deliberada y explícita de las élites partidarias, en Chile ese resultado estuvo fuertemente determinado por las características de la transición a la democracia. Aunque el apoyo al régimen en Chile se ha mantenido estable a lo largo de los años, el cuestionamiento al sistema político congelado se expresó en una permanente caída de la participación electoral, un dramático des-enraizamiento del sistema de partidos y unos bajos niveles de competencia e incertidumbre electoral. Veamos uno a uno cómo operaron estos problemas.

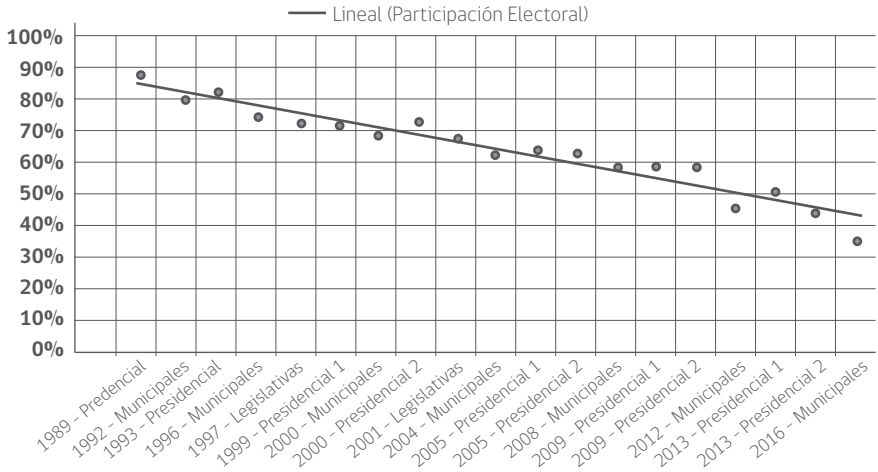
1.1. Niveles crecientes de abstención

La Constitución de 1980 establecía el voto obligatorio en las elecciones, pero la inscripción de los ciudadanos no era voluntaria según lo dispuesto por la Ley Orgánica de Votaciones. Para la realización del plebiscito de 1988, el registro de votantes se favoreció de la intensa movilización de los partidos de la oposición. Cuando esta circunstancia especial quedó atrás en el tiempo, la inscripción en el registro de votantes comenzó a enlentecerse hasta transformarse en un problema. El mecanismo previsto no generaba estímulos para la inscripción de los nuevos votantes –menos politizados que los anteriores– pues si se inscribían adquirían un deber que luego deberían cumplir de por vida. En un escenario político muy competitivo esta situación no representaría un problema, pero en uno donde la competencia electoral mostraba una baja incertidumbre y los partidos se alejaban de la sociedad, el mecanismo comenzó a transformarse en un grave problema. Hasta mediados de los noventa muchos analistas pensaban que la proporción de no inscriptos tendería a estabilizarse (Lagos 1998) pero para inicios del nuevo siglo los estudios mostraban que la proporción de personas menores de 29 años en el registro electoral había disminuido dramáticamente. Mientras en 1988, los jóvenes representaban el 36% del total de votantes, en 2005, ese segmento era sólo el 9,7% del electorado (Toro Maureira 2008).

24 Hartly (1993) describe como el Partido Liberal y el Partido Conservador se repartieron las presidencias y el gabinete en Colombia entre 1958 y 1974. Levine (1973) muestra cómo en Venezuela, los partidos Acción Democrática y COPEI cogobernaron repartiendo la estructura del poder estatal entre 1958 y 1973. En ambos casos, las elecciones nacionales generaban escasa incertidumbre en la ciudadanía.

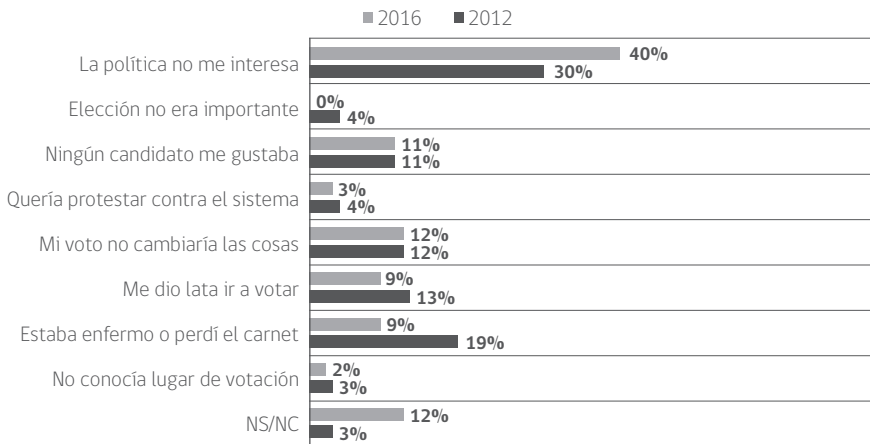
El debate sobre las razones por las cuales los nuevos votantes no se inscribían o no concurrían a las urnas ofreció una variada gama de interpretaciones. Joignant (1999) sostuvo que la abstención era una expresión de descontento por los resultados del proceso de transición; Huneus (1998) y Siavelis (1999) afirmaron que esa actitud era una especie de “voto protesta” contra las élites partidarias; Moulián (1997) señaló que ello era el resultado lógico del proceso de desideologización y desmovilización de los partidos políticos; en tanto Navia (2004b) puso el énfasis en las trabas burocráticas existentes para la inscripción de los jóvenes, la ausencia de una oferta electoral partidaria atractiva y el debilitamiento del clivaje político Sí/No establecido por el Plebiscito de 1988. Algunos años después, algunos estudios empíricos mostraron que el deterioro de la participación electoral estaba asociado con factores estructurales como el ingreso, el nivel educativo y la edad, pero también con los niveles de incertidumbre sobre los resultados electorales (Toro 2008, Cantillana 2009, Contreras y Navia 2013). No era lo mismo una elección presidencial disputada como la de 1999 entre Ricardo Lagos y Joaquín Lavín que una elección legislativa anodina como la 2001 donde estaban en juego apenas una decena de “doblares”.

Como era de esperar, el problema de la abstención comenzó a transformarse en uno de los problemas más debatidos antes, durante y después de cada elección. Por esa razón, en enero de 2012, el Congreso votó una reforma que establecía un nuevo sistema de inscripción automática con voto voluntario. La reforma parece haber sido una transacción entre aquellos que buscaban eliminar el dilema al que estaban sujetos los nuevos votantes (Navia 2004b) y los que deseaban transformar el acto de votar en un derecho que los ciudadanos podrían ejercer sólo si así lo desearan. Tal como advirtió Luna (2011), la aprobación de este nuevo sistema resultó inocua y hasta contraproducente para la resolución del problema. Al no atacar las verdaderas causas de la abstención electoral, la nueva fórmula contribuyó al deterioro de los niveles de participación en las siguientes elecciones. Con el flamante sistema, los nuevos votantes, ahora inscriptos automáticamente, siguieron sin concurrir a votar mientras que los que antes lo hacían por temor a las multas (Navia 2004b) dejaban de participar. Como puede observarse en el Gráfico 1, la caída en la participación electoral en Chile ha sido constante y sistemática desde la recuperación de la democracia. En 1989, un 87% de los inscriptos participó en las elecciones presidenciales, en tanto en 2016, solo un 36% concurrió a votar en las elecciones municipales realizadas ese año.

Gráfico 1. Participación en las elecciones (1989-2016)

Fuente: Latinobarómetro y Servel

El proyecto Auditoría para la Democracia publicó recientemente un interesante estudio que contribuye a entender este problema. Dos encuestas realizadas en los años 2012 y 2016 preguntaron a los ciudadanos que no votan cuáles son las razones que motivan dicho comportamiento. Los resultados expresados en el Gráfico 2 muestran que el desinterés por la política, la ausencia de atractivo de la elección y la creencia de que la participación de la persona no es sustantiva para el resultado, son los motivos principales de este tipo de comportamientos.

Gráfico 2. Razones de la abstención (2012-2016)

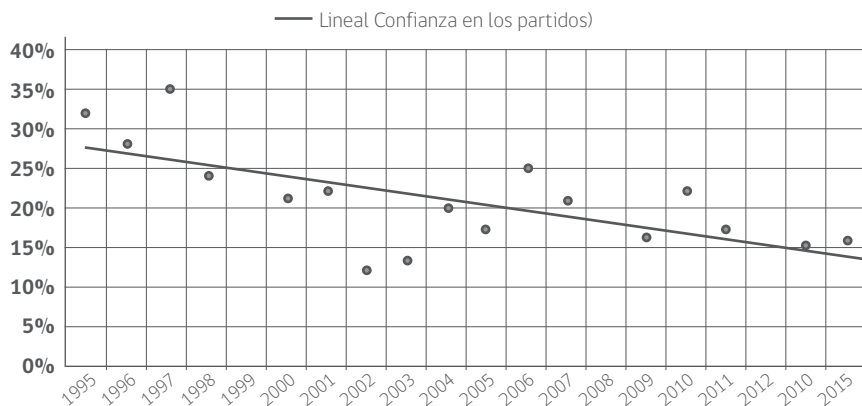
Fuente: Encuesta Auditoría a la Democracia - (<http://accionag.cl/wp-content/uploads/2016/11/PNUD-Minuta-Participaci%C3%B3n-electoral.pdf>)

1.2. Des-enraizamiento de los partidos políticos

Los motivos expresados en la encuesta del proyecto Auditoría a la Democracia nos conectan directamente con el segundo problema mencionado, la erosión de las bases sociales de los partidos. En 2011, Luna y Altman (2011) publicaron un artículo donde discuten la interpretación clásica sobre la institucionalización del sistema de partidos de Chile, basada en la estabilidad de la competencia, el enraizamiento social, el nivel de legitimidad y la capacidad organizativa interna (Mainwaring y Scully 1995). La literatura politológica más extendida había celebrado el papel central de los partidos políticos chilenos durante el proceso de transición y consolidación de la democracia, destacando la existencia de organizaciones partidarias bien establecidas con capacidad de negociar y acordar políticas (Scully 1995; Mainwaring y Scully 1995; Coppedge 1998; Siavelis 2000; Payne et al. 2003;). A contramano de esta interpretación e inspirados en el caso brasileño, Luna y Altman (2011) señalan que el sistema de partidos chilenos presenta la peculiar combinación de bajos niveles de volatilidad electoral en la competencia nacional (cambio efectivo del voto partidario entre dos elecciones sucesivas) con pobres niveles de enraizamiento social, lo cual pone en duda su consideración como un sistema altamente institucionalizado.

El proceso de desajuste sería el resultado de importantes transformaciones desatadas al interior de los partidos vinculadas con los estilos de liderazgo (se volvieron más personalizados y localizados) y el debilitamiento de sus organizaciones nacionales (se desacoplaron del nivel local). Los datos aportados por Luna & Altman parecen avalar su tesis. En 2004, Chile era el tercer país menos volátil de América Latina, lo cual supone que las preferencias de los electores son estables en el tiempo y se manifiestan en torno a los principales partidos. Sin embargo, la estabilidad estaba combinada con un creciente distanciamiento de los partidos respecto a la sociedad. Según la encuesta LAPOP, mientras en 2010 un 85% de los chilenos no se identificaba con ningún partido, en 2014 esa cifra aumentaba al 88% (Toro Maureira et.al. 2016). La caída en la identificación partidaria de los chilenos converge además con las mediciones del nivel de confianza en los partidos. El Gráfico 3 muestra los resultados de la Encuesta Latinobarómetro para el período 1995–2016, donde puede apreciarse una tendencia sostenida a la baja de este indicador.

Gráfico 3. Confianza en los partidos (1995–2016)



Fuente: Latinobarómetro

Navia (2017) ha argumentado que la desafección partidaria no sería un problema exclusivo de Chile, pues afecta a casi todas las democracias industrializadas²⁵ en virtud de las profundas transformaciones que sufren las sociedades contemporáneas. Sin embargo, Morales (2010) ha mostrado que el caso chileno no sería un caso “post-material” en América Latina, porque ni la edad ni la educación funcionan de la manera esperada por el modelo de desafección observado en las democracias industrializadas. En tal sentido, la distancia entre la sociedad y los partidos destacada por Luna y Altman (2011) tiene una explicación plausible basada en la erosión del modelo histórico de vertebración de los partidos.

La interpretación clásica sobre la fortaleza partidaria en Chile sostenía que las redes locales basadas en el clientelismo y el servicio electoral a los votantes desempeñaban un papel crucial en la institucionalización y el fortalecimiento del sistema de partidos (Valenzuela 1977, Scully 1995)²⁶.

25 Morales (2010:57) sostiene que “...la adquisición de mayores habilidades cognitivas no va de la mano con un decrecimiento de la adhesión partidaria. Los datos descriptivos muestran, en el caso de la educación, un funcionamiento inverso a como predice la teoría. Son los más educados los que más se representan con los partidos”.

26 Señala Arturo Valenzuela (1989) “El sistema de partidos de Chile estaba presente en todos los ámbitos; no sólo determinaba el proceso de reclutamiento político para cargos nacionales de importancia, sino que también estructuraba opciones de liderazgo en instituciones tan diversas como las reparticiones públicas, los sindicatos profesionales e industriales, las organizaciones vecinales e incluso en los establecimientos de enseñanza secundaria. Los partidos llegaron a ser un rasgo constitutivo de la vida nacional, al punto que una encuesta realizada en Santiago en 1958, sólo el 22,2% de sus habitantes opinó que era posible gobernar el país prescindiendo de ellos” (p.33).

Como bien señalan Luna & Altman (2011), tras la recuperación de la democracia, los partidos no fueron capaces de recrear dichas estructuras y recuperar el dominio de la política local. A nivel nacional, las dirigencias partidarias monopolizaron la selección de candidatos sometiendo a las élites locales a sus decisiones inspiradas por un interés nacional (casi siempre aumentar la chance de la coalición en la carrera presidencial). La imposición de candidatos y disciplina en el Congreso sobre cuestiones que afectaban la política local distanciaron a los partidos nacionales de sus bases, generando una política con doble escenario. Este proceso se vio reforzado por el reconocimiento del derecho a la nominación automática a los legisladores en funciones (incumbents), anulando así toda posibilidad de emergencia de candidatos desafiantes en el nivel distrital. Y a ello se sumó la estrategia del blindaje a los incumbents, consistente en reducir el riesgo en la búsqueda de la reelección (sobre todo cuando una coalición no podría doblar en votos a la otra) mediante la nominación de candidatos débiles como compañeros de boleta (subcampeones), que serían más tarde recompensados con otros cargos en el nivel nacional (Carey y Siavelis 2003; Garrido 2009; Navia y Sternberg 2017). Con el transcurso de las elecciones y la extensión de sus carreras legislativas, los propios incumbents se irían distanciando de la dirección partidaria mediante tomando decisiones políticas por su cuenta y desarrollando campañas electorales personalizadas (Carey y Shugart 2005). Las altas tasas de búsqueda de reelección (tres de cada cuatro titulares entre 1989 y 2009) y el éxito alcanzado por los incumbents (más del 80%) son indicadores fehacientes de la consolidación de una estructura de individuos que monopolizó la representación durante más de una década (Bunker y Navia 2015), manteniendo cierta distancia de las organizaciones partidarias locales y de las organizaciones partidarias nacionales.

El desacople partidario entre el nivel nacional y el nivel local también estuvo incentivado por el fortalecimiento y autonomía de las autoridades locales, a partir del proceso de descentralización iniciado en 1992. Las reformas electorales para el nivel local aprobadas en 2004, profundizaron la distancia admitiendo la presentación de candidatos independientes para el cargo de Alcalde que obviamente recogen votos en base a su prestigio personal. Las elecciones locales pasaron a ser competencias entre personas sin etiquetas partidarias, sustrayéndole al elector el atajo natural de los partidos como forma de resolver dilemas de información (Downs 1957). Lo curioso es que el divorcio entre la sociedad y los partidos no sólo no fue combatido por la dirigencia partidaria sino que terminó siendo estimulado por las nuevas reglas de juego aproba-

das con el fin de resolver precisamente ese problema.

Por tanto, el vínculo entre los partidos y la sociedad se encuentra erosionado y, tal vez, como sostienen Luna y Rosenblatt (2012), se haya llegado en la actualidad a su estado más crítico. La razón de este deterioro está vinculada con las mutaciones que se procesaron al interior de los partidos durante la vigencia del actual marco institucional y con la introducción de nuevas reglas de juego que contribuyeron muy poco a resolver los problemas del débil enraizamiento. Los incentivos para la transformación de la política local y el congelamiento de la competencia en el nivel del Congreso han sido potentes y los nuevos mecanismos de descentralización han permitido la emergencia de candidatos independientes, con un fuerte discurso anti-partido, que desafían a las estructuras tradicionales alejadas de las direcciones partidarias²⁷.

1.3. Erosión de la incertidumbre electoral

Como se mencionó arriba, el des-enraizamiento de los partidos está asociado con los bajos niveles de competencia intra e interpartidaria. El Gráfico 2 mostraba que una parte de los ciudadanos que no concurren a votar creen que en las elecciones no se deciden asuntos sustantivos o porque piensan que su voto no influirá decisivamente sobre el resultado final. Estas opiniones no representan al conjunto del electorado pero dan cuenta de un sentimiento extendido en la sociedad chilena que alimenta el malestar hacia la política. El peculiar sistema electoral binominal contribuyó muy poco en el involucramiento de la ciudadanía en los grandes debates del país. Este sistema estableció un sesgo en la representación (por ser un sistema excluyente) y generó al mismo tiempo muy bajos niveles de rendición de cuentas hacia el electorado (por alentar modestos niveles de competencia y garantizar la reelección prácticamente automática de los incumbents).

El sistema binominal determinaba la elección de dos representantes por distrito para la elección de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Cada coalición o pacto electoral presentaba una lista compuesta por dos candidatos en cada circunscripción pese a que las

27 Como bien señala Luna (2011:11) "la estructuración programática de los partidos, así como la épica gestada en la transición se han erosionado significativamente. Esto reduce su capacidad de movilización social y electoral, al tiempo que ha contribuido a personalizar crecientemente a la política. Los partidos políticos son hoy, en buena medida, coaliciones laxas de liderazgos y caudillismos electorales (en muchos casos locales). La militancia partidaria, a su vez, se encuentra crecientemente desplazada y retraída, en tanto posee una muy baja capacidad de elegir candidaturas y requerir accountability por parte de los líderes electos".

dos grandes coaliciones cuentan con más de dos partidos (Navia 2005; Siavelis 2002). Este hecho obligaba a los partidos a desarrollar una intensa negociación sobre las candidaturas a presentar en cada distrito a lo largo del país, procurando garantizar que todos los socios de la coalición obtuviesen bancas. Para alcanzar un resultado satisfactorio, los negociadores estaban obligados a tomar en cuenta las aspiraciones de los partidos pequeños, el número de legisladores que competían por la reelección, y sobre todo, el peso electoral de los grandes actores de la coalición. Este proceso complejo llegaba normalmente a buen puerto gracias a la flexibilidad y el sentido estratégico de los negociadores. Sin embargo, los acuerdos determinaban un proceso centralizado de selección de candidatos que impedía la democratización interna de los partidos. La aparición de nuevos liderazgos locales resultaba prácticamente imposible con este esquema, que tomaba especialmente en cuenta las aspiraciones de los incumbents y pasaba por alto las reivindicaciones de las organizaciones locales partidarias (Toro Maureira y García, 2008).

Pero el sistema binominal no sólo desarticuló el vínculo entre el nivel partidario nacional y el nivel local, al anular la competencia intrapartidaria, sino también generó incentivos negativos para el desarrollo de una competencia saludable entre los pactos o coaliciones electorales. En efecto, la consecuencia más perniciosa del sistema binominal ha sido la eliminación de la incertidumbre sobre el resultado electoral. Dado que para que una coalición consiguiera las dos bancas de un distrito resultaba necesario duplicar la votación del adversario (o sea, alcanzar el 66% de los votos), la expectativa típica era ganar una sola banca. Como la oferta electoral era el resultado de una negociación centralizada entre los partidos de cada coalición, en la mayoría de los distritos existía un candidato fuerte por pacto, que indefectiblemente se quedarían con las bancas en juego. Ante ello, cualquier elector más o menos informado sabía que, votos más votos menos, el resultado sería más o menos el mismo de siempre: esto es, una banca para la Concertación y otra para la Alianza por Chile. Esta situación repetida durante varias elecciones, puede haber generado la idea de que la competencia en Chile es pura ficción y que lo que en verdad existe son dos grandes bloques de partidos que se reparten el poder cada cuatro años. Bunker y Navia (2015) aportan evidencia relevante respecto a este fenómeno: luego de analizar 720 carreras electorales para la Cámara de Diputados realizadas entre 1989 y 2009, encontraron que sólo en el 7,7% de los casos (47) una coalición dobló en votos a la otra (doblaje) obteniendo las dos bancas en disputa. En el 92,3% de los casos restantes, las dos bancas en juego en la circunscripción se repartieron entre las dos coaliciones ma-

tores. Por tanto, durante veinte años, el nivel de incertidumbre electoral del sistema estuvo reducido a un puñado de distritos, generando la idea de que el resultado se conoce de antemano.

Adam Przeworski (1995) afirmó que la democracia se distingue de los demás sistemas de gobierno por haber sido capaz de “institucionalizar la incertidumbre”. O sea, los agentes políticos en una democracia hacen lo necesario para obtener “el mayor rédito posible de sus acciones pero son incapaces de controlar el desenlace de los procesos de interacción [por ejemplo, la elección nacional]. Llegados a ese punto, no les queda otra cosa que esperar cuál será el resultado”²⁸. En Chile, con el sistema binominal, pareció haberse eliminado uno de los supuestos básicos de esa interacción estratégica, desarrollando así un factor de fuerte erosión de la legitimidad de la democracia.

Además, el sistema binominal fue diseñado para favorecer la suerte de las segundas fuerzas y perjudicar sostenidamente a las terceras y cuartas. Dada la distribución inicial de preferencias del plebiscito de 1988 -entre dos grandes alternativas- y la poderosa retórica política que aquél evento alimentó a lo largo de los años, se volvió muy difícil que terceros partidos se hicieran un lugar en el Congreso. Para que éstos pudiesen desplazar a la segunda fuerza en un distrito necesitaban reunir por lo menos la cuarta parte del electorado, algo prácticamente imposible dada la sólida distribución de preferencias entre los que se presentaban a votar. El ejemplo emblemático de este problema lo constituye el Partido Comunista que durante cuatro elecciones legislativas consecutivas (1993-2005) impulsó una tercera coalición consiguiendo en promedio el 5,5% de los votos válidos, sin lograr a cambio un escaño²⁹. Para cualquier votante de terceras o cuartas fuerzas, resultaba obvio que sus candidatos no alcanzarían una banca en la elección, por lo que ir a votar resultaba ser simplemente un acto testimonial o de compromiso ideológico. Por esa razón, es probable que los electorados potenciales de los partidos y pactos menores jamás se hayan manifes-

28 Afirmar Przeworski (1995:18): “...la democracia es un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes, pero ninguna fuerza concreta controla el desarrollo de los conflictos, pues las consecuencias de sus acciones dependen de las acciones de los demás y éstas no pueden preverse unívocamente. Desde el punto de vista de cada participante, los resultados son inciertos: la democracia aparece como un sistema en el cual todo el mundo hace lo que le sea favorable para sus intereses; luego se lanzan los dados y se espera para comprobar cuál es el resultado...”.

29 Solamente cuando el Partido Comunista alcanzó un acuerdo con la Concertación en 2009, tres de sus miembros pudieron ingresar como diputados al Congreso. En 2014, el Partido Comunista se convirtió en miembro de la Nueva Mayoría y duplicó el número de diputados en esa elección.

tado bajo la vigencia del sistema binominal pues la permanente exclusión estimuló indudablemente la abstención electoral³⁰.

Por tanto, el sistema binominal encorsetó al histórico sistema multipartidario en un mundo de opciones binarias para las cuales se requería un sistema centralizado de selección de candidatos. Mientras esta estructura anuló la competencia intrapartidaria, el propio sistema binominal congeló la competencia entre coaliciones. Así, la elección se transformó en un acto rutinario sin incertidumbre donde la ciudadanía percibía que pocas cosas estaban en juego.

1.4. Movilizaciones, escándalos y malestar

La combinación de escasa incertidumbre electoral, desarraigo social de los partidos y aumento de la abstención ciudadana alentaron un escenario de letargo peligroso para la democracia. Si bien es cierto que el apoyo al régimen se mantuvo constante durante todo ese tiempo (algo más de la mitad de los ciudadanos manifestaba el apoyo al régimen) y que los observadores internacionales seguían considerando a Chile como un caso exitoso en variadísimos planos, comenzó a surgir evidencia sobre un creciente malestar de la población con el sistema político y sus principales actores (Joignant et al. 2017). En un reciente trabajo, Segovia (2017) muestra que los niveles de malestar –expresados en desconfianza a las instituciones, desaprobación de los presidentes y descontento con los partidos–, son realmente altos y que dicho malestar estaría instalado desde largo tiempo³¹.

Desde otra perspectiva, Somma (2017) explica que en Chile existen varios tipos de descontentos motivados por las consecuencias generadas por la sociedad de mercado, la incapacidad de las elites para modificar esas situaciones y la rigidez de las instituciones políticas para incorporar a nuevos grupos que contribuyan a reformar las estructuras de mercado. Si bien durante los primeros años de democracia los movimientos sociales no presentaron una gran actividad, a partir de las protestas

30 Una forma simple de comprobar este fenómeno consiste en comparar el desempeño electoral del Partido Comunista en las elecciones legislativas con el de las elecciones de autoridades municipales. Una forma simple de comprobar este fenómeno consiste en comparar el desempeño electoral del Partido Comunista en las elecciones legislativas con el de las elecciones de autoridades municipales.

31 Al respecto, Segovia (2017) afirma que la desconfianza y la desafección vendrían a ser fenómenos más recientes que aumentan en forma gradual y constante. En base a una encuesta realizada en Argentina, Chile y Uruguay, Chasquetti (2017) muestra que la proporción de ciudadanos chilenos que desaprueban a la presidencia, desconfían del gobierno y no se sienten representados, es cinco veces mayor que en Uruguay (30% contra 6%).

mapuches de 1997 comenzó en Chile un incremento de la movilización social. En 2006, ganó el espacio público el movimiento de los pingüinos -estudiantes secundarios- y en 2011-2012, el movimiento estudiantil universitario. Según Somma, desde mediados de los años 2000, el número de eventos de protesta y el número de participantes aumentaron abruptamente en torno a demandas unidimensionales relacionadas con la educación, el medio ambiente, los pueblos originarios y las localidades particulares. La lenta y sostenida irrupción de protestas habría contribuido a cambiar el estado de consciencia de la sociedad respecto al modelo socioeconómico implantado en Chile. El movimiento estudiantil, por ejemplo, mostró que la educación superior estaba entre las más caras del planeta, que los agentes privados se enriquecían en base al endeudamiento familiar y que los gobiernos tenían graves dificultades para iniciar reformas estructurales en la materia. Las organizaciones ambientales mostraron evidencia acerca de los costos de ciertas actividades productivas basadas en la explotación de recursos naturales. Las organizaciones mapuches mostraron cómo ciertos proyectos económicos afectaban el medio ambiente y denunciaron la criminalización de sus organizaciones por parte de la policía (Somma y Bargsted, 2015). Pese a que la economía había crecido y que Chile era un país infinitamente más próspero que a la salida de la dictadura, la población comenzaba no solo a sentir malestar sino también a expresarlo en las calles. Segovia (2017) descarta que la participación en eventos de protesta suponga un cuestionamiento a la democracia, pues sus datos muestran que los ciudadanos que se movilizan son precisamente aquellos más inclinados a apoyar el régimen democrático.

Mientras las protestas se incrementaban, los escándalos de corrupción se volvieron cada vez más frecuentes. Los casos más resonados fueron los de Inverlink (2003)³², LAN (2006)³³, Penta (2014)³⁴ y Soquimich

32 En el año 2003, el gerente del Grupo Inverlink recibía información privilegiada de la secretaria del Presidente del Banco Central a cambio de coimas. El fraude fue descubierto por el propio Presidente del Banco luego de detectar que su ordenador había sido utilizado con ese fin. El caso tuvo otras derivaciones cuando se conoció que el Jefe de Tesorería de Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) extraía documentos de esta empresa (depósitos a plazo fijo) para que Inverlink obtuviera préstamos en el sistema bancario. Los implicados recibieron condena. Ver: <http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/02/15/caso-inverlink-cuando-la-corrupcion-supera-los-negocios.shtml>

33 En 2006, la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile (SVS) reveló que Sebastián Piñera, miembro del directorio y accionista de la empresa de LAN Airlines, había comprado acciones de la empresa a precios más bajos de lo normal y en momentos particularmente muy convenientes. Él y su socio, Juan José Cueto, fueron acusados por la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) de haber hecho uso de información privilegiada, ... (continuación de citas en la siguiente página)

(2015)³⁵, cuyas denuncias alcanzaron a políticos de prácticamente todos los partidos. El caso Penta presenta especial relevancia para nuestro argumento, cuyas empresas fueron acusadas de fraude fiscal con el fin de financiar las campañas electorales de determinados candidatos al Congreso de los partidos de centro derecha (emitieron pagos para financiar campañas a cambio de boletas falsas). Este hecho develó que el sistema de regulación del financiamiento de la política en Chile era absolutamente ineficiente. El caso SQM, que implicó también a políticos de la coalición de gobierno, terminó de instalar la idea de que la corrupción no era un problema exclusivo de las dictaduras o una forma típica de comportamiento de los políticos de derecha y sus donantes, sino un mal extendido a todo el sistema del cual ningún dirigente político podía escapar.

El Gráfico 4 presenta información sobre una encuesta de opinión pública realizada por el Centro de Estudios Públicos donde se pregunta a los ciudadanos cuán extendida está la corrupción en Chile. Como podrá apreciarse, la respuesta “casi todos” creció desde un 14% en el año 2006 hasta un 50% en 2016. La suma de “casi todos los políticos” y “bastantes políticos” pasa de 57% a 80%.

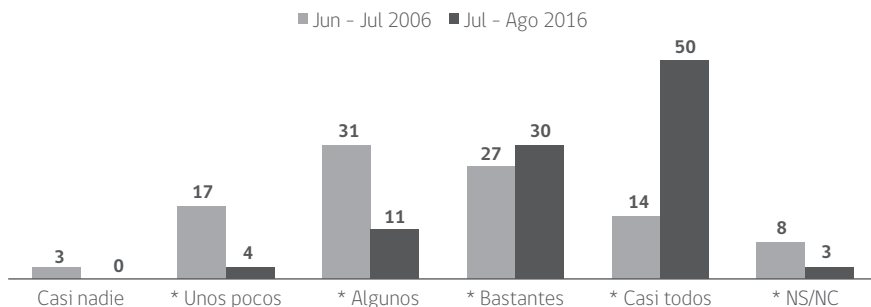
... no accesible a los demás compradores. Piñera aceptó la acusación y pagó la multa im-
puesta, en tanto su socio apeló sin éxito la decisión ante la Corte de Apelaciones. Ver al
respecto: <http://ciperchile.cl/2009/09/29/el-directorio-de-lan-que-se-transformo-en-la-peor-pesadilla-de-pinera/> y http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=50718-00122010000200017

34 En 2014, fue presentada una denuncia contra las empresas pertenecientes al Grupo Penta por el uso indebido de boletas de honorarios y la emisión de facturas falsas para disminuir la base imponible de sus impuestos sobre la renta. La investigación demostró que las empresas del Grupo contribuyeron al financiamiento de las campañas electorales de diversos políticos de diferentes partidos. De acuerdo con el Servicio de Impuestos Internos, el perjuicio total para las arcas del Estado superó los \$ 849 millones y determinó la formulación de 16 acciones legales que implicaron a 69 personas querelladas. A la fecha, el proceso judicial se mantiene en curso. Al respecto ver: <http://www.latercera.com/noticia/perjuicio-fiscal-caso-penta-supero-842-millones-sqm/>

35 Las investigaciones contra el Subsecretario de Minería por el caso Penta, derivaron en un segundo escándalo de corrupción en torno a la Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), empresa minera privada dedicada a la explotación, procesamiento y comercialización de minerales, principalmente yodo, potasio y litio. De acuerdo a las investigaciones, la empresa financió campañas políticas de candidatos de la Alianza por Chile y de la Nueva Mayoría mediante la transferencia de fondos en base a boletas falsas emitidas por diversos operadores de los partidos políticos. En abril de 2017, la empresa reconoció haber realizado pagos indebidos a las campañas de diferentes legisladores de UDI, PS y a miembros del gobierno de Sebastián Piñera. Las investigaciones judiciales continúan en curso. El Servicio de Impuestos Internos realizó por este caso 18 acciones legales que implicaron a 63 personas. A la fecha, el proceso judicial se mantiene en curso.

Gráfico 4. Extensión de la corrupción

¿Cuántos políticos en Chile están involucrados en actos de corrupción?



Fuente: Encuesta CEP

Pese a que en el Índice Mundial de Percepción de la Corrupción que elabora anualmente Transparencia Internacional, Chile como país no cayó radicalmente (apenas pasó de la posición 20 en 2006; a la posición 24 en 2016), los ciudadanos comenzaban a focalizar su desconfianza en los políticos, sin establecer distinción ideológica o adhesión partidaria. Esta situación de congelamiento y desprestigio de la política exigía una reacción por parte de la dirigencia política chilena. La campaña hacia las elecciones presidenciales de 2014 y un conjunto de decisiones adoptadas por la Presidenta Michel Bachelet traerían las primeras respuestas a la crisis de confianza.

II. El proceso de reformas políticas en Chile

En los treinta meses que van de mayo de 2014 a octubre de 2016, el sistema político chileno sancionó más de una decena de leyes orientadas a reformar algunas de las principales reglas del juego político. Ello supuso fortalecer determinadas instituciones y proveer nuevos procedimientos para resolver algunos de los problemas analizados en el apartado anterior. En términos comparados, no son muchos los casos donde una democracia consolidada decide promover y aprobar un conjunto de reformas sustantivas en un periodo de tiempo tan breve y con un apoyo legislativo tan amplio. El motivo o razón última de este impulso reformista puede encontrarse en el pleno convencimiento de los actores respecto a la gravedad de los problemas que la democracia chilena comenzaba a afrontar.

La literatura politológica sobre reformas de reglas de juego es extensa y suele centrarse en el papel de los actores políticos, las oportunida-

des de cambio y los factores que explican el desarrollo de los procesos. Geddes (1996) sostiene que a la hora de escoger reglas de juego, los políticos suelen considerar, en primer término, su propio interés. Cuando ellos están convencidos de que las nuevas reglas de juego les brindarán beneficios futuros, estarán más proclives a aprobar cambios. Pero cuando crean que las nuevas reglas pueden llegar a perjudicarlos, se mostrarán más renuentes a aprobar cambios. Sin discrepar con esta perspectiva, Buquet (2007) y Negreto (2013) han destacado la importancia de los factores contextuales en los procesos de reformas. Desde esta perspectiva, las decisiones de apoyar o rechazar un cambio, así como las características de la enmienda que se propone, están mediadas por la percepción que las élites partidarias tienen sobre el grado de legitimidad y eficacia del régimen político (Linz 1987)³⁶. Estos factores limitan la racionalidad del actor político generando resultados diferentes y hasta opuestos a los esperados por la teoría de la elección racional.

Si una democracia no enfrenta problemas serios de legitimidad y eficacia, los políticos reformistas serán más proclives a guiarse por su propio interés (comportamiento egoísta) e impulsarán enmiendas que puedan favorecerlos. Este tipo de enmiendas serán necesariamente excluyentes pues supondrán un beneficio que obtendrán únicamente aquellos que las proponen y consiguen aprobarlas. Pero si la democracia presenta problemas de legitimidad y eficacia, es probable que los políticos reformistas teman por la estabilidad del sistema e impulsen cambios que tomen en cuenta esas dificultades, renunciando así a conseguir ventajas particulares y directas. Estas reformas tendrán un carácter inclusivo porque favorecerán a otros actores diferentes a los que las impulsan y consiguen aprobarlas. El fin último de estos procedimientos de enmienda será reequilibrar la confianza en el sistema. Buquet (2007) ha denominado al primer grupo de políticos reformistas como coalición ascendente y al segundo grupo como coaliciones declinantes. Las reformas excluyentes son aquellas que favorecen claramente a la coalición que la impulsa, en tanto las reformas incluyentes son aquellas que favorecen el ingreso de nuevos actores a la política. Por ejemplo, si un sistema político adopta reglas como la mayoría simple para la elección

36 Juan J. Linz (1987:38) sostiene que “la legitimidad de la democracia se basa en la creencia de que para un país concreto en un momento histórico dado ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos”. Asimismo, define la eficacia como “la capacidad del régimen de dar soluciones concretas a problemas básicos”. La evaluación de la eficacia del régimen la realiza la ciudadanía y consiste en considerar la capacidad del gobierno para resolver problemas concretos. La efectividad es “la capacidad del gobierno de poner realmente en práctica las políticas formuladas y lograr el resultado deseado”. Funciona junto con la eficacia, pero en un nivel de menor abstracción.

presidencial o fórmulas extremadamente desproporcionales para la elección legislativa, estaría introduciendo reformas de tipo excluyente que obviamente beneficiarían a los partidos más grandes y perjudicarían a los partidos pequeños. Pero si un sistema político aprueba reglas como la mayoría absoluta con doble vuelta para la elección presidencial o la representación proporcional para la elección legislativa, estaría incorporando reglas de tipo inclusivo que favorecerían la incorporación de partidos menores³⁷.

Este modelo teórico resulta muy apropiado para analizar las reformas aprobadas en Chile durante el período 2014-2016. La información recopilada y las entrevistas realizadas permiten pensar que la coalición reformista ha impulsado reformas de tipo incluyente que favorecerán la incorporación de nuevos actores al sistema político. Esta coalición puede ser considerada declinante pues está duramente cuestionada por la sociedad y prefiere realizar reformas que amplíen la legitimidad del sistema antes que cambios en beneficio propio. La baja participación en las elecciones, las protestas sociales y el estado de la opinión pública dan cuenta de la pérdida de legitimidad y eficacia del sistema político³⁸. Como veremos más adelante, la perspectiva introducida por la coalición reformista en la fundamentación de sus reformas revela con mucha claridad la preocupación por este tipo de problemas y el deseo por introducir cambios que fortalezcan la legitimidad y eficacia del régimen democrático.

2.1. El origen del proceso de reforma

En diciembre de 2013, Michelle Bachelet conquistó por segunda vez la Presidencia de la República con un programa orientado a resolver algunos de los factores que motivaban el malestar ciudadano. Su programa expresaba el compromiso por abordar algunos de los problemas socio-económicos que originaron las movilizaciones en los años previos (educación, pensiones, medio ambiente, etc.)³⁹, pero también mostraba

37 Buquet (2007) analiza las reformas incluyentes y excluyentes analizando únicamente dispositivos del sistema electoral presidencial. Un ejemplo de reforma incluyente impulsada por una coalición declinante es la nueva Constitución de Colombia de 1991. Las reformas realizadas en ese mismo país por el Presidente Uribe a partir de 2002, son reformas excluyentes impulsadas por una coalición ascendente.

38 Navia (2017) discute esta perspectiva por entender que el apoyo a la democracia ha permanecido estable durante más de una década. Si bien esto es cierto, como ya lo hemos subrayado, entendemos que la medición del apoyo al régimen no da cuenta de la variedad de problemas que percibe la sociedad chilena como tampoco de su profundo malestar con la dirigencia política.

39 Por ejemplo, el Programa expresaba la intención de abrir nuevas universidades... (continuación de citas en la siguiente página)

un firme compromiso por reformar la Constitución, cambiar el sistema de elección binominal e impulsar una nueva regulación del financiamiento de la política⁴⁰. La espectacular votación alcanzada por la Nueva Mayoría en la elección parlamentaria, así como la aplastante victoria de Bachelet en la segunda vuelta presidencial, dejaron al gobierno en inmejorables condiciones para impulsar esas reformas (Fuentes 2017a). Para poder reformar el sistema electoral binominal e introducir un nuevo estándar en materia de procedimientos de regulación y control del flujo de dinero hacia la política, el gobierno desarrolló una correcta estrategia orientada a desmontar los candados normativos vigentes. Al igual que ocurrió en 2005, el gobierno apuntó a desarrollar caminos específicos que permitieran abrirse paso por el complejo entramado normativo de la Constitución de 1980, sus leyes orgánicas y sus sucesivas enmiendas. Ello exigió tener en claro cuál era el punto de partida específico de cada iniciativa, conocer cuántas normas serían afectadas por la iniciativa, saber cuánto respaldo debería conseguirse en el Congreso y, sobre todo, establecer un timing en la presentación de las iniciativas de reforma que permitiera ordenar adecuadamente el debate y la negociación.

Al comienzo del primer año de gobierno, Bachelet envió al Congreso un proyecto de sustitución del sistema binominal que modificaba cuatro importantes piezas legislativas: la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (N° 18.603 del 1987); la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (N° 18.700 de 1988); la Ley sobre Transparencia, Limite y Control del Gasto Electoral (N° 19.884 de 2003); y la Ley del Sistema de Elecciones Primarias para la Nominación de Candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcalde (N° 20.640 de 2012). En diciembre de 2014, cuando la reforma al sistema binominal estaba encaminada, el gobierno presentó el proyecto de ley que modificaba el sistema de financiamiento de la política, la cual modificaba las cuatro leyes mencionadas pero además afectaba a otras

... estatales, crear centros de formación técnica por regiones, desmunicipalizar la educación pública, gratuidad universal en la educación en un plazo máximo de 6 años; aprobar una reforma tributaria que recaude 3% del PIB; eliminar el FUT; crear una AFP estatal; impulsar el matrimonio entre personas del mismo sexo; aborto terapéutico; reconocimiento constitucional de los pueblos originarios

40 Gamboa y Morales (2016) dan cuenta de una motivación más egoísta por parte de la coalición gobernante: la reforma del sistema electoral buscaba principalmente resolver los problemas que afectaban a los partidos de la Nueva Mayoría a la hora de confeccionar las listas para las elecciones. Como la coalición estaba integrada por 7 partidos, los procesos centralizados de negociación de candidaturas para el sistema binominal eran tan dramáticos que ya no se podían sostener en el tiempo.

cinco leyes sustantivas⁴¹. Como podrá apreciarse, cada paso reformista implicaba la modificación de parte del entramado legal heredado del régimen autoritario, lo cual suponía en sí mismo un problema político adicional, pues el debate no solo estaría centrado en las materias a las cuales la reforma apuntaba, sino también a la evaluación del pasado reciente y las diferentes responsabilidades asumidas por los actores del sistema político.

Asimismo, en marzo de 2015, en un marco de descrédito de la política originado por los escándalos políticos y judiciales que afectaban al país⁴², la Presidenta decidió crear un Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción⁴³, integrado por 15 reconocidas personalidades provenientes de diferentes ámbitos profesionales⁴⁴.

41 Las cinco leyes son: Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (N° 18.556 de 1986); Ley Orgánica Constitucional que fija planta del Servicio Electoral y modifica Ley N° 18.556 (N° 18.583 de 1986); Ley que regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica (N° 19.882 de 2003); Ley que incentiva y norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos (N° 19.885 en 2003); y Ley sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral (N° 19.884 de 2003).

42 A los casos mencionados anteriormente, se sumó la denuncia de tráfico de influencias que implicaba al hijo de la Presidenta. El caso fue conocido popularmente como Caval y supuso un duro golpe a la popularidad del gobierno. A la fecha, el proceso judicial se mantiene en curso.

43 La formación de comisiones asesoras presidenciales con el objetivo de analizar y proponer reformas en distintas áreas de la política pública ha sido un fenómeno recurrente en Chile. Todos los gobiernos desde 1990 utilizaron esta modalidad para abordar decisiones sensibles en políticas públicas o para impulsar reformas que exigieran una gran experticia técnica. Entre 1990 y 2008, los gobiernos de la Concertación designaron un total de 20 comisiones asesoras presidenciales ad hoc. Bachelet, en particular, había creado 6 hasta 2008 (Aguilera 2009).

44 Los miembros iniciales del Consejo Asesor eran: Eduardo Engel Goetz (Ingeniero civil y Doctor en Estadística de la Universidad de Stanford y Doctor en Tecnología de la Universidad de Massachusetts); Benito Baranda Ferrán (Psicólogo, Director internacional de la Fundación América Solidaria); Álvaro Castañón Cuevas (Abogado, Coordinador Legislativo de la Fundación Ciudadano Inteligente); Rossana Costa Costa (Ingeniera comercial, Subdirectora del Instituto Libertad y Desarrollo); Vittorio Corbo Lioi (Ingeniero comercial, Doctor en Economía por el MIT y ex presidente del Banco Central de Chile); Alfredo Etcheberry Orthusteguy (Abogado y Máster en Derecho Comparado de la Universidad de Columbia); Olga Feliú Segovia (Abogada, Presidenta del Colegio de Abogados de Chile); Claudio Fuentes Saavedra (Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Carolina del Norte, Director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales); José Andrés Murillo Urrutia (Doctor en Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de París, Presidente de la Fundación Para la Confianza; Andrea Repetto Lisboa (Economista, Doctora en Economía del MIT y profesora de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez); Manuel Riesco Larraín (Ingeniero Civil, Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (Cenda); Marcela Ríos Tobar (Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Wisconsin-Madison y Oficial a cargo del Programa de Gobernabilidad del PNUD en Chile); Lucas Sierra Iribarren... (continuación de citas en la siguiente página)

Desde esa perspectiva, podría señalarse que la Presidenta intentó transformar la crisis de credibilidad en la que estaba sumido el sistema político chileno en una oportunidad para avanzar en la agenda de reformas. Pese al deterioro de la aprobación presidencial observado a lo largo del año 2015⁴⁵, Bachelet no solo mantuvo el rumbo preestablecido sino que duplicó la apuesta, al convocar a prestigiosas figuras con el fin de pensar nuevas reformas que devolvieran credibilidad y probidad a la política.

El funcionamiento del Consejo Asesor Presidencial se extendió por un plazo de 45 días y al final de sus labores entregó al gobierno un informe con más de 300 medidas orientadas a la regulación de los mercados, la modernización del Estado, la regulación de los partidos políticos, el vínculo entre el sector público y privado, el fortalecimiento del SERVEL y el desarrollo de la educación cívica en materia de probidad (Fuentes 2017b). Algunas de las propuestas de esta Comisión ya estaban siendo analizadas por el Congreso, en tanto otras fueron insumos para la elaboración de nuevos proyectos de ley, abriendo así una segunda etapa en la agenda de reformas políticas que se extendería durante todo 2015⁴⁶. El estado de la opinión pública, el compromiso electoral de la coalición de gobierno y el monitoreo constante de los medios de comunicación y la sociedad civil, contribuirían al éxito legislativo de la mayor parte de ellas (Fuentes 2017a).

... (Abogado, máster en Derecho de la Universidad de Yale, doctor de la Universidad de Cambridge (Reino Unido), y subdirector del Centro de Estudios Públicos (CEP); Agustín Squella Narducci (Abogado, doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales 2009); Paulina Veloso Valenzuela (Abogada, ex ministra secretaria general de la Presidencia 2006–2007; Daniel Zovatto Garetto (Doctor en Derecho Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Administración Pública de la Universidad de Harvard y encargado regional de IDEA Internacional.

45 Según la encuesta del Centro de Estudios Públicos, la aprobación presidencial cayó desde un 50% en julio de 2014 hasta un mínimo de 16% en julio de 2016. Arana Araya (2017) sostiene que al descrédito presidencial se sumó la caída en la credibilidad de instituciones como el Congreso, los Tribunales de Justicia o los partidos políticos, lo cual supone una pérdida de apoyo al conjunto del sistema político.

46 Algunas de las propuestas de la Comisión coincidían con iniciativas que ya estaban siendo tratadas por el Congreso. Sin embargo, al ser promovidas desde un ámbito externo legitimado por la Presidencia y avalado por la opinión pública, adquirieron mayor dimensión política y aumentaron su chance de ser sancionadas a la brevedad.

Para nuestro propósito analítico, hemos ordenado las reformas políticas más importantes en tres grupos temáticos:

Reforma electorales	Ley N° 20.840 – Reforma del Sistema Electoral Binominal
	Ley N° 20.748 – Regulación del sufragio en el extranjero
	Ley N° 20.960 – Voto de los chilenos en el extranjero
Reforma del financiamiento	Ley N° 20.900 – Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia
	Ley N° 20.870 – Cesación en cargos por infracción grave a las normas
	Ley N° 20.860 – Autonomía del SERVEL.
Reforma de los partidos	Ley N° 20.915 – Fortalecimiento de los Partidos Políticos

Los tres grupos de iniciativas pueden fácilmente asociarse con los problemas reseñados en la primera sección de este trabajo. El diagrama 1 muestra que el problema del congelamiento de la competencia y la escasa incertidumbre pretende ser combatido con la reforma del sistema electoral; el problema de la corrupción con la reforma de las normas de financiamiento; y el des-enraizamiento de los partidos con la ley que apunta al fortalecimiento de estas organizaciones. La abstención es el único problema para el cual aún no se ha formulado una solución específica.

Diagrama 1. Reformas en Chile (2014-2016)



Fuente: Elaboración propia

Deberíamos, sin embargo, aclarar que el vínculo solución – problema es una distinción analítica de quien suscribe y que evidentemente tiene ribetes simplificadoros. Es muy probable que, en los hechos, una ley que parece orientada a resolver un problema específico contribuya al mismo tiempo a favorecer la solución de otro, pese a no ser la principal respuesta adoptada para el segundo problema. Por ejemplo, la reforma del sistema electoral apuntaría a resolver el problema de la competencia en los distritos y la escasa incertidumbre de los resultados, pero su aprobación afectará sin duda el enraizamiento de los partidos políticos.

Eso es fácil verlo porque el aumento de la magnitud de los distritos y circunscripciones favorecerá la competencia interpartidaria, lo cual empujará a los partidos a vincularse de otro modo con sus electorados potenciales. Además, las nuevas reglas electorales pueden llegar a instalar una segunda competencia al interior de cada pacto o partido entre candidatos, situación que había sido absolutamente anulada por el sistema binominal y su proceso centralizado de selección de candidatos. Como podrá apreciarse, un aumento sustantivo de la competencia inter e intrapartidaria puede generar un efecto positivo sobre el nivel de participación del electorado, siempre y cuando los candidatos salgan en búsqueda del electorado. Por tanto, las soluciones parecen estar formuladas para resolver grandes problemas pero también favorecen la resolución de otros igualmente importantes que, a su vez, son atacados con otras soluciones legales de envergadura. Los efectos combinados de las nuevas reglas fueron previstas por los reformadores tal cual se desprende de la fundamentación de cada proyecto presentado al Congreso⁴⁷, y ello sin dudas tendrá una consecuencia práctica imposible de analizar en el punto del proceso desde donde escribimos.

En lo que resta del capítulo analizaremos cada uno de los tres paquetes de reformas siguiendo una narrativa basada en la presentación de la iniciativa; la reseña de los principales argumentos reformistas; y una breve descripción del trámite y aprobación legislativa. La extensión del análisis dependerá del grado de importancia de cada una de las medidas adoptadas.

2.2. Las reformas electorales

Este grupo de reformas está integrado por tres leyes: la reforma del sistema electoral (Ley N° 20.840); la regulación del voto en el exterior (Ley N° 20.748); y el derecho a voto de los chilenos en el extranjero (Ley N° 20.960).

Reforma del Sistema Binominal

La reforma del sistema binominal es tal vez la principal reforma del paquete de enmiendas aprobadas entre 2014 y 2016. Sus efectos seguramente impactarán sobre múltiples dimensiones de la competencia política, y afectarán la estructura de los partidos, así como al número de actores involucrados en política.

⁴⁷ En por lo menos 3 de los 5 proyectos presentados por el Poder Ejecutivo que aquí se analizan, la Presidenta hace mención al “compromiso del gobierno con el fortalecimiento de la democracia” y al conjunto de “reformas políticas estructurales” que se estaban impulsando.

Desde el retorno a la democracia, los partidos de la Concertación propusieron proyectos orientados a reformar el sistema electoral binominal. Durante los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet predominó la idea de que el sistema electoral era uno de los principales enclaves institucionales heredados del régimen autoritario. Gamboa (2009) contabilizó 19 iniciativas de reforma del sistema binominal presentadas en el Congreso entre los años 1990 y 2007. Al momento de presentarse el proyecto de reforma en 2014, el número de iniciativas había ascendido a 32⁴⁸. La sobrerrepresentación de la oposición en el Senado y las mayorías especiales exigidas para la aprobación de una reforma de estas características volvió imposible un cambio de reglas basado en un esfuerzo unilateral de la centro-izquierda. La reforma constitucional aprobada en 2005, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, abrió el camino para el cambio del sistema al eliminar los senadores designados y vitalicios y con ellos la configuración del Senado como un actor de veto⁴⁹. En esa coyuntura, los legisladores de centro derecha situados en la oposición se negaron a discutir un cambio del sistema binominal (Fuentes 2017b), pero aceptaron quitar de la Constitución la referencia al sistema binominal. La correlación de fuerzas cambiaría una década más tarde cuando el tamaño de la bancada de la Nueva Mayoría se acercara al mínimo necesario para conseguir una reforma del sistema electoral.

En un seminario sobre reforma del sistema electoral realizado en el año 2006, el ex ministro de la Secretaría General de la Presidencia, Edgardo Boeninger, reconoció que el acuerdo multipartidario era el único camino a seguir para reformar el sistema electoral: "los parlamentarios en Chile son juez y parte de una eventual reforma al sistema electoral lo que, evidentemente, la hace mucho más difícil sin mediar algún acuerdo entre ellos. Se necesita un 60% de mayoría para cambiar el sistema en una coma, lo que supone allegar la voluntad de una buena parte de los

48 Afirma Gamboa (2009:246): "Estos proyectos difieren no sólo respecto de quien los presenta (el Ejecutivo o parlamentarios) y de si buscan reformar la Constitución o la Ley 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios (que establece el sistema electoral), sino también en cuanto a su amplitud. Existen proyectos que buscan modificar varios de los elementos del sistema electoral, mientras otros se refieren a uno o dos elementos específicos". El último intento fracasado se registró en noviembre de 2013, cuando la propuesta no alcanzó los 3/5 de votos exigidos en Diputados (61 a favor, 25 en contra).

49 La reforma del 26 de agosto de 2005 quedó plasmada en la Ley N° 20.050 que estableció 54 modificaciones constitucionales. Entre ellas se destacan la eliminación de los senadores designados y vitalicios; la reducción del mandato presidencial de 6 a 4 años; la devolución al Presidente de la facultad de remover a los Comandantes en Jefe de las tres armas y de Carabineros; modificación del Consejo de Seguridad Nacional, transformándolo en un organismo asesor de Presidencia; etc.

parlamentarios a quienes, de paso, de una u otra manera se les movería el piso" (Boeninger 2009:167).

Pese a que esa sentencia suena casi obvia, la posibilidad de lograr un acuerdo multipartidario no fue posible hasta que los partidos de la oposición alcanzaran el gobierno en 2009. Con Sebastián Piñera en la Presidencia, el Congreso también desarrolló una importante discusión en torno a la reforma del sistema binominal pero con un resultado negativo. Pese a ello, sobre el fin del mandato, los senadores Carlos Larraín (RN), Fulvio Rossi (PS), Patricio Walker (PDC), Eugenio Tuma (PPD) y Alberto Espina (RN), presentaron una iniciativa aparentemente menor que eliminaba una frase del artículo 47 de la Constitución que afirmaba que el número total de componentes de la Cámara de Diputados era de 120, al tiempo que modificaba la decimotercera disposición transitoria del texto constitucional que establecía los 4/7 como quórum de votación para modificar la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. La aprobación de esta ley constitucional estuvo basada en la transacción entre los partidos de la Concertación, ahora situados en la oposición, y el principal partido de la coalición gobernante, Renovación Nacional. Los primeros consiguieron abrir la puerta a la ampliación de la cámara baja en una eventual futura reforma, en tanto el segundo logró elevar levemente la mayoría exigida para reformar el sistema electoral (de un 58% a un 60%)⁵⁰.

Una mirada en perspectiva del proceso reformista nos hace comprender que esa breve enmienda fue crucial para posibilitar la ulterior reforma, pues supuso la eliminación de uno de los tantos candados institucionales dejados por el proceso de transición. Bachelet iniciaría su segundo período de gobierno con una Constitución que no hacía mención ni al sistema binominal ni al tamaño las cámaras. La nueva iniciativa de reforma al sistema electoral podría utilizar al número de miembros de cada cámara como un factor de negociación. Asimismo, la reforma no tendría que estar centrada en reformar la Constitución de 1980 sino en enmendar leyes orgánicas constitucionales, lo cual simplificaba los procedimientos y aumentaba su viabilidad política.

El proyecto de reforma al sistema binominal fue presentado el 22 de abril de 2014. En el preámbulo se afirmaba que "la dictadura del general Pinochet diseñó un Congreso Nacional jibarizado en sus atribuciones y dañado, además, por un sistema de elección excluyente". En la visión de

50 El proyecto fue presentado el 28 de agosto de 2013 y aprobado en el último suspiro de la legislatura, el 13 de enero de 2014. La Ley tiene el N° 20.725.

la Presidenta Bachelet, a pesar de algunas importantes reformas logradas, “sigue existiendo una brecha entre el Congreso Nacional que tenemos y el que Chile desea y necesita”. En términos generales, el proyecto sustituyó el sistema binominal por un “sistema proporcional inclusivo” que buscaba resolver seis desafíos concretos: i) reducir la desigualdad del voto; ii) permitir la representación e inclusión de todas las fuerzas políticas significativas; iii) aumentar la competitividad e incertidumbre de la competencia; iv) facilitar la expresión de la mayoría y la representación de las minorías; v) promover un Congreso que refleje la diversidad de la sociedad; y vi) evitar que candidatos con grandes votaciones quedaran afuera del Congreso.

La reforma introdujo innovaciones al tamaño de las cámaras, la magnitud de los distritos y las circunscripciones, las características de las listas de candidatos, los mecanismos de asignación de bancas, y la inclusión de la cuota de género. A continuación se describen brevemente algunos de los aspectos más relevantes de la norma.

Tamaño de las cámaras y de los distritos y circunscripciones electorales: La reforma establece que el Senado pasa de 38 a 50 bancas, y la Cámara de Diputados de 120 a 155⁵¹. La elección de la Cámara de Diputados se realizará en base a 28 distritos que eligen entre 3 y 8 diputados en función de la población inscrita. El trazado de los distritos se realizó en base a la fusión de los antiguos distritos binominales. En la elección del Senado habrá 15 circunscripciones que coinciden con las regiones del país y elegirán 2, 3 o 5 senadores. La definición del número de bancas por circunscripción no es demográfica sino ajustada a la aplicación de un conjunto de criterios negociados en el Congreso y avalados por el Tribunal Constitucional⁵². La reforma establece que el SERVEL deberá actualizar cada 10 años el número de escaños que le corresponde a cada distrito electoral de la Cámara de Diputados en base al número de votantes inscritos en el registro.

Listas de candidatos: Las listas de candidatos seguirán siendo cerradas y no bloqueadas y la confección estará a cargo de los partidos o pactos entre

51 El proyecto inicial preveía volver al tamaño del Congreso previo a 1973 (50 senadores y 150 diputados) pero la negociación con los senadores elevó el número a 155.

52 De acuerdo al Tribunal Constitucional chileno la distribución de los distritos se funda en lo siguiente: “La distribución de los distritos, en el marco del sistema electoral proporcional moderado que se crea por el proyecto, en reemplazo del sistema binominal, no afecta el principio del voto igualitario (ni en una perspectiva formal ni sustancial) pues, si bien hay desproporciones, éstas no son arbitrarias sino razonables, y justificadas en razones geográficas, de igualdad de oportunidades, de inclusión social y de competitividad, no comprobándose que afecten “las opiniones políticas o de otra índole” de alguna parte de la población”. Ver <http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=2777wsdefrtg>

partidos. Las listas deben incluir un número de candidatos igual al número de cargos en disputa más uno ($N+1$). Solo incluirán los nombres de los candidatos (sin fotografía de rostro) y se imprimirán en el orden que establezca el partido o pacto. Los electores tienen un único voto que deberá expresarse hacia el candidato de la lista de su preferencia mediante una marca.

Cuota de género: Las listas de candidatos deben contar con al menos un 40% de mujeres. Si los partidos realizan elecciones primarias para seleccionar candidatos sólo pondrán en juego un 40% de los cargos de las listas, de forma de poder completar la cuota –con el 60% de candidaturas restante– si el resultado no beneficia a suficientes candidatas mujeres. El régimen de cuotas se aplicará en los procesos electorales de 2017, 2021, 2025 y 2029. La ley establece además un incentivo a los partidos que consigan elegir candidatas mujeres, 500 UF por candidata electa y un reembolso adicional por voto de 0,100 UF.

Candidaturas independientes: La ley determina que al interior de cada pacto electoral, los partidos podrán asociarse con candidatos independientes. Para poder presentarse a la elección, los candidatos partidarios deben contar con el respaldo en firmas de al menos un 0,25% del número de electores que participaron en la última elección de diputados (umbral de representación), en tanto los independientes deberán alcanzar un 0,5%.

Asignación de bancas: La transformación de votos en bancas se realizará mediante el método D'Hondt, el cual supone que el número de votos obtenidos por cada lista se dividirá por una serie numérica simple (uno, dos, tres y así sucesivamente) hasta la cantidad de cargos que corresponda elegir en el distrito. Los cocientes de esas divisiones se ordenarán en forma decreciente y se asignarán las bancas a los más altos, primero por lista y luego al interior de cada lista.

Fuentes (2017a) señala que la aprobación de esta reforma obedece al cambio en la correlación de fuerzas en el Congreso, producto del resultado de la elección de noviembre de 2013. Como se dijo antes, por primera vez desde el retorno a la democracia, la coalición gobernante contó con una mayoría legislativa en cada cámara: 67 bancas (56%) en la Cámara de Diputados y 21 (55%) en la Cámara de Senadores⁵³. No obstante, la Nueva Mayoría necesitaba conseguir algunos aliados para

53 En esa elección la Nueva Mayoría conquistó 12 de las 20 bancas del Senado que se renovaban correspondientes a las circunscripciones de Antofagasta, Coquimbo, O'Higgins, Biobío, Los Ríos, Los Lagos, Magallanes y Metropolitana de Santiago. La Nueva Mayoría consiguió 10 doblajes en diputados y 2 en senadores.

alcanzar los quórum de 4/7 (2 diputados y 1 senador) y 3/5 (5 diputados y 2 senadores). Como se mencionó arriba, el proyecto enviado por la Presidenta enmendaba la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, que exigía el voto conforme de los 4/7 de cada cámara, y la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones y Escrutinios que requería de una mayoría de 3/5 miembros de cada cámara.

El trámite parlamentario estuvo condicionado entonces por la negociación entre la bancada del gobierno y los legisladores de la oposición. Para obtener el apoyo necesario, los legisladores oficialistas debieron aceptar algunas modificaciones⁵⁴. En el Senado fueron claves los votos de los independientes de centroderecha, Antonio Horvath y Lily Pérez. En Diputados, el proyecto consiguió el apoyo de 11 diputados de Renovación Nacional, 5 diputados independientes (Boric, Fuentes, Jackson, Poblete y Sepúlveda) y 6 diputados de los nuevos pequeños partidos, Izquierda Ciudadana (Aguiló), Amplitud (Browne, Godoy y Rubilar), Evopoli (Kast) y Partido Liberal (Mirosevic)⁵⁵. La UDI fue el principal opositor a la reforma en ambas cámaras.

Cuando la norma fue aprobada en la Cámara de Diputados, el líder de la bancada del PPD, Pepe Auth, afirmó que con la ley “se cae el pilar fundamental del edificio político levantado por la dictadura militar y sus ideólogos para prolongar su control del país, congelar el sistema político e impedir cambios que acompañen la evolución de Chile”. En el otro extremo, el presidente de la UDI, Ernesto Silva, señalaba que la reforma

54 Por ejemplo, se modificó el número de bancas que tendría cada cámara (Diputados subió de 150 a 155 y la circunscripción Metropolitana del Senado pasó de 7 a 5 bancas), se introdujeron cambios en los incentivos que recibirían las candidatas electas, se establecieron procedimientos para realizar primarias sin erosionar el efecto de la cuota, se cambió la fórmula N2 de confección de la lista (dos candidatos por banca a elegir) por el mencionado N+1, etc.

55 De acuerdo con la disposición transitoria decimotercera, las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, referidas al número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente, requieren del voto de 3/5 partes de los diputados y senadores en ejercicio. El proyecto obtuvo su primera sanción en la Cámara de Diputados el 13 de agosto de 2014. Los artículos que requerían mayoría especial consiguieron 86 votos a favor y 28 en contra. No hubo abstenciones. Los artículos que requerían 4/7 (no referidos al número de miembros de las cámaras ni a los distritos) recibieron el voto favorable de 88 diputados, 27 lo hicieron por la negativa y hubo 2 abstenciones. La segunda sanción del proyecto se produjo en las sesiones del Senado del 12 de noviembre de 2014 y del 13 de enero de 2015. El proyecto contó con el apoyo de 28 votos a favor, 6 en contra y 4 abstenciones. La tercera sanción en la Cámara de Diputados se realizó el 20 de enero de 2015, donde los artículos que requerían 3/5 recibieron el apoyo de 90 votos, el rechazo de 22 y 5 abstenciones; en tanto los artículos que exigían 4/7, lograron 110 votos, 3 rechazos y 4 abstenciones.

creaba un “un sistema electoral impuesto por una mayoría transitoria y que va a regir quizás por mucho tiempo, produciendo un desequilibrio y un abuso que no es positivo para Chile”⁵⁶.

Derecho al voto de los chilenos en el exterior

El establecimiento del derecho de los chilenos en el exterior a votar fue establecido en dos pasos. El primero consistió en la aprobación de una enmienda constitucional (Ley N° 20.748) propuesta por las senadoras Isabel Allende (PS), y Soledad Alvear (PDC) y los senadores Alberto Espina (RN), Hernán Larraín (UDI) y Patricio Walker (PDC). Este proyecto constaba de un único artículo que agregaba una frase al inciso tercero del artículo 13 de la Constitución. Su fundamentación señalaba que la democracia debía entenderse como “una tarea permanente de ampliación de mecanismos de participación ciudadana” y que “no debe existir distancia ni tiempo transcurrido que pueda privar a un ciudadano del derecho a sufragar”. La enmienda reconoce el derecho a sufragio a los ciudadanos que se encuentran fuera del país. La posibilidad de sufragar en el extranjero se limita a las elecciones primarias presidenciales, las elecciones para la Presidencia de la República y los plebiscitos nacionales. El procedimiento para materializar la inscripción en el registro electoral y determinar la modalidad de votación fue encomendado a una ley orgánica constitucional.

La iniciativa fue presentada el 14 de agosto de 2013 y promulgada el 30 de abril de 2014. El trámite contó con tres instancias de consideración en el Congreso y los apoyos cosechados dan prueba de una amplia coalición que incluía a los partidos de la oposición (Nueva Mayoría), el gobernante Renovación Nacional, más algunos independientes y el nuevo partido Amplitud .

El segundo paso en la concreción del derecho al voto de los chilenos en el exterior consistió en la aprobación de una segunda enmienda constitucional (Ley N° 20.960) que regularía la forma de inscripción de los mismos en el Registro Electoral, así como los procedimientos para

⁵⁶ Ver <http://www.dw.com/es/congreso-chileno-elimina-sistema-electoral-de-pinochet/a-18203451> y <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/01/20/700016/reforma-al-sistema-electoral-binominal.html>

⁵⁷ El proyecto debía ser aprobado por 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio de acuerdo al artículo 127 de la Constitución. Recibió la primera sanción el 11 de setiembre de 2013 en la cámara alta con el voto a favor de 26 senadores y la negativa de 9. El 1° de abril de 2014, la Cámara de Diputados lo aprobó por 84 votos a favor, 21 votos en contra y 1 abstención. El proyecto fue finalmente aprobado en tercera instancia por el Senado por 28 votos a favor, 5 en contra y 3 abstenciones.

el desarrollo de los procesos electorales y plebiscitarios en el extranjero, tal cual lo encomendaba la Ley N°20.748. La norma modificó la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones y SERVEL (N° 18.556 de 1886) al establecer procedimientos para la inscripción y cambio de domicilio electoral y crear un padrón electoral de ciudadanos en el exterior. También modificó la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (N° 18.700 de 1988) al definir como actores relevantes del proceso a los Consulados, el SERVEL y a los ciudadanos chilenos radicados en el extranjero. La norma determina actos preparatorios y crea organismos institucionales encargados del proceso electoral en el extranjero (útiles electorales; propaganda y publicidad; Juntas Electorales; locales de votación; Oficina Electoral; Acto electoral en el extranjero y escrutinio; y control y reclamaciones en el extranjero).

El proyecto forma parte de la segunda etapa de la agenda de reformas de Bachelet, siendo enviado al Congreso el 19 de octubre de 2015 y promulgado por el Ejecutivo el 7 de octubre de 2016. El trámite también tuvo tres discusiones en el Congreso más un dictamen del Tribunal Constitucional. La votación en las cámaras mostró un amplísimo consenso de todo el arco partidario⁵⁸.

2.3. Las reformas del sistema de financiamiento de la política

Este segundo grupo de reformas está integrado por tres normas: la Ley de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia (N° 20.900), la Ley que establece la cesación en los cargos por infracción grave a las normas (N° 20.870) y la Ley de Autonomía del SERVEL (N° 20.860).

Hasta el año 2003, Chile careció de legislación específica sobre financiamiento de las campañas electorales (Fuentes 2011). La ya mencionada Ley N° 19.884 sancionada ese año, limitó el gasto en campañas,

58 De acuerdo con la disposición transitoria decimotercera, las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, relacionadas con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente, requieren del voto de 3/5 partes de los diputados y senadores en ejercicio. El proyecto recibió la primera sanción el 15 de marzo de 2016 en la Cámara de Diputados, contando con 108 votos a favor y 1 abstención. Los artículos 1° 2° y 3° que exigían la mayoría especial, fueron votados en forma desglosada, recibiendo 109 votos y 1 abstención. En las sesiones del 5 y 19 de julio de 2016, la Cámara de Senadores aprobó el proyecto con cambios con el voto unánime de los presentes (36 senadores en la votación general). El 3 de agosto de 2016, el proyecto retornó a la Cámara de Diputados donde fue aprobado por 110 votos a favor y 1 abstención. Por último, el 23 de setiembre de 2016, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia sobre la constitucionalidad del proyecto.

definió criterios contables para registrar las donaciones privadas y creó un subsidio público mediante la modalidad ex post de pago a los partidos por votos recibidos⁵⁹. Si bien la norma representó un avance importante, en la práctica no generó ningún cambio sustancial en la conducta de los actores políticos. Los mecanismos previstos por la ley carecían de enforcement, pues el SERVEL, organismo al cual se le había encomendado el control, sólo podía indagar sobre los errores administrativos en la confección de los libros contables y carecía de capacidad y autoridad para investigar la procedencia de las donaciones que recibían los partidos.

Ese marco institucional favoreció el desarrollo de procedimientos ilegales de financiamiento que más tarde devinieron en los sonados escándalos de corrupción comentados en el capítulo anterior. Al respecto, vale la pena señalar que los casos Penta y SQM revelaron la existencia de verdaderos sistemas de financiamiento de las campañas que contribuían a evadir impuestos al conjunto de empresas dependientes de estos grupos económicos. En un comienzo, las denuncias alcanzaron a políticos de derecha, pero más tarde las implicancias alcanzaron a algunos políticos de la coalición gobernante. Esta situación provocó desde luego un gran desprestigio de la dirigencia política, abonando la idea de que todos los partidos eran igualmente responsables por los actos de corrupción (Gamboa y Segovia 2016, Arana Araya 2017). La fuerte deslegitimación en la que se vio envuelto el sistema político alentó el envío del proyecto de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia y meses después, la creación del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción.

Financiamiento de la política

La ley N° 20.900 de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia fue propuesta por la Presidenta de la República el 16 de diciembre de 2014, con el fin de establecer reglas para el control de la influencia del dinero sobre la actividad política. La norma perseguía tres objetivos centrales: i) crear condiciones para un acceso más equitativo a los cargos de elección popular potenciando el rol del ciudadano como fuente de ingresos de las campañas, prohibiendo la donación de agentes económicos específicos o de grupos de interés que desequilibren la competencia con aportes extraordinarios; ii) asegurar una mayor transparencia de las donaciones, eliminando los aportes anónimos y los aportes reservados a las campañas; iii) aumentar el control dotando al SERVEL

⁵⁹ Esta ley generó una serie de problemas que debieron ser resueltos por sucesivas leyes en 2004 y 2005 (Ley N° 19.963 y N° 20.053). Ver Fuentes (2011).

de mayores facultades de fiscalización y atribuciones en materia de sanciones. A continuación se mencionan los aspectos más relevantes de la norma.

Financiamiento y gasto: La reforma fortalece el financiamiento público de las campañas. Por un lado, aumenta la cifra multiplicadora del número de votos para determinar el aporte inicial a las campañas (a 0,02 UF) y por otro, incrementa el aporte estatal a los candidatos por concepto de reembolso de gastos electorales al finalizar las campañas (0,04 UF por voto). Establece como condición para el acceso al financiamiento público, la reinscripción de los militantes a los partidos en un plazo de doce meses luego de promulgarse la ley⁶⁰.

En materia de financiamiento privado la reforma establece procedimientos de transparencia. Todos los aportes a candidatos o partidos deberán ser públicos y fácilmente consultables por parte de la ciudadanía. Prohíbe el aporte de personas jurídicas a las campañas lo cual supone la medida más audaz y radical del nuevo estatuto. Respecto a las personas naturales, se establece que no podrán aportar en una misma elección una suma que exceda el 10% del límite del gasto electoral fijado para la respectiva comuna. El tope para una misma elección de alcaldes o concejales será la suma de 1.000 UF y para los comicios parlamentarios, de consejeros regionales o presidenciales, la suma será de 2.000 UF⁶¹.

Finalmente, la norma determina que los aportes personales que realizan los candidatos a sus propias campañas no podrán superar el 25% del gasto electoral permitido.

Control del proceso: Para garantizar el control del financiamiento, la reforma establece que los aportes quedarán registrados por escrito (con nombre completo y cédula de identidad del aportante) y deberán efectuarse únicamente a través del sistema de recepción de aportes del SERVEL, por medio de transferencia electrónica o depósito bancario. Para recibir aportes, los candidatos y partidos políticos deberán autorizar al SERVEL a abrir una cuenta bancaria única a su nombre, autorizando irrevocablemente a su Directorio a tomar conocimiento de

60 La norma también garantiza la información pública a los militantes al establecer que cualquier afiliado podrá solicitar a la directiva de su partido o al SERVEL, copia del Registro de Afiliados del partido político al que pertenece, el cual deberá contener el nombre completo de los afiliados, cédula nacional de identidad y domicilio.

61 Se admiten aportes menores sin publicidad cuyo total no superen las 40 UF en el caso de las elecciones presidenciales; 20 UF para los comicios parlamentarios; y 15 UF en las campañas para alcaldes.

todos los movimientos de la cuenta, en cualquier momento y a su solo requerimiento.

La reforma extiende las campañas a 200 días para quienes compitan para la Presidencia de la República, determinando que en ese lapso podrán recibir aportes de personas naturales aplicándose como límite al gasto electoral el 10% de lo permitido para la elección presidencial.

Propaganda en la vía pública: La reforma regula la propaganda electoral en la vía pública. El SERVEL será el organismo encargado de distribuir los espacios públicos entre las distintas candidaturas y partidos políticos. En tal sentido, se prohíbe el uso de gigantografías estableciéndose un máximo de 2 metros cuadrados para la cartelera. Si bien la norma admite la propaganda en espacios privados mediante el uso de carteles, afiches o letreros que no superen los 6 metros cuadrados, exige a cambio una autorización escrita del propietario o arrendador del inmueble⁶².

La propaganda electoral por medio de la prensa y radioemisoras solo podrá desarrollarse desde el sexagésimo día hasta el tercer día previo a la elección. Solo se podrá efectuar propaganda electoral en los medios de prensa o radioemisoras que informen sus tarifas previamente al SERVEL.

Fiscalización y sanciones: El SERVEL será el organismo encargado de controlar y establecer las sanciones en caso de observar apartamientos de la norma. En los casos donde se otorgue u obtenga aportes para candidaturas o partidos políticos, por un monto que supere en un 40% el límite impuesto por la ley, tendrá una pena de presidio (de 61 días a 3 años y un día) y una multa equivalente al triple de lo otorgado u obtenido. Si se reciben aportes de una persona jurídica, las personas pueden ser penadas con presidio (61 días a 3 años y un día) y una multa equivalente al triple de lo otorgado u obtenido. El suministro de antecedentes falsos por parte del administrador electoral, el administrador general electoral o el administrador general de fondos de un partido político tendrá presidio menor en su grado máximo (tres años y un día a 5 años). También habrá responsabilidad penal por cometer fraude al recibir aportes de campaña.

62 El control estará a cargo de los alcaldes que de oficio, a solicitud de cualquier ciudadano o a requerimiento del SERVEL, deberán retirar u ordenar el retiro de toda la propaganda electoral que se realice con infracción de lo dispuesto. Si el alcalde infringe la citada obligación o si procede de forma arbitraria al retiro de propaganda, el SERVEL remitirá los antecedentes a la Contraloría General de la República para haga efectivas las responsabilidades que procedan.

La reforma también establece que las autoridades públicas que realicen inauguraciones de obras u otros eventos o ceremonias de carácter público, desde el sexagésimo día anterior a la fecha de la elección, deberán cursar invitación por escrito a todos los candidatos del respectivo territorio electoral. El incumplimiento de esta obligación será considerado una contravención al principio de probidad.

Como podrá observarse, la Ley de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia fue pensada para evitar delitos como los observados en los casos Penta y SQM. La prohibición de donaciones de empresas, las limitaciones en la cartelería pública, el control de las cuentas de los partidos a cargo de SERVEL, el incremento de la subvención pública del voto, y la creación de un sistema de financiamiento público y permanente, constituyen iniciativas que apuntan a limitar el gasto total de las campañas, dotar de autonomía a los partidos respecto al poder económico y reorientarlos hacia la ciudadanía en la búsqueda de fondos.

La Ley de Transparencia y Fortalecimiento de la Democracia tuvo un trámite ágil pese su complejidad e impacto⁶³. La iniciativa fue enmendada en el Senado provocando una discrepancia con la Cámara de Diputados. La Comisión Mixta del Congreso resolvió las diferencias mediante un acuerdo entre los partidos del gobierno y Renovación Nacional⁶⁴.

Cesación de cargos por infringir normas

La Ley N° 20.870 que estableció la cesación en los cargos electivos por cometer infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, fue inicialmente redactada por las senadoras Lily Pérez (independiente) e Isabel Allende (PS) y los senadores Felipe Harboe (PPD), Carlos Montes (PS), y Rabindranath Quinteros (PS),

63 De acuerdo al Boletín Estadístico de la Cámara de Diputados para el año 2016, el tiempo promedio de tramitación de las leyes es de 596 días, equivalente a 19,9 meses, por lo que es posible afirmar que las leyes descritas tuvieron un trámite ágil en su discusión y aprobación. Por más información, ver: https://www.camara.cl/camara/media/docs/estadisticas/resumen_16.pdf

64 El 15 de julio de 2015, la Cámara de Diputados aprobó la mayor parte del articulado con el voto afirmativo de 97 diputados, la negativa de 4 y 2 abstenciones. La Cámara de Senadores aprobó el proyecto en general por unanimidad (35 votos) el 5 de agosto de 2015. En la discusión en particular, realizada el 19 de enero de 2016, la Cámara introdujo una serie de modificaciones. Una semana más tarde, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la mayoría de las enmiendas propuestas (103 votos), pero rechazó tres modificaciones a los primeros dos artículos de la norma. Al día siguiente, el 27 de enero de 2016, la Comisión Mixta del Congreso votó un informe que contenía un acuerdo en torno a los temas en disputa. En la votación 28 legisladores manifestaron su voto favorable, 1 lo hizo en contra y 2 se abstuvieron.

y presentada como moción parlamentaria de reforma constitucional el 14 de enero de 2015. El proyecto original modificaba el artículo 60° de la Constitución al agregar un nuevo inciso que sostenía que cesará en su cargo el diputado o senador que haya resultado condenado (mediante sentencia penal firme y ejecutoriada) por haber financiado su campaña electoral con aportes de terceros, obtenidos a través de actos ilegales o fraudulentos.

El 17 de abril de 2015, la Presidenta de la República envió un mensaje complementario que ampliaba el precepto propuesto a los cargos de Alcalde y Concejal, a través de la introducción de dos nuevos incisos al artículo 125 de la Constitución. En su fundamentación, la Presidenta sostuvo que su gobierno se había comprometido “a realizar reformas que permitan tener una democracia más profunda, transparente, participativa y en la cual sus autoridades rindan cuentas directas ante la ciudadanía. Mi objetivo es llevar a cabo una reforma política integral, que cree una nueva arquitectura institucional para nuestro sistema político (...) Las razones que animan este proyecto de ley son la necesidad de establecer sanciones y condiciones que permitan avanzar hacia una política más transparente y que establezca altos niveles de responsabilidad política, en donde aquellos que hayan accedido a su cargo mediante prácticas ilegales y delictivas en el financiamiento de sus campañas deban cesar en el ejercicio de su cargo y no puedan ejercer funciones de representación...”. El trámite parlamentario fue ágil (casi diez meses) y contó con un respaldo unánime de todos los partidos y legisladores⁶⁵.

Autonomía del SERVEL

La Ley N° 20.860 estableció la autonomía constitucional del SERVEL, condición necesaria para la ley de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia (sobre financiamiento) pudiese ser efectiva. Hasta ese entonces, el SERVEL dependía orgánicamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública por lo cual podía ser visto como un organismo alineado al gobierno de turno. Por esa razón, la reforma estableció que el SERVEL sería un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio (un ente o agente autónomo del gobierno). Su desempeño estaría guiado por los principios de imparcialidad, objetividad, indepen-

⁶⁵ El 1° de julio de 2015 el Senado aprobó el proyecto por unanimidad (35 votos). El 14 de octubre la Cámara de Diputados aprobó el proyecto con pequeñas modificaciones por el voto unánime de los 100 diputados presentes. Finalmente, el 20 de octubre de 2015, la Cámara de Senadores aceptó las enmiendas de Diputados por 29 votos a favor y 2 abstenciones.

dencia, especialización y profesionalismo. La propuesta fue elaborada por el Gobierno y en conjunto con el SERVEL entre diciembre de 2014 y marzo de 2015, la cual fue posteriormente presentada ante el Consejo Asesor Presidencial, el 1º de abril de 2015⁶⁶.

La iniciativa preveía que el SERVEL ejerza la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; velara por el cumplimiento de las normas de transparencia, límite y control del gasto electoral; y de aquellas normas vinculadas con los partidos políticos. La dirección del organismo correspondería a un Consejo Directivo integrado por cinco consejeros designados por el o la Presidente de la República, previo acuerdo del Senado en decisión adoptada por 2/3 de sus miembros. Los consejeros durarán diez años en su cargo y no tendrán reelección, siendo renovados por parcialidad⁶⁷. Solo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del o la Presidente de la República o por un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados, por cometer infracciones graves contra la Constitución, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La reforma también estableció que la organización y atribuciones del SERVEL serían definidas por una ley orgánica constitucional y que su forma de desconcentración, plantas, remuneraciones y estatuto del personal serían determinadas por ley.

El proyecto fue presentado por la Presidencia de la República el 19 de mayo de 2015. En la fundamentación, la Presidenta sostiene que: "Fortalecer la democracia de nuestro país constituye un sólido compromiso de este Gobierno. En lo que va de mi mandato ya hemos logrado significativos avances en esta materia, tales como la eliminación del sistema electoral binominal y su sustitución por uno de carácter proporcional y representativo...".

Por tratarse de una ley constitucional, requería el apoyo de 3/5 de los miembros de ambas cámaras. En las tres instancias de estudio y apro-

66 Ver <http://www.latercera.com/noticia/patricio-santamaria-no-es-posible-que-los-candidatos-gasten-tanto-gastan-mucho-mas-de-lo-que-declaran/> o <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/03/02/706050/presidente-del-servel-asegura-que-institucion-es-capaz-de-controlar-vinculo-dinero-politica.html>

67 Una disposición transitoria señala que los actuales consejeros actuarán y cesarán en sus cargos según los períodos por los cuales fueron nombrados. Los nuevos consejeros a designar en el año 2017 durarán en sus cargos seis y ocho años cada uno. Los nuevos nombramientos del año 2021 durarán en sus cargos seis, ocho y diez años cada uno, conforme a lo que señale el Presidente de la República en su propuesta. Quienes están en funciones no podrán ser propuestos para un nuevo período, si con dicha prórroga superan el plazo de diez años en el cargo.

bación, la reforma recibió un respaldo casi unánime de los miembros de las cámaras⁶⁸. A fines de agosto de 2015, el Poder Ejecutivo envió un nuevo diseño orgánico del SERVEL con subdirecciones especializadas en distintas áreas de fiscalización y una propuesta de procedimientos administrativos sancionatorios. También la propuesta incluía un incremento de personal de planta y recursos para cumplir efectivamente su nuevo rol. La ley fue promulgada el 20 de octubre de 2015 luego de un trámite bastante ágil que insumió apenas cuatro meses.

2.4. Ley de partidos políticos

La Ley de Fortalecimiento de los Partidos Políticos (Ley N° 20.915) modificó la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (N° 18.603 de 1987) heredada de la dictadura⁶⁹. Para su redacción, el Ministerio de la Secretaría General de Presidencia analizó toda la normativa existente sobre partidos y recogió distintas recomendaciones formuladas por académicos, partidos políticos, centros de pensamiento, así como también del Consejo Asesor Presidencial. En la fundamentación del proyecto, la Presidenta reconocía que “nuestros partidos políticos atraviesan actualmente un momento complejo, se encuentran debilitados programática y organizacionalmente, y requieren mayor transparencia, tanto frente a la ciudadanía como de cara a sus propios afiliados...”. En esa línea, se enumeran los principales problemas de los partidos: i) la legislación determina un rol restringido de la actividad de los partidos basada principalmente en el acceso a los cargos públicos de elección popular; ii) falta de transparencia de su vida interna; iii) ausencia de mecanismos para la inclusión de jóvenes y mujeres; iv) carencia de principios rectores de democracia interna; y v) ausencia de financiamiento público.

Por esos motivos, la norma aprobada fortalece el carácter público, democrático y pluralista de los partidos, amplía sus funciones en la sociedad y facilita su modernización y transparencia. A continuación se presentan los aspectos más relevantes de la reforma.

68 El proyecto recibió la primera sanción el 1° de julio de 2015 en la Cámara de Diputados, contando con 103 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones. El 18 de agosto de 2015, la Cámara de Senadores sancionó por el proyecto por unanimidad de los 33 senadores presentes. El 20 de agosto de 2015 el proyecto retornó a la Cámara de Diputados donde fue aprobado por 93 votos a favor y 3 en contra.

69 En el mensaje de la Presidenta de la República se afirma que “desde el retorno a la democracia se han ingresado 39 proyectos de ley por moción, cuyo objeto era modificar la regulación de los partidos políticos en nuestro país. Del total de mociones, 12 se encuentran archivados, 4 rechazados, 21 en actual tramitación y sólo 2 publicadas en el Diario Oficial con fechas 31 de octubre del año 1997 y 17 de octubre del año 2011, leyes N° 19.527 y N° 20.542, respectivamente”.

Definición de partido político. La norma define a los partidos políticos como asociaciones autónomas y voluntarias organizadas democráticamente, dotadas de personalidad jurídica de derecho público. El principio democrático es su principio rector, siendo su deber fortalecer su democracia interna y el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución. Asimismo, se les confiere la posibilidad de ejercer un rol activo en la sociedad, especialmente en lo que se refiere a la promoción de la participación política y la formación de ciudadanos⁷⁰.

Formación de partidos. Los partidos políticos para ser reconocidos deben constituirse en al menos ocho regiones, o en un mínimo de tres regiones contiguas. Se requiere que los afiliados superen el 0,25% en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde el partido se haya constituido, siempre y cuando dicho porcentaje fuere superior a los 500 electores.

Participación en los partidos. Para afiliarse a un partido, la norma establece la exigencia de ser ciudadano con derecho a sufragio o extranjero avecindado en Chile por más de cinco años. También establece que los partidos deben asegurar mecanismos de participación e integración en sus procesos y estructuras internas, de los jóvenes menores de 18 y mayores de 14 años de edad. Los derechos de los afiliados deben estar reconocidos en los estatutos, los cuales deben garantizar la plena participación en la vida interna del partido y la posibilidad de postularse a cargos de representación popular en condiciones equitativas. El registro de afiliados de cada partido y su actualización corresponden al SERVEL, mientras que al partido le corresponde informar mensualmente las nuevas afiliaciones desafiliaciones, adhesiones y renunciaciones. La norma también establece exigencias en materia de transparencia e información a sus afiliados.

Organización de los partidos. La organización y funcionamiento de cada partido se rige por sus propios estatutos, pero deben contar con los si-

70 La ley les confiere una larga lista de funciones entre las que se pueden destacar: "Difundir sus declaraciones de principios; sus políticas y programas de conducción del Estado; así como sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público; cooperar, a requerimiento las autoridades electas, en las labores que estas desarrollen; contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas; promover la participación política activa de la ciudadanía y propender a la inclusión de los diversos sectores de la vida nacional; contribuir a la formación política y cívica de la ciudadanía y de sus afiliados; promover la interrelación activa y continua entre la ciudadanía y las instituciones del Estado; promover la participación política inclusiva y equitativa de las mujeres; realizar encuentros, conferencias, cursos, seminarios e investigaciones, etc.

guientes órganos colegiados: i) Órgano Ejecutivo; ii) Órgano Intermedio Colegiado; iii) Tribunal Supremo y tribunales regionales; iv) Órgano Ejecutivo e Intermedio Colegiado por cada región donde esté constituido.

Los partidos deberán elegir democráticamente la integración de cada órgano interno en un plazo no superior a los cuatro años y los dirigentes no podrán ser electos por más de dos períodos consecutivos en un mismo cargo⁷¹. Además, ninguno de los sexos de esos organismos puede superar al 60% de los miembros. Las elecciones internas de los partidos deben ser de carácter personal, igualitario, libre, secreto e informado. El procedimiento estará regulado por los estatutos y deberá ser remitido al SERVEL para su aprobación.

Financiamiento de los partidos. La norma también establece limitaciones a la forma de financiamiento de los partidos. No podrán celebrar contratos a título oneroso en condiciones distintas de las del mercado o cuya contraprestación sea de un valor superior o inferior al de mercado. No podrán constituir ni participar en personas jurídicas, salvo las expresamente autorizadas por la ley. Tampoco podrán prestar servicios a título oneroso. Podrán ser propietarios de bienes inmuebles e invertir su patrimonio financiero proveniente de aportes públicos en valores de renta fija emitidos por el Banco Central, en depósitos a plazo y cuotas de fondos mutuos que no estén dirigidos a inversionistas calificados.

Fusión y disolución de partidos políticos. Para que dos partidos se fusionen, ambos deben cumplir conjuntamente con el mínimo legal de afiliados. Los partidos pueden ser disueltos por cuatro razones: i) acuerdo de los afiliados, a propuesta del Órgano Intermedio Colegiado; ii) por no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en cada una de al menos ocho regiones o en

71 La ley sostiene que el Órgano Ejecutivo de las colectividades será elegido por la totalidad de los afiliados o bien por el Órgano Intermedio Colegiado, según lo establezcan los estatutos del partido, y estará compuesto por al menos tres miembros. En este último caso, el Órgano Intermedio deberá ser elegido por sus afiliados en votación directa. El Órgano Ejecutivo y sus miembros deben cumplir con la obligación de rendir cuentas mediante declaración anual de intereses y patrimonio. El Órgano Intermedio Colegiado es un órgano plural, con carácter normativo y resolutivo del partido político cuyas atribuciones serán recomendar, aprobar o rechazar las medidas propuestas por la directiva y designar los candidatos a Presidente de la República, diputados, senadores, consejeros regionales, alcaldes y concejales del partido. También habrá órganos ejecutivos e intermedios regionales, los cuales serán elegidos por los afiliados de la región. Finalmente, se establece la figura del Tribunal Supremo cuyos miembros serán electos democráticamente debiendo haber tenido una conducta intachable y no haber sido sancionados disciplinariamente por el partido. En cada región donde esté radicado el partido, se conformará un Tribunal Regional cuyas resoluciones serán apelables ante el Tribunal Supremo.

cada una de al menos tres regiones geográficamente contiguas; iii) por fusión con otro partido; iv) por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al cincuenta por ciento del número exigido por la ley para su constitución.

El trámite legislativo del proyecto no fue nada sencillo pues varios de sus artículos tocaban puntos sensibles de la estructura de los partidos⁷². El gobierno realizó un trabajo pre legislativo con todos los actores con vistas a introducir un proyecto que contara con un amplio consenso partidario. Sin embargo, las propuestas introducidas por la UDI, RN y DC durante la discusión en el Senado, provocaron un intenso debate en la Comisión Especial que trató el proyecto e incluso motivó la redacción de una carta firmada por organizaciones sociales, dirigentes políticos, parlamentarios, académicos y miembros del Consejo Asesor Presidencial⁷³. Los temas más debatidos estuvieron vinculados a la creación de nuevos partidos, la cuota de género, la democratización interna de los partidos, la situación patrimonial de los partidos, la exigencia de reinscripción de los militantes y el papel del SERVEL en las elecciones internas de los partidos. Algunas de esas diferencias se expresaron con claridad en el desacuerdo expresado por las cámaras que motivó una negociación de última hora en la Comisión Mixta del Congreso⁷⁴. Pese a ello, la ley contó con un amplio respaldo parlamentario en todas las instancias de consideración y representa un punto de acuerdo muy importante para el futuro, sobre todo si se considera que la norma introduce cambios importantes para la vida interna de los partidos.

72 El proyecto recibió su primera aprobación en la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 2015, con el voto favorable de 97 diputados, el rechazo de 8 y la abstención de 1. El día 20 de enero de 2016, el texto fue aprobado por unanimidad por el Senado, el cual introdujo algunas modificaciones redactadas en una Comisión Especial encargada de analizarlo. En su tercer tratamiento, el 26 de enero de 2016, la Cámara de Diputados aceptó parcialmente las enmiendas propuestas por los senadores con el voto de 105 diputados, el rechazo de 1 y con 2 abstenciones. Las diferencias fueron resueltas al día siguiente por la Comisión Mixta del Congreso, la cual con el voto de 28 legisladores a favor, 2 en contra y 2 abstenciones.

73 La nota dirigida a los senadores reclamaba no aumentar los requisitos para inscribir nuevos partidos, mantener las potestades del SERVEL para fiscalizar las elecciones internas, defender la democratización interna de los partidos exigiendo que al menos un organismo de dirección nacional fuera electo en forma directa por los afiliados, mantener la cuota de género para los organismos de dirección partidaria y realizar una revisión del sistema de sanciones por violación de la normativa vigente. <http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20160115/asocfile/20160115204242/declaracion.pdf>

74 Los dos temas de negociación fueron la fiscalización del SERVEL a las elecciones internas y las cuestiones patrimoniales de los partidos.

III. El rumbo adoptado por las reformas y sus dudas

En la segunda parte de este informe analizamos el proceso de aprobación de un conjunto de reformas políticas sancionadas en Chile durante los años 2014 y 2016. Por su naturaleza y profundidad, el paquete legislativo reformista puede ser considerado como un esfuerzo deliberado del sistema político chileno por recuperar niveles de legitimidad y eficacia. La ley que reforma el sistema binominal, la ley sobre financiamiento (transparencia de la democracia) y la ley sobre partidos políticos son las tres piezas legislativas principales de este proceso.

¿Pueden estas normas cambiar sustantivamente la situación del sistema político chileno? En un escenario político marcado por la desconfianza ciudadana, ¿pueden los partidos políticos recuperar credibilidad e incorporar a la mayoría de la población al debate y decisión sobre los asuntos públicos? El nivel de incertidumbre que introducen las nuevas reglas de juego, ¿favorecerá ese proceso o por el contrario lo impedirá? Por el momento, resulta difícil responder categóricamente a estas preguntas. En la primera parte de este informe se presentó un diagnóstico sobre las principales deficiencias del sistema político chileno. Allí se señaló que buena parte de los problemas tuvieron su origen en el peculiar proceso de transición a la democracia. El gobierno autoritario saliente se aseguró de dejar muy bien atado el ordenamiento institucional y el modelo socio-económico. La combinación de reglas de juego como el sistema binominal (que favoreció durante dos décadas a la segunda fuerza), los senadores designados y vitalicios y los quórum calificados para tomar decisiones en el Congreso, desalentaron los cambios institucionales y políticos. La Concertación podría gobernar el país pero las reglas de juego establecidas y los actores de veto creados no le permitían tocar la arquitectura del modelo socio-económico e institucional. La situación de equilibrio no fue un inconveniente para que Chile consolidara su democracia y mantuviera un permanente crecimiento de su economía. En diez años, Chile era un país próspero y democrático, situación de la que muy pocos países de la región podían enorgullecerse. Fue así que los propios gobernantes de centro izquierda, reconocidos en el mundo por el éxito de la transición y la madurez en la conducción el país, comenzaron a sentirse cómodos con el modelo.

Con la llegada del nuevo siglo, el escenario de empate determinado por los candados institucionales de la transición comenzó a evidenciar consecuencias. Mientras la participación electoral caía y aumentaba la abstención, los partidos comenzaron a alejarse de sus bases sociales.

Luna y Altman (2011) denominaron a este proceso como des-enraizamiento, pues los ciudadanos estaban cada vez más lejos de los partidos, las elecciones parlamentarias carecían de incertidumbre y los escándalos de corrupción comenzaban a ocupar la agenda pública. En el bienio 2011-2012, nuevos movimientos sociales ganaron la calle y las protestas se volvieron un espectáculo cotidiano en la vida de los chilenos. Una parte mayoritaria de la sociedad comenzó a pensar que el sistema político estaba agotado y reclamaban cambios, no solo al modelo socio-económico sino también a las estructuras políticas nacidas en la transición.

El triunfo presidencial de Michelle Bachelet en 2013 fue soplo de esperanza para una ciudadanía molesta con la política y sobre todo, con los políticos. La Presidenta había prometido enfrentar los aspectos más acuciantes del modelo e impulsar reformas institucionales orientadas a fortalecer la democracia. El éxito de su votación en segunda vuelta y el tamaño de su coalición legislativa hacían pensar que ese gobierno no se parecería en nada a los anteriores. Durante el honeymoon presidencial fueron presentadas las reformas al sistema binominal y al sistema de financiamiento de la política (Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia). Sin embargo, a comienzos de 2015, la situación pareció empeorar. La Presidenta se vio afectada por un escándalo público que implicaba a sus familiares, lo cual provocó una rápida caída de su popularidad en las encuestas. El escenario de crisis marcado por el descrédito de la dirigencia política, a raíz de los casos Penta y SQM y el deterioro de la imagen del gobierno, obligó a la Presidenta a acelerar el paso. Nombró un Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias, y la Corrupción y puso al frente de ese organismo al prestigioso académico Eduardo Engel. El trabajo de este equipo generó cientos de recomendaciones que reforzaron la agenda legislativa que venía tramitando el gobierno.

En un ensayo sobre la lógica de las reformas constitucionales, Buquet (2008) propuso un modelo que vincula las enmiendas institucionales con las condiciones de legitimidad y eficacia de la democracia. Siguiendo esta perspectiva, puede afirmarse que las reformas propuestas y aprobadas en Chile se ajustaron al tipo ideal inclusivo y fueron aprobadas por una coalición declinante -compuesta por la mayor parte del espectro partidario. Las reformas fueron inclusivas porque apuntaron a incorporar a nuevos actores políticos con el fin de ampliar la base de legitimidad del sistema. Asimismo, las reformas buscaron controlar el ingreso de dinero a la política y dignificar la función pública con el fin de

recuperar la credibilidad perdida por los escándalos de corrupción. Ese tipo de decisiones las toman normalmente coaliciones declinantes que se sienten acorraladas por la opinión pública y son conscientes de que existe una razonable probabilidad de perder el poder.

En virtud de ello, puede afirmarse que la orientación de las reformas parece ser la correcta. La ley electoral impuso un sistema de representación proporcional moderada con la esperanza de incentivar la competencia entre partidos y dentro de los partidos. La ley de financiamiento busca disminuir el costo de las campañas y centrar el financiamiento de la política en los subsidios públicos y en los aportes de los simpatizantes. La ley de autonomía del SERVEL busca desarrollar una agencia independiente que favorezca los mecanismos de enforcement que antes no existían. La ley de partidos apunta a resolver problemas de participación, democracia interna y vinculación con la sociedad. Vistas en conjunto, las reformas parecen presentar un rumbo correcto y podrían contribuir a mejorar el estado del sistema político chileno.

No obstante, debería expresarse muy claramente que su sola aprobación no alcanzará para cambiar sustantivamente la dinámica política en Chile. En primer lugar, porque como bien sostiene Gary W. Cox (1997), las reglas de juego necesitan un determinado período de tiempo para que los actores se adapten y aprendan a considerar correctamente sus incentivos basados en costos y beneficios. En segundo lugar, porque los problemas de la democracia en el país obedecen a múltiples factores y las reformas aquí analizadas operan básicamente sobre la dimensión institucional del sistema. Los efectos perversos del modelo socio económico heredado así como los desafíos que impone la revolución tecnológica de nuestros días no puede ser resueltos por este tipo leyes, aunque sí por otras medidas algunas de las cuales han sido impulsadas por la Presidenta Bachelet⁷⁵. Por tanto, en nuestra opinión, las reformas aquí analizadas son un gran paso pero no son suficientes para resolver todos los problemas que afectan en la actualidad a la democracia en Chile.

Por otra parte, debe expresarse que si bien las reformas presentan una orientación ajustada al tipo de problemas que enfrenta el sistema político, subsisten algunas dudas que parece conveniente expresar. Los procesos de formulación y trámite de las iniciativas en el Congreso ge-

75 Nos referimos a las iniciativas que buscaron resolver problemas vinculados con la distribución del ingreso, la educación, etc., las cuales marcaron un rumbo por el cual el país tarde o temprano se verá obligado a transitar.

neraron intensos debates que las amplias mayorías que las aprobaron parecerían ocultar. Esas discusiones dejaron a la vista algunas interrogantes respecto a la eficacia que pueden tener ciertos procedimientos. En este estudio, identificamos tres interrogantes que deben ser subrayados y un problema no abordado suficientemente por los reformistas.

Sobre el sistema electoral

Los debates expresaron dudas respecto a la eficacia que tendrá el nuevo sistema electoral para fortalecer a los partidos e impulsar a sus candidatos a conquistar al conjunto del electorado. El esquema de inscripción automática y voto voluntario mantiene la incertidumbre sobre el número de votantes en cada elección. La literatura sobre sistemas electorales muestra que la combinación de voto voluntario, listas abiertas y magnitud mediana de las circunscripciones, genera poderosos incentivos para que los candidatos desarrollen campañas personalizadas. Esto implica que los candidatos serán prescindentes de las etiquetas partidarias y buscarán conquistar el voto en base a su prestigio personal. Además, la combinación de representación proporcional con magnitudes medianas los puede empujar al cultivo de una pequeña proporción de votantes con el fin de superar el cociente estimado en el distrito. Este es el caso de Colombia post-1991, donde los candidatos se han vuelto expertos en ganar bancas en el Congreso con un mínimo de votantes posible (Pizarro Leongómez, 2006; Botero et.al. 2016).

Este fenómeno ya venía ocurriendo en Chile con el sistema binominal. Los candidatos mayoritarios de los pactos perdedores sabían que con una abstención superior al 50% de los votantes se requería algo menos de un quinto del electorado del distrito para mantener o ganar la banca. Como muchos de los candidatos eran incumbents, sabían perfectamente dónde ir a buscar esos electores. Con la reforma de los distritos y circunscripciones, se abren ciertos niveles de incertidumbre, pero es muy probable que los legisladores electos comprendan a la brevedad cómo funciona el sistema y cuál deberá ser el volumen de votos a conquistar. Si esto es así, no existirá un estímulo sustantivo para que los candidatos partidarios vayan al encuentro del electorado como las expectativas de algunos reformistas lo entienden.

Gamboa y Morales (2016) piensan que los reformadores verán cumplir su pronóstico respecto a la incorporación de nuevos actores partidarios al Congreso. Algunas simulaciones muestran que esto puede ocurrir aunque no hay absoluta seguridad. Si se mantuviere constan-

te la distribución de preferencias de la pasada elección, con el nuevo sistema los dos grandes pactos mantendrían la proporción de bancas que actualmente controlan en las cámaras. Los partidos pequeños sólo aumentarían su chance de obtener posiciones en el Congreso si alguno de los dos grandes pactos se divide (Szederkenyi 2016). Como la Nueva Mayoría presentará en la elección de 2017 dos listas al Congreso –y dos candidatos presidenciales–, los nuevos partidos tendrán oportunidad de conquistar escaños en los distritos más grandes pese a seguramente contar con cocientes electorales modestos. Si esto se cumple, Gamboa y Morales tendrán razón y el nuevo Congreso contará con un escenario con mayor fragmentación que el actual. El próximo presidente o presidenta, deberá trabajar en la construcción de coaliciones ad-hoc en el Congreso si efectivamente desea gobernar, configurándose así un escenario político bastante parecido al anterior a 1973⁷⁶.

Sobre el sistema de financiamiento

Durante el debate legislativo, algunos legisladores expresaron sus dudas respecto a la conveniencia de prohibir las donaciones de las empresas. El argumento sostiene que las empresas pueden encontrar mecanismos alternativos para financiar las campañas de los candidatos de su preferencia, pues sus propietarios, sus familiares, los gerentes y los altos cargos, pueden perfectamente realizar donaciones a los partidos y así generar compromisos futuros. Desde el punto de vista de la nueva legislación, esta clase de acciones no son ilegales, siempre y cuando se ajusten a los límites y procedimientos establecidos. Por tanto, la prohibición no garantiza que disminuya la influencia del mundo empresarial sobre la política, sino que por el contrario, puede incluso opacarlo ante los ojos de la ciudadanía. Las potestades y recursos otorgados al SERVEL parecen ser uno de los grandes avances de la reforma. El hecho de contar con herramientas para poder supervisar el flujo financiero de las cuentas de partidos y candidatos permitirá al organismo autónomo conocer efectivamente la procedencia del dinero y en qué es utilizado por los partidos. Si no se hubieren prohibido las donaciones de empresas, el SERVEL o tal vez la academia podrían hacer público los nexos reales en-

76 Valenzuela (1989) y Linz y Valenzuela (1994) sostienen que, durante la mayor parte del siglo XX, el sistema de partidos estuvo dividido en tres bloques político-ideológicos que generaban sistemáticamente presidentes con el apoyo de un tercio del electorado. Bajo estas condiciones, los presidentes estaban obligados a gobernar construyendo coaliciones –más viables cuando los mandatarios eran de centro– o acordando coaliciones ad-hoc en el Congreso para pasar su legislación. Cuando en los años sesenta y setenta los presidentes trataron de imponer audaces programas de gobierno con su sólo tercio, fracasaron rotundamente.

tre partidos políticos y empresas luego de cada elección. Sin embargo, dada la prohibición y el hecho de que los empresarios pueden apelar a formas alternativas de donación, el vínculo entre el mundo empresarial y el mundo partidario podría ser menos preciso e incluso quedar oculto tras el velo de la complejidad nominativa (muchas personas cuya conexión no es precisa, donando a la vez por un partido o candidato).

Otro de los aspectos polémicos de la Ley de Transparencia y Fortalecimiento de la Democracia ha sido la estricta regulación de la propaganda en la vía pública. En principio, estas disposiciones parecen ser efectivas para limitar el gasto de campaña y evitar que las ciudades y pueblos sean atacadas estéticamente por la publicidad de los partidos. Sin embargo, es probable que esas limitantes contribuyan a alejar a los candidatos de la gente. Sabido es que las campañas electorales son períodos de tiempo donde la vida pública se ve afectada por la irrupción del proselitismo político en sus más diversas facetas. Su amplitud y contundencia puede tener un efecto positivo sobre el ciudadano alejado de la política, aunque también un exceso puede provocar saturación y hastío. El establecimiento de límites estrictos a la propaganda puede contribuir a fortalecer la apatía de aquellos ciudadanos alejados de la política y también a aumentar las barreras para que las nuevas agrupaciones políticas puedan darse a conocer. El desarrollo de la actual campaña parece confirmar algunos de estos supuestos. Según las encuestas, los ciudadanos alejados de la política parecen mantenerse ajenos a la campaña, el clima electoral no termina de instalarse y los partidos ya establecidos tienen menos dificultades que los nuevos para dar a conocer su oferta electoral. Con esta afirmación no pretendemos señalar que todo sea responsabilidad de la nueva reglamentación. Sin embargo, es probable que restricciones que persiguen un fin lógico, como limitar el gasto global de la campaña, puedan estar afectando a otros aspectos de la competencia.

Sobre las candidaturas independientes

Si bien la ley de partidos es una pieza legislativa muy bien lograda, no garantiza a estas organizaciones el monopolio de la representación, pues están sujetos a convivir con los candidatos independientes, reconocidos expresamente por la ley electoral. En el mediano plazo esta situación puede empeorar dramáticamente la situación de los partidos. La combinación de voto personalizado con candidaturas independientes puede generar un efecto demoledor de las ya débiles estructuras partidarias. Un candidato que controle un caudal de votos suficiente

como para garantizar su escaño en el Congreso, tendrá un poder superlativo frente a las estructuras nacionales y locales de los partidos. Sus opiniones, indicaciones e influencia en el desarrollo de las carreras políticas locales deberán ser tenidas en cuenta por las organizaciones partidarias pues en caso contrario, el candidato cuenta siempre con la alternativa de rebelarse y lanzar su candidatura independiente. Este fenómeno ya ocurre en Chile desde hace años, pero es probable que con las nuevas reglas se profundice. El nuevo sistema electoral y la ley de financiamiento elevan las candidaturas independientes al mismo rango que la candidatura partidaria, dotándola de condiciones para su inscripción y volviéndola sujeto de subsidio público una vez transcurrida la elección.

Es cierto que Chile ha tenido una larga tradición de candidaturas independientes y que ello ha obedecido, normalmente, a la carencia de mecanismos intrapartidarios que permitieran dirimir conflictos internos sin rupturas. A los políticos disidentes se les permitía competir como candidatos independientes, en un acto de manifiesta tolerancia, porque ello no entrañaba un desafío real para las poderosas organizaciones de los partidos. Sin embargo, en el presente, la candidatura independiente no es vista como un mecanismo funcional a la ruptura intrapartidaria, sino como un instrumento que le permitiría al régimen ampliar la legitimidad. Lo que más llama la atención es que no existe evidencia comparada ni fundamentos teóricos que permitan demostrar que ello puede funcionar así. Es más, los países que le han quitado a los partidos el monopolio de la representación, alentando la formación de movimientos y la inscripción de candidaturas independientes, han erosionando más y más al sistema de partidos.

La ausencia de respuestas al problema de la abstención

Hemos dejado para el final el que quizá sea el problema más impactante de la democracia en Chile: la abstención electoral. La última encuesta del Centro de Estudios Públicos, realizada en septiembre y octubre de 2017, estima que en la próxima elección de noviembre votará entre un 42% y un 47% del electorado⁷⁷. Si este pronóstico se cumple, se confirmará la sentencia de Luna (2017): "...las elecciones en Chile las decide una minoría del electorado, que es la que termina yendo a votar". Según el PNUD (2017), Chile es el país de América Latina donde más ha caído la participación electoral entre 1990 y 2016, y ello parece haberse

77 Ver [/www.cepchile.cl/cep/site/artic/20171025/asocfile/20171025105022/en-cuestacep_sep_oct2017.pdf](http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20171025/asocfile/20171025105022/en-cuestacep_sep_oct2017.pdf)

agravado a partir del establecimiento de la inscripción automática con voto voluntario.

El impulso reformista del período 2014-2016 no ha aportado grandes soluciones que contribuyan a resolver el problema. En la ley de partidos se crearon incentivos para el desarrollo de la educación cívica de los ciudadanos, pero se pasó por alto el hecho de que los partidos se encuentran alejados de una parte importante de la sociedad. Los estudios empíricos muestran que la abstención es un fenómeno que se manifiesta en forma desigual en el conjunto de la ciudadanía y que los pobres de las grandes ciudades y los jóvenes son los segmentos menos dispuestos a votar. Luna & Toro (2017) afirman que los aparatos partidarios tienen grandes problemas para movilizar a los sectores populares y que sólo la UDI y la DC han conseguido, en algún momento, permear esas capas de la población mediante el desarrollo de estructuras clientelares. Como bien sostiene, “en un contexto en que ningún partido posee una penetración territorial en zonas populares, la baja participación electoral termina funcionando como un seguro para elites políticas, viejas y nuevas, frente al descontento y la desconexión ciudadana: si no votan, no importan”.

Durante nuestra investigación hemos consultado a diferentes actores partidarios y de gobierno respecto a la posibilidad de restaurar el voto obligatorio como forma de revertir el proceso. Una buena proporción de entrevistados descartó que ello pudiera ser una solución al problema pues, en opinión de la mayoría, la participación de la ciudadanía debe contar calidad y compromiso. Sin embargo, en las actuales circunstancias la distancia que existe entre los partidos y el segmento de ciudadanos que no vota, parece casi imposible de acortar. Si los partidos tienen bajos estímulos para ir al encuentro de los ciudadanos abstencionistas, la situación permanecerá incambiada y el sistema político continuará cargando con el peso de la baja legitimidad de sus decisiones. Mientras tanto, esos sectores de la población que no participan continuarán siendo un segmento disponible para organizaciones y liderazgos alternativos, dentro o fuera de la ley.