

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN CHILE: ¿CASO MODELO?¹

Leticia M. Ruiz Rodríguez Universidad Complutense de Madrid

leticiamaria.ruiz@cps.ucm.es

Resumen

El trabajo propone un análisis de la calidad de la democracia de Chile en la actualidad. Desde su transición a la democracia (1989) el sistema político chileno ha dado muestras de una recuperación democrática rápida y exitosa. Las relaciones civiles-militares, el lento pero seguro tratamiento de la violación de derechos humanos, la reforma de la Constitución de 1980 son algunos exponentes de la consolidación democrática. Pero no faltan voces que proponen reconsiderar estas conclusiones: el declive de la confianza hacia los partidos políticos, el creciente desinterés por la participación en política, o la pendiente redistribución de ingresos, son algunos de los argumentos para una segunda lectura sobre el rendimiento democrático de Chile. Este trabajo se centrará en los procedimientos, más que en los resultados, para analizar la calidad de la democracia en Chile a partir del modelo propuesto por Levine y Molina (2007) a partir de cinco dimensiones (decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular, soberanía). El principal argumento es que la reforma de algunas variables de tipo institucional relacionadas, fundamentalmente con la dimensión electoral y de participación, generarían un aumento importante de los niveles de calidad de la democracia en Chile.

Palabras Clave: Democracia, Calidad, Chile, Dimensión Electoral, Participación

Nota Biográfica

Leticia M. Ruiz Rodríguez. Profesora Contratado Doctor en la Universidad Complutense (UCM) de Madrid. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (USAL), su tesis recibió el Premio Nacional AECPA a la Mejor Tesis Doctoral 2003. Master en Ciencia Política (Especialidad en Política Comparada) por la University of North Carolina en Chapel Hill; Master en Estudios Latinoamericanos por la USAL y Diploma en Data Analysis and Collection por la University of Essex (Reino Unido). Es autora del libro *Partidos y coherencia. Parlamentarios en América Latina*, publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2007) y coeditora de *Chile. Política y modernización democrática*, publicado por Edicions Bellaterra, Barcelona (2006). Además ha publicado diversos artículos en la *Revista Española de Ciencia Política* y la *Revista Española de*

¹ Una versión anterior de este trabajo fue presentado como ponencia en el *Congreso de la Latin American Studies Association (LASA)*, Rio de Janeiro del 2009 El trabajo será publicado en Dan Levine y José Molina (eds.) *The Quality of Democracy in Latin America: Theory and Cases*, en editorial por determinar. La autora agradece los comentarios recibidos y especialmente da las gracias a José Enrique Molina (Universidad del Zulia, Venezuela), Cristian Beltrán (agregado cultural de Chile en Perú) y a Alejandro Turis (Biblioteca de la Cámara de Diputados de Chile) por su lectura informada y comentada de este texto.

Investigaciones Sociológicas, entre otras sobre dinámica político-partidista. En 2007 recibió el Premio AECPA al Mejor Artículo.

Desde su transición a la democracia (1989) el sistema político chileno ha dado muestras de una recuperación democrática rápida y exitosa. La mejora en las relaciones civiles-militares, el lento pero seguro tratamiento de la violación de derechos humanos o la reforma de la Constitución de 1980, son algunos exponentes de la consolidación democrática. Aún así, no faltan voces que proponen reconsiderar estas conclusiones revisando éstos y otros elementos para obtener un diagnóstico global de la situación de la democracia en Chile. Este es el contexto del presente trabajo que está destinado al análisis de la calidad de la democracia en el Chile actual. Para ello se parte del modelo teórico propuesto por Levine y Molina (2007 y 2009) donde la medición de la democracia se centra más en los procesos que en los *outcomes* que éstos procesos generan.

Levine y Molina (2007 y 2009) sostienen que Chile es, junto con Uruguay, de las democracias latinoamericanas de mayor calidad y en este capítulo se argumentará que dichos niveles de calidad de la democracia pueden ser incluso más altos en el caso chileno si se llevan a cabo reformas concretas. Así pues, se defenderá que los aspectos que impiden adquirir niveles mayores de calidad de la democracia son de índole, en su mayoría, institucional. A pesar de su relevancia no todos han recibido una atención en los medios académicos y políticos acorde con su impacto sobre la calidad de la democracia chilena. Si bien es cierto que su reforma requeriría un esfuerzo de coordinación de la élite política, el impacto sobre la calidad de la democracia se produciría en un plazo muy corto de tiempo. Se trata del reconocimiento del voto a los chilenos que residen en el extranjero, la introducción de cambios en el sistema de inscripción para votar, el nombramiento de las autoridades regionales mediante sufragio universal y la modificación de la fórmula electoral. Además, otro elemento que afecta negativamente a los niveles de democracia y tiene que ver con las opciones de la élite política, aunque no es de carácter institucional, es la redistribución de ingresos. Tradicionalmente ha demostrado ser un problema de más difícil solución por su multicausalidad, aunque no por ello incorregible. Aquí se abordará desde la perspectiva de cuáles han sido las decisiones de los gobiernos democráticos que han perpetuado la alta desigualdad, e incluso agravado la misma y como esta falta de receptividad a las demandas populares mina la calidad de la democracia chilena. Junto a estos se analizarán otros elementos tales como el estado actual de las relaciones civiles militares o la concentración

ideológica de los medios de comunicación que, si bien son relevantes, no tienen el mismo impacto sobre la democracia chilena en la actualidad.

En los siguientes apartados se atiende a cinco dimensiones centrales en el juego político de un régimen democrático (decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular, soberanía) con el fin de valorar en cuáles de éstas Chile se revela como un sistema político democrático y en cuáles sus procedimientos e instituciones presentan un cierto déficit democrático. Después de lo cual el apartado de conclusiones valorará las perspectivas de cambio de los elementos que afectan a la calidad de la democracia en Chile. Se argumentará que algunos de los *handicaps* de la democracia chilena ya han comenzado su transformación pero que en otros no se vislumbra que sean abordados a corto plazo.

1.- DECISIÓN ELECTORAL

El Referéndum de 1988 reabrió en Chile la posibilidad de expresión de los chilenos en las urnas. Desde entonces se han celebrado un total de dieciocho contiendas electorales, (veinte si se suman las dos segundas vueltas)². Se puede decir que las elecciones en Chile han superado con creces los umbrales mínimos para calificarlos de comicios democráticos. Se exceptúa el referéndum de 1988 que inauguró la transición y donde no hubo una igualdad en la competición entre opciones políticas³. Sin embargo, cuatro aspectos impiden que la calidad de las elecciones en Chile no sea mayor.

La primera limitación se refiere a la ausencia de un reconocimiento del derecho a voto de los nacionales en el extranjero. Este hecho limita el sentido del sufragio universal que existe en Chile hoy en día al hacer que los resultados de las elecciones no sean todo lo representativos que podrían ser⁴. Se trata de una de las reformas pendientes que la actual presidenta Michelle Bachelet incluyó como compromiso de campaña. Sin embargo, las reticencias de los partidos de derecha a introducir este cambio son notables y la Concertación no ha promovido una aceleración de la agenda legislativa en este punto. De este modo, en la recta final de la etapa Bachelet (las elecciones son en diciembre de

² De éstas, cinco han sido para elegir diputados y senadores (1989, 1993, 1997, 2001, 2005), cuatro para elegir presidentes (1989, 1993, 1999, 2005, éstas dos últimas con segundas vueltas) y cuatro para elegir cargos municipales (1992, 1996, 2000, 2004).

³ Sobre estas cuestiones ver Fernando Soto (2005).

⁴ Se estima, según resultados del Censo de chilenos en el extranjero, que actualmente viven 857.781 chilenos e hijos de estos en el extranjero. De ellos el 56,8% nació en Chile y el 43,2% en el extranjero

2009), el Congreso y el Senado todavía debaten dicha reforma. Muchos de los chilenos que residen en el extranjero se exiliaron, o son hijos de quienes lo hicieron, en el período anterior o durante el régimen autoritario de Pinochet⁵. Su voto probablemente no beneficiaría a las fuerzas de derecha, durante un tiempo identificadas con el legado de Pinochet, y se hipotetiza que estaría dirigido mayoritariamente a los partidos de centro y de izquierda aunque, es cierto, que no hay estudios sistemáticos al respecto que permitan afirmar esto con rigor. La oposición por parte de los partidos de derecha a un cambio en esta cuestión se escenificó en mayo de 2007 al rechazarse en el Congreso de los Diputados el proyecto de ley que modificaba este punto y ha continuado en las negociaciones más recientes⁶. En la actualidad el debate sobre la reforma se encuentra en el Senado a la espera de ser discutido.

La segunda limitación se refiere a los ámbitos de celebración de elecciones y a la vigencia de cargos que no son electos democráticamente. Como parte de un proceso largo e inacabado de descentralización que se desarrolla lentamente en Chile, la modificación del régimen para la elección de autoridades locales, tras la regulación introducida en la Ley de Municipalidades No. 18.695, ha aumentado el ámbito en el que los chilenos pueden participar. Las elecciones de 2004 fueron las primeras con un nuevo sistema electoral donde se eligió de forma separada a alcaldes y concejales. Hasta entonces las cuatro convocatorias a elecciones locales anteriores sólo se votaba a los concejales⁷. Ahora los alcaldes se eligen mediante sistema mayoritario y los concejales mediante sistema proporcional. Sin embargo, este proceso de descentralización convive con cargos regionales designados por el gobierno central que limitan el ámbito de decisiones electorales. Los intendentes, máximas autoridades regionales, son nombrados por el presidente de la República sin que los ciudadanos puedan expresar ningún tipo de

⁵ La Reforma de la Constitución en 2005 amplió el número de personas que pueden optar a la nacionalidad chilena. Antes de la reforma sólo lo podías ser los hijos de chilenos nacidos en el territorio extranjero y hoy se extiende a los nietos de chilenos. Además antes de la Reforma para ser nacional chileno se requería cumplir el requisito de un año de residencia en Chile y hoy ese requisito se ha eliminado.

⁶ En Mayo de 2007 el Congreso rechazó un proyecto de ley para modificar una Ley Orgánica que permitiera el voto de los chilenos en el extranjero. A favor de la iniciativa se pronunciaron 63 parlamentarios de la Concertación, mientras en la Alianza por Chile 23 votaron en contra y 20 se abstuvieron. Tratándose de una modificación a la Ley Orgánica Constitucional, el proyecto requería del respaldo de 4/7 de los parlamentarios, vale decir 69 votos.

⁷ Hasta la modificación que se aplicó para las elecciones de 2004 el alcalde era aquel candidato que obtuviera la primera mayoría en la comuna y, que además, perteneciera a una lista o pacto con, al menos, el 30% de los votos válidamente emitidos en dicha elección. En caso contrario era alcalde aquel candidato a concejal con la primera mayoría comunal y cuya lista o pacto hubiera alcanzado la mayor votación en la comuna. En caso de no cumplirse ninguno de los supuestos anteriores, el alcalde era aquel con la mayor votación dentro de la lista o pacto mayoritario dentro de la comuna. Este sistema se utilizó en las elecciones de 1992, 1996 y 2000.

preferencia. Dada la relevancia que en el futuro asumirán estas figuras, se podrían esperar cambios en el modo de elegirlos. Sólo de esta manera los intendentes pueden constituirse en contrapesos para aquellas actuaciones que desde la presidencia de la República dañen los intereses de las regiones y al mismo tiempo puedan las actuaciones de los intendentes ser controladas por la ciudadanía. En cuanto a la probabilidad de los cambios en un futuro inmediato, pareciera que al menos ya están en la agenda política y puede que ocupen parte del debate de las elecciones presidenciales de este año 2009⁸.

Algo parecido ha sucedido hasta la fecha con los CORES (Consejos Regionales), cuyos miembros son elegidos por los concejales de cada provincia de las que conformen la región en una suerte de colegio electoral. En este caso se trata de un sufragio indirecto puesto que los electores eligen a los concejales que luego votan para conformar los CORES. Si bien se trata de una situación algo más cercana a la voluntad popular, en conjunto ambas instituciones (intendentes regionales y CORES) deberían ser elegidos por mecanismos de sufragio universal. Recientemente y tras el debate en el Senado se ha sancionado la Ley 20.334 que introduce el sufragio directo de los CORES y de forma concurrente con las elecciones a alcaldes y concejales y que modifica la Ley 19175 sobre gobierno y administración regional. Sin embargo, la elección de intendentes no ha sido incluida en esta reforma reciente.

El tercer aspecto relativo a los mecanismos de decisión electoral que merece ser mencionado se refiere a la igualdad de acceso de los partidos a la competencia electoral. La oferta partidista en Chile es muy restringida. Son pocos los partidos que se presentan a elecciones, poca es también la variación de una elección a otra y, aunque se permiten las candidaturas independientes, son bajas las posibilidades de ganar sin presentarse mediante una sigla partidista. La combinación de pequeña magnitud de distrito y alto umbral para la representación incentiva la coordinación de esfuerzos. Los partidos concurren en coaliciones como modo de rentabilizar el número de escaños que consiguen. En un sistema multipartidista como el chileno con apoyos repartidos a lo largo de todas las fuerzas del espectro y con distritos de magnitud dos, merece la pena que compita un partido político sólo si junta apoyos. De hecho, desde las primeras elecciones la representación parlamentaria ha estado prácticamente circunscrita a los incluidos en el paraguas de la *Alianza* o de la *Concertación*. De ahí que sólo algunos candidatos

⁸ Valga como ejemplo que uno de los candidatos que mejor posicionado está para las presidenciales de finales de este año 2009, Enríquez Ominami, ha hecho de la elección de los intendentes y en general de las cuestiones de la descentralización parte de su discurso central.

independientes (uno en las elecciones de 1989 y otro en 2001 y dos en las elecciones de 1997) y algunos partidos políticos sin formar coalición han logrado alcanzar un escaño sin catapultarse mediante un pacto electoral. En las elecciones de 1997 el Partido de Unión de Centro Progresista conseguía dos escaños y un escaño el Partido del Sur. En las elecciones de 2005 el Partido de Acción Regionalista (PAR) ha conseguido un escaño) (Tabla 2)⁹.

También cabe señalar en esta dimensión electoral la cuestión de la igualdad de condiciones de los partidos que compiten en Chile y las sospechas que se han instalado respecto a la transparencia en la financiación de las campañas. La Ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral, aprobada en 2003 y modificada el 2004 establece que una parte, cerca del 30%, de la financiación de la campaña es a través del financiamiento público que se otorga en base al cálculo de los votos obtenidos en la elección pasada del mismo tipo¹⁰. El resto del dinero se obtiene por aportes propios y de terceros que pueden ser públicos o reservados, de acuerdo a los montos de las donaciones. El Servicio Electoral controla los aportes reservados que luego serán distribuidos a candidatos y partidos, sin revelar de dónde provienen. Este financiamiento reservado de una campaña puede ser hasta el 20% del total¹¹. Ahora bien, la Concertación en el gobierno desde la transición a la democracia ha estado en los últimos tiempos en el ojo del huracán por la presunta utilización de fondos públicos, más allá de los que le correspondían, para financiar a sus partidos y campañas electorales. Los casos de Chiledeportes y de los Planes Generales de Empleo, son dos ejemplos que ya están en el debate público que se hacen eco de prácticas poco transparentes por parte de la coalición en el poder¹². A ello se unen las declaraciones de diferentes líderes sobre una posible ideología de la corrupción dentro de la Concertación que la propia presidenta ha desmentido¹³. Esta ideología vendría a “justificar” el uso de fondos públicos para la

⁹ No se incluye al partido PAIS (Partido Amplio de Izquierda Socialista) que conseguía en 1989 dos diputados porque accedió a representación mediante una coalición, junto con el PRSD, llamada Unidad para la Democracia. PAIS fue un partido instrumental para que el Partido Comunista en las primeras elecciones pudiera concurrir aunque fuera con otra etiqueta por no estar todavía legalizado.

¹⁰ La ley no 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral fue publicada en D.O. de 05 de agosto de 2003 y modificada por las leyes nos 19.963 y 19.964 ambas publicadas en D.O. de 26 de agosto de 2004, y por ley n 20.053 publicada en D.O. de 06 de septiembre de 2005.

¹¹ Para un análisis del financiamiento de la actividad política en Chile, ver *Financiamiento político en Chile, Documento de Trabajo N° 4*, Mayo, 2008 elaborado por Chile transparente, disponible *on line*.

¹² En el caso de Chiledeportes se ha establecido judicialmente que algunos miembros de la institución se apropiaron indebidamente de fondos mediante la concesión de proyectos, muchas veces a familiares, para proyectos que no se ejecutaban, pagándose así contratos por servicios no prestados.

¹³ Schaulsohn sobre el período en que presidió el PPD, o Boeninger miembro de la DC y ex ministro.

financiación de la coalición de centro – izquierda para equilibrar el hecho de que la alianza de la derecha cuenta con los recursos del sector privado para financiar las campañas y los partidos. Hasta la fecha hay pruebas de gestiones irregulares en algunos órganos que probablemente tendrán su respuesta judicial mostrando que existe *accountability* entre poderes y que el poder judicial funciona de manera eficaz en los casos en que se puede demostrar la existencia de irregularidades. De modo que este aspecto, si bien mina la confianza de los electores en los procesos electorales tiene efectos menores puesto que el propio sistema se está mostrando capaz de corregir las deficiencias mediante acciones judiciales y mejoras progresivas en las leyes que regulan las campañas electorales y la financiación de los partidos.

El cuarto de los factores limitantes de una mayor calidad en las elecciones en Chile se refiere a los medios de comunicación. Desde la vuelta a la democracia se ha producido una notable limitación a la libertad de prensa. Esto es más marcado en prensa escrita donde dos grandes grupos monopolizan el mercado (El Mercurio y Copesa). Esta concentración viene acompañada, como señalan Sunkel y Geoffroy 2001 de un monopolio ideológico que, probablemente, no tenga parangón en la región latinoamericana. Como consecuencia destacada sobre la calidad de la democracia los ciudadanos perciben a los medios de comunicación como representantes del gran capital o de los que tienen prestigio. Por lo tanto, no sienten que los medios sean un mecanismo para transmitir y representar sus intereses. La actuación del Estado, prosiguen estos autores, no ha frenado esta situación de modo que el monopolio ideológico parece contagiarse progresivamente a la radio y a la televisión.

En este panorama, las decisiones informadas no serían frecuentes entre el electorado chileno a juzgar por esta situación. Ahora bien, a tenor de los resultados electorales, el principal efecto de esta situación de monopolio ideológico de la industria mediática parece que es más sobre el desencanto y la desafección con el sistema, por parte de muchos chilenos, que sobre los resultados electorales. A pesar de una prensa favorable a la derecha ésta tiene un rendimiento electoral notorio pero que no ha superado nunca, en las contiendas presidenciales desde 1990, a la coalición de centro-izquierda. Sus efectos, hasta la fecha, son menos directos y más difusos que los tres aspectos anteriormente mencionados, de ahí que en este trabajo se defienda que los consensos en la élite prioricen los cambios en el voto de los extranjeros, la elección popular de cargos regionales y la igualdad de acceso de los partidos a la competencia

electoral. No obstante, datos como que el candidato Piñera sea dueño del Canal de Televisión Chilevisión auguran una mayor atención a la concentración ideológica de los medios de comunicación en los análisis futuros sobre rendimiento democrático y calidad de la democracia. En esta línea hay quien ya afirma que la concentración ideológica de los medios pudiera estar aumentando su impacto en el juego político. El mejor exponente de esta tendencia se encuentra en la precampaña para las presidenciales de 2009. En los últimos tiempos especialistas de la talla de Carlos Hunneus han señalado, en diferentes medios de comunicación, que la fuerza mediática de la candidatura de Marco Enriquez Ominami (antes miembro del PS ahora independiente) para las presidenciales forma parte de una estrategia de los medios de comunicación de derecha para restar votos a la candidatura oficialista de la *Concertación* encabezada por el ex presidente Frei.

Junto a estas limitaciones hay dos aspectos en la dimensión electoral donde Chile ha aumentado su calidad de la democracia. Ello fue posible gracias a un paquete de reformas a la Constitución de 1980 que tuvo lugar cerca del final del gobierno del presidente Lagos (mediados del 2005). Por un lado, la supresión de la figura de los senadores designados que hace que todos los senadores existentes en la Cámara Alta hayan sido exclusivamente elegidos mediante elecciones, aumentando así la posibilidad de control a este cuerpo de representantes¹⁴. Por otro lado, en las reformas de 2005 se redujo el mandato presidencial de cinco a cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata¹⁵. La consecuencia más a corto plazo es que las elecciones presidenciales y

¹⁴ La Constitución de 1980 estableció tres maneras de elegir a los senadores. Treinta y ocho senadores accedían por votación en diecinueve circunscripciones bajo el sistema de circunscripciones binominales con reparto mayoritario y el mismo umbral electoral que en el caso de diputados. Estos senadores ejercen sus cargos por ocho años y se pueden reelegir indefinidamente. La Cámara Alta se renueva parcialmente cada cuatro años en la mitad de las regiones. Por otro lado, existían nueve senadores designados por diferentes instituciones. Finalmente, el tercer grupo de senadores eran los vitalicios, cuyo número era variable y que estaba integrado por los ex presidentes de la República que hubieran cumplido esta función por seis años en forma continua. La reforma de la Constitución ha suprimido los nueve senadores designados y los vitalicios. Así, el número de miembros del Senado se ha visto reducido de cuarenta y ocho a treinta y ocho miembros. Dado el mecanismo de las renovaciones por mitades, en las elecciones de 2009 dieciocho diecinueve de los senadores irán a elección y el resto permanecerán por cuatro años más.

¹⁵ La duración del mandato presidencial ha variado en tres ocasiones desde la aprobación de la Constitución de 1980. Ésta, a diferencia de la Carta de 1925 que la precedió, alargaba el mandato a ocho años, haciendo coincidir las elecciones presidenciales con las parlamentarias, que son cada cuatro años. De tal modo que una elección parlamentaria coincidía con la presidencial y la siguiente no lo haría, así sucesivamente. En 1989 se lleva a cabo un paquete de reformas de la Constitución todavía bajo el gobierno autoritario, con la finalidad de ajustar el texto constitucional a exigencias mínimas del estándar democrático, internacionalmente reconocido. Una de estas reformas, de carácter temporal, establecía que el primer mandato presidencial sería de cuatro años, como una forma de facilitar el proceso de transición. Por eso, en 1989 y en 1993 hubo elecciones parlamentarias y presidenciales de forma simultánea. El segundo cambio al mandato presidencial llegó en 1994 con la Ley de Reforma Constitucional que redujo el mandato a seis años, con lo que las elecciones parlamentarias desde ese momento dejaban de ser concurrentes con las

parlamentarias son ahora concurrentes, solución más conveniente para evitar la movilización permanente de la población en sucesivas convocatorias para elecciones de diferente ámbito. Pero además esta medida se puede interpretar por su impacto sobre la calidad de la democracia. Según la propuesta de Molina y Levine (2007) esta reducción de mandato aumenta la calidad de la democracia; al poder controlar cada menos tiempo mediante el voto a quienes ocupan el gobierno la *accountability* es mayor. Sin embargo, a pesar de esta lectura positiva en Chile la medida ha generado un debate respecto a la posibilidad de implementar políticas de largo recorrido en períodos tan cortos de tiempo. Por ejemplo, las políticas de redistribución de ingreso necesitan de planes de largo recorrido aunque en lo económico el gobierno actual está llevando a cabo pocos giros de dirección, algo sobre lo que se volverá más adelante por afectar a los niveles de democracia. Unido a ello, la imposibilidad de reelección ha producido una carrera prácticamente al día siguiente de las elecciones para definir los presidenciables de cada pacto electoral en las elecciones de 2009. En algunos momentos del mandato que ahora acaba este hecho ha podido afectar a la gobernabilidad al establecerse una equívoca sensación de interinidad en la percepción hacia el gobierno actual.

2.- PARTICIPACIÓN

Dos ámbitos de la participación en Chile limitan la calidad de la democracia: la arena electoral y la arena partidista. La de tipo electoral constituye una preocupación repetidamente esbozada pero que, sin embargo, tiene una solución aparentemente más fácil por estar localizada en reformas institucionales en gran medida. De ahí que probablemente su modificación se produzca de forma más rápida que la relativa a la participación en la arena partidista.

La abstención electoral con respecto al censo registrado ha sido en estas últimas elecciones de un 13,11%. Esta abstención ha aumentado con respecto a 1999 que fue 10,05% y mucho más si se compara con 1993, que fue del 5.27%. No obstante, para

presidenciales. Así el 2000 sólo hubo elecciones presidenciales y en 2001 elecciones parlamentarias. Finalmente, la última reforma a la Constitución, hecha en 2005, ha vuelto a reducir el mandato presidencial de seis a cuatro años para hacerlo coincidente nuevamente con las elecciones parlamentarias. Por lo tanto, en 2009 habrá elecciones presidenciales y parlamentarias nuevamente.

valorar estos niveles de participación, aparentemente bajos, varios son los aspectos que hay que tener en cuenta.

El primero se refiere a los niveles tradicionales de participación de los chilenos en elecciones. Habitualmente se califica Chile como un país con alta tradición de participación y, analizando diacrónicamente, las cifras actuales evidenciarían un descenso notable de ésta. Sin embargo, este argumento ignora que los requisitos institucionales para ejercer el voto han variado desde 1970 hasta ahora, de modo que la comparabilidad de tendencias no es un ejercicio metodológicamente fino. El golpe de 1973 interrumpió lo que sólo unos años atrás habían sido las primeras elecciones con sufragio universal y que hacían prever el principio de una secuencia de procesos electorales de mayor calidad. Hasta entonces varias fueron las ampliaciones de la población con derecho a voto en Chile desde sus inicios como República. Los derechos de propiedad excluyeron a una buena parte de la población hasta 1874 en que fue eliminado este requisito y amplió la población con derecho a voto a todos los hombres que supieran leer y escribir y que fueran mayores de veinticinco años. Por su parte, las mujeres pudieron participar en 1952 por primera vez en elecciones presidenciales y unos años antes en elecciones municipales. Finalmente, en 1970 fue incluida también la población analfabeta y se redujo la edad a los dieciocho años. Aunque aquéllas fueron las primeras elecciones con sufragio universal como hoy en día se entiende, muchos de los hasta entonces privados del voto no hicieron efectivo su derecho al no inscribirse en el padrón electoral¹⁶. Por lo tanto, no hubo hasta casi las vísperas del golpe un sistema de sufragio universal en sentido estricto. De todo ello se deriva la incomparabilidad entre los niveles de participación previos al golpe de Pinochet con los registrados en la etapa posterior al mismo. Aún así, autores que han analizado detenidamente los patrones de participación en el período anterior a 1973 trazan algunos rasgos de la cultura política de los chilenos. Por ejemplo, Navia (2004) sostiene que no se ha producido un descenso en los niveles de participación en perspectiva histórica, más allá de las excepcionalmente participativas primeras elecciones de la democracia.

La segunda nota de cautela en la interpretación alarmista de los niveles de participación en elecciones se refiere al marco institucional actual. Además de la elevada cantidad de convocatorias electorales que ha podido introducir el hartazgo entre los ciudadanos (sobre todo cuando las elecciones de diputados y senadores no coincidían con

¹⁶ Un recuento detallado de estos acontecimientos se encuentra en Navia (2004).

las presidenciales), hay que destacar el sistema de voto obligatorio como un factor institucional de relevancia. Este sistema fue regulado por la Constitución de 1980, y se combina con un mecanismo de inscripción voluntaria. De modo que el ciudadano que no se inscriba no tiene la obligación de votar pero, a partir de la inscripción, esta obligación se convierte en permanente. Esto hace que, junto al análisis de los niveles de participación en elecciones haya que considerar el porcentaje de ciudadanos inscritos. Si se sumara esta forma de abstencionismo *de facto*, los niveles de participación en relación al conjunto de la población en edad de votar serían más elevados. Por ejemplo en el 2005 sólo el 78,71% de los potenciales votantes estaban registrados¹⁷. Es decir que, considerando ambos datos se puede afirmar que sólo aproximadamente un 69,15% del potencial electorado participó en estas últimas elecciones¹⁸. Así, se podría mantener que la abstención *de facto* es alta, pero que las condiciones institucionales no han favorecido que sea menor.

Si se analizan las actuaciones políticas para aminorar los desincentivos a la participación que el marco institucional genera destacan dos estrategias llevadas a cabo en los últimos tiempos. Por una parte, ante el envejecimiento del padrón electoral se ha desarrollado una fuerte campaña para que los jóvenes se inscriban en los Registros Electorales denominada "Yo tengo poder Yo Voto". Por otra parte, actualmente se encuentra en discusión en el Senado una ley que introduce la inscripción automática y el voto voluntario. Esta reforma, que de ser aprobada, ya no podrá ponerse en práctica para las elecciones de 2009 facilitaría el voto, sobre todo de las cohortes más jóvenes pero sus efectos sobre la cifra de abstencionistas no parecen del todo claros. Si bien la inscripción automática aumentaría la participación, el cambio al voto voluntario puede tener un efecto inverso al liberar de la obligación de votar a los ciudadanos ahora inscritos. Desde una perspectiva de calidad de la democracia como procedimiento, la introducción de la inscripción automática aumentaría la calidad de la democracia. Desde una perspectiva de resultados, un descenso progresivo de los niveles de participación debido al voto voluntario, podrían llegar a disminuir la calidad de la democracia chilena.

-----tabla 1-----

¹⁷ Aunque el voto es obligatorio la inscripción electoral no lo es. Esto significa que aquel ciudadano que nunca se haya inscrito en el censo electoral no está obligado a votar.

¹⁸ No obstante, estos datos es mucho menos dramática si se comparan con los de otros países de la región.

Junto a estas consideraciones sobre cuántas personas participan hace falta una reflexión sobre la calidad de esta participación. Una participación de calidad en la arena electoral es aquella que no tiene una traducción muy distorsionada de la voluntad de los electores y así se incluyan todas las ideologías, en proporción a su fuerza en la sociedad, en los órganos de toma de decisiones. Así, la representatividad de los resultados electorales es otra de las dimensiones que se incluye dentro del concepto de participación de Levine y Molina (2007).

En el caso chileno la traducción de votos a puestos de poder es muy poco proporcional debido a su fórmula electoral. En la Tabla 2 se puede encontrar un resumen de sus principales elementos. Bajo este sistema electoral binominal, operativo desde 1989, pocas han sido las ocasiones en que un pacto ha doblado y conseguido los dos escaños de una circunscripción. Pero sí ha sucedido que una lista obtenga un porcentaje muy superior de votos, aunque menor al 66,7% y la siguiente lista, con un desempeño electoral muy por debajo, consiga una representación parlamentaria idéntica (un diputado para cada lista). Es difícil que los más votados obtengan un margen suficiente para conseguir dos escaños, prácticamente de forma automática el segundo más votado se asegura un escaño¹⁹. Artificialmente se aseguraban las fuerzas de derecha, con muchos menos apoyos en ese momento, al menos un escaño en cada distrito. Empíricamente se puede probar que, si bien ambas coaliciones están sobre representadas con este sistema tal y como muestra un informe de FLACSO²⁰, la coalición más beneficiada ha sido la *Alianza*, sobre todo en el caso de la elección de Senadores donde la *Concertación* se ve sobre representada en un promedio de 0,76% y la *Alianza* en un promedio del 8,58% (ver VVAA 2006: 12 y 13). Además, continua, el citado informe, la *Alianza* es la coalición que menos asientos pierde cuando desciende su caudal de votos y es la que más asientos gana cuando incrementa su votación. Por partidos el más beneficiado en estas últimas elecciones con este sistema ha sido la UDI y la DC la más perjudicada. Con el 22% de los votos la UDI ha conseguido 34 diputados

¹⁹ Hasta las últimas elecciones la Concertación ha conseguido duplicar exitosamente en 11, 11, 9 y 4 veces respectivamente (1989, 1993, 1997 y 2001). La Alianza por Chile ha doblado sólo en dos oportunidades durante este periodo, una en 1993, y la otra en el 2001 (Siavelis 2004: 60).

²⁰ Según este informe de Flacso, ambas coaliciones se han visto favorecidas en la elección de diputados en un porcentaje similar (un promedio en torno al 4% de sobre representación). Para llegar a esta conclusión se calcula el promedio de las diferencias entre porcentaje de votos y de escaños en toda la secuencia de elecciones a diputados y senadores para cada una de las coaliciones, ver VVAA (2006)

(28,33% de los escaños) mientras que la DC con el 20,78% de los votos ha conseguido 21 diputados (17,5% de los escaños)..

Junto a la fórmula electoral, el diseño de las circunscripciones contribuye a la distorsión. El sistema actual sobre representa a los núcleos rurales frente a los urbanos, con tendencias generalmente más progresistas. Un buen ejemplo es que el distrito 59 de la IX región está ocho veces menos poblado que el distrito 29 en la Región Metropolitana y tienen ambos el mismo número de representantes (Comisión Boeninger). Además de beneficiar a las fuerzas conservadoras, como cuarto efecto este mapa de circunscripciones genera una profunda desigualdad del voto entre diferentes zonas geográficas del país²¹.

En esta situación, ni la fórmula electoral ni la distribución de distritos va a ser modificada en el corto plazo. Durante el mandato de Bachellet se ha llevado a cabo el Informe Boneninger que reunía a expertos extraparlamentarios junto a diputados y asesores en el que se disertaba sobre los efectos del sistema electoral. Desde entonces hay en marcha un proyecto de reforma constitucional del sistema electoral aún en trámite.

Otro de los efectos destacados del sistema electoral que afecta a la representatividad de resultados es el alto porcentaje de votos sin representación parlamentaria. En las últimas elecciones a diputados los votos a partidos que no han obtenido diputados han alcanzado casi el 14% (Tabla 3). Este sistema excluyente traduce de forma poco fiel los votos a escaños y, por ende, las instituciones que se constituyen con éste son poco representativas (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores). Se convierte, por lo tanto, en un impedimento para reflejar la diversidad ideológica del país. Especialmente destacada es la ausencia de representación del Partido Comunista en el Parlamento. A pesar de ser un partido institucionalizado, con apoyos que no bajan del 5% y que concurre periódicamente a elecciones, el nuevo sistema electoral le ha privado de representación parlamentaria tras la recuperación de la democracia, habiendo sido en el pasado un actor relevante del juego político-partidista chileno.

Como se señalaba al principio de este apartado, el déficit en la calidad de la participación no se circunscribe a la arena electoral sino que la participación en los partidos es el segundo vértice de lo que para algunos es una crisis de participación. Los

²¹ El diseño de circunscripciones se hizo a partir de los resultados cosechados por Pinochet en el referéndum. Mediante el diseño artificial de circunscripciones se intentó asegurar representación en todas ellas.

partidos políticos funcionan con una cuota notable de elitismo en su interior que limita la calidad de la participación de los ciudadanos en los mismos. Como afirman Dammert y Valenzuela (2006), para hacer el sistema más abierto, no basta con la reforma del sistema electoral, sino que los partidos han de renovarse y promover participación en su interior. La máxima expresión de este hermetismo a la participación ciudadana son los procesos de selección de candidatos que están fuertemente controlados por las maquinarias partidistas. Esta centralidad de las cúpulas partidistas al nombrar a sus candidatos hace que el sistema sea poco democrático, jerárquico, excluyente y ello genera distancia respecto de la ciudadanía. Sólo el PPD elige actualmente mediante elecciones internas más o menos competitivas a sus candidatos. Aunque, cada vez más, se utilizan encuestas electorales en las circunscripciones para decidir entre uno u otro candidato, sin embargo la propia decisión de si el candidato ha de ser de uno u otro partido condiciona todo el proceso. No son pocas las ocasiones en que el candidato elegido no era el que más apoyo popular tenía sino el del partido con cuota en ese distrito²². La máxima expresión de manipulación por parte de los partidos es cuando una lista presenta un solo candidato²³. A la vez, esta dinámica no facilita la renovación de las élites. La llegada de nuevos nombres es prácticamente imposible en un sistema donde las opciones están tan condicionadas a los cálculos de la propia supervivencia y acuerdos dentro de la coalición. Ello ha aumentado los niveles de desconfianza hacia los partidos que, en la actualidad, están en tasas muy altas y en aumento (Angell, 2006).

Esta manipulación se ha visto impulsada por la existencia de coaliciones. En cada distrito las listas electorales son de dos nombres (por cada pacto o partido)²⁴. De modo que pertenecer a una coalición significa para un partido disminuir automáticamente el número de candidatos que potencialmente podría presentar. Los partidos han de repartir el total de candidaturas (120 diputados o 38 senadores) con el resto de compañeros de coalición. Esto es especialmente difícil en el caso de la *Concertación* que está integrada por cinco partidos políticos. La decisión de qué partido presenta en qué distrito es una labor de ingeniería política y cálculos electorales. Hasta la fecha el subpacto PDC ha

²² En palabras de Siavelis "los votantes perciben que la victoria definitiva en las elecciones es el resultado de las maquinaciones de las directivas de los partidos y no una expresión de la voluntad de la gente" (2005a: 223).

²³ Ver Cea Engaña (2002) para antecedentes sobre esta práctica.

²⁴ Cada lista contiene dos nombres y el votante elige uno de ellos. Para determinar cuál de las listas ganó, los sufragios obtenidos por los candidatos de una misma lista se suman, a pesar de que los votantes hayan debido votar por uno solo de ellos. Después de determinar si una lista gana uno o dos escaños, éstos son asignados a los candidatos específicos de acuerdo a su votación particular.

presentado 60 candidatos a diputados (en cada uno de los 60 distritos) y el resto de partidos, que forman el subpacto progresista, se han repartido los sesenta espacios restantes en función del peso electoral que el partido hubiera obtenido en las elecciones anteriores. Por su parte, la *Alianza* en la actualidad reparte equitativamente entre RN y UDI los diputados que presentan en cada circunscripción, aunque en los dos primeros comicios parlamentarios era RN quien aportaba un mayor número de candidatos. Posteriormente fue modificándose el reparto a medida que la UDI adquiría una mayor fuerza electoral²⁵.

Los déficits señalados hasta ahora se refieren a participación convencional. La cuestión partidista parece que todavía tiene mucho camino por recorrer para desarrollar prácticas más democráticas. Por ahora los partidos comparten el diagnóstico pero aún buscan soluciones a su funcionamiento poco democrático. Frente a éstos, el cambio en la fórmula electoral, en el sistema de voto obligatorio aumentarían la calidad de la participación electoral y parecen de más probable solución aunque todavía no se ha hallado una fórmula.

Cabe mencionar que, junto a esta participación convencional existen nuevas formas de participación que persiguen ampliar el concepto y ámbitos de participación más allá de lo electoral y partidista. El gobierno de Bachelet presentó en septiembre de 2006 una Agenda Pro participación ciudadana que entraña cuatro grandes ejes: derecho ciudadano a la información, participación ciudadana en la gestión pública, no discriminación e interculturalidad y fortalecimiento del asociacionismo. Para cada una de estas dimensiones se prevé implementar diferentes planes, en todos ellos internet está teniendo un papel central como mecanismo de intercambio de ideas y sobre todo de consulta y cesión de información. Es pronto para valorar esta iniciativa y en cualquier caso no sustituye a los ámbitos electoral y partidista pero parece que forma parte ya del plan de acción de los gobiernos de signo progresista de la región la creación de foros de participación de los ciudadanos donde sin embargo sus propuestas no tienen nunca un

²⁵A propósito de estas cuestiones, un esclarecedor artículo de Siavelis (2005a) señala que en cualquier distrito los candidatos de ambas coaliciones en caso de tener dudas sobre su victoria han de elegir entre un compañero de lista débil (que permita que juntos alcancen el umbral de 33,33% más un voto, que es necesario para obtener el escaño pero que no se imponga sacando más votos individualmente) o un compañero de lista muy poderoso. Esta segunda opción permitiría que la lista electoral doble y que ambos candidatos de la lista tengan cada uno un escaño al superar el umbral de 66,7%. Pero se trata de una apuesta más arriesgada cuando el candidato se autopercibe como un ganador sólo probable y no seguro. En el caso de los candidatos fuertes no suelen estar dispuestos a competir con otro fuerte de su misma lista. También hay un interesante análisis sobre las negociaciones entre RN y UDI a lo largo de las sucesivas elecciones se encuentra en Morales (2005).

carácter vinculante y son, en muchos casos, referidas a temas marginales de la política nacional. En esta línea hay programas piloto, como el de Presupuestos Participativos, desarrollado en la Comuna de Cerro Navia que se hacen eco de la ampliación del concepto de participación. Sin embargo, no parece claro que la extensión del concepto de participación en el caso chileno reduzca la insatisfacción con el funcionamiento de la participación convencional a juzgar por las opiniones ciudadanas. De hecho hay voces críticas respecto al impacto de esta suerte de reenfoque respecto a la participación sin revisar otras instancias formales de participación propias de una democracia representativa. Por ejemplo Dammert y Valenzuela (2006) argumentan que ninguna reforma sobre participación estará completa hasta que los poderes y prerrogativas legislativas se hayan restaurado. Prosiguen estos autores que el lugar para debates sobre políticas públicas en temas clave no es un conjunto de comisiones ciudadanas *ad hoc* que informan a un poder ejecutivo dominante sino los pasillos de la cámara de diputados y las audiencias públicas en un debate serio (*traducción propia*, pág. 76) .

----- Tabla 2 ---

----- Tabla 3 -----

3.- RESPUESTA A LA VOLUNTAD POPULAR

La agenda de los gobiernos democráticos chilenos ha estado dominada por dos cuestiones que han alternado su relevancia a lo largo de los dieciséis años de democracia y cuyo tratamiento ha cosechado un grado de éxito diferente en lo que a respuesta a la voluntad popular se refiere.

El primero de los temas es el de los derechos humanos. Éste fue sobre todo central durante la administración Aylwin. Se le dio una respuesta dentro de las posibilidades del contexto y que, posteriormente, en una estrategia gradual ha proseguido su propio camino en los tribunales. Como señala Valenzuela (2006) en Chile se ha seguido una estrategia lenta pero sistemática de recuperación de la capacidad judicial para resolver los casos. Y además no ha reducido el tema de los derechos humanos a los juicios sino que cada gobierno ha abordado cuestiones diversas: la renovación judicial, la reconstrucción de la memoria, la compensación a las víctimas y el control civil sobre lo militar. En la gestión de esta materia se puede decir que los sucesivos gobiernos han encontrado soluciones receptivas a las demandas de la sociedad teniendo en cuenta los

contextos en los que se producían y los márgenes de maniobra de los gobiernos que han sido cada vez mayores y han permitido aumentar la contundencia de la gestión de estos temas.

La segunda cuestión que ha dominado la agenda de los gobiernos democráticos ha sido el modelo económico. Esta cuestión ocupa el centro del debate ciudadano los partidos no tienen respuestas diametralmente diferentes sino que todos se mueven dentro de una cierta ortodoxia neoliberal, matizada según los casos. Aylwin, Frei y Lagos continuaron las políticas neoliberales que el pinochetismo había instaurado y sostenido. Éstas han supuesto notables niveles de crecimiento económico pero no han venido acompañados de redistribución. El informe sobre desarrollo humano que elabora el PNUD da en el año 2008 el segundo puesto de los países latinoamericanos en grado de desarrollo humano²⁶. Sin embargo, Chile continúa siendo un país con grandes desigualdades en su distribución de la renta.

Existen, algunos programas que han matizado el modelo neoliberal como el Plan Auge para reformar la salud pública, que luego fue replicada por el sistema de Isapres de Salud (sector Privado), el Programa Chile Solidario o el Programa Chile Crece Contigo que es un sistema de protección Integral a la Infancia. Además ha habido regulaciones en materia laboral, medioambiental y de derechos de consumidores que han aligerado las líneas gruesas en materia económica heredadas de la Dictadura. Pero aún así, se podría decir que los gobiernos de la Concertación han sido menos receptivos de lo esperado a las demandas ciudadanas en este punto. Además de que y hasta ahora no se ha encontrado una fórmula que haga más amable el modelo económico chileno y que erradique los niveles de pobreza y las diferencias sociales. Como consecuencia de ello la agenda social más inmediata tiene como cita inaplazable la implementación de políticas de redistribución.

Otros temas de gran relevancia que se arrastran del pasado es la reforma del sistema previsional implementada con la Ley 20.255 (17 de marzo de 2008), del sistema educativo y del sistema de salud. Pese a la relevancia de estos problemas parece que hasta ahora ha habido importantes dosis de continuismo programático. La duración menor del mandato presidencial (ahora de cuatro años) se ha percibido, quizá de forma exagerada, como un período excesivamente breve para hacer muchos cambios. Todo

²⁶ De los 177 países que clasifica el PNUD por su grado de desarrollo humano Argentina lidera la lista (puesto 38), seguido de Chile (puesto 40) y Uruguay (puesto 46).

ello reforzaría el argumento de que una era Bachelet, en el sentido de un legado muy diferente de políticas públicas, no vaya a ser muy probable. La idea de un nuevo estilo de gobierno que llevó a Bachelet al poder está demostrando ser sólo parcialmente cierta puesto que el impulso a la participación de la ciudadanía no ha tenido el protagonismo ni los rendimientos esperados hasta la fecha. Y mucho más grave aún, esta estética progresista no viene acompañada de políticas progresistas. Las fallas del modelo económico neoliberal que implantara Pinochet amenazan con hacer viable una nueva forma de gobierno en lo que a contenidos se refiere. Un ejemplo de estas fallas estalló a pocas semanas de comenzar el gobierno de Michelle Bachelet con la revuelta de los estudiantes de secundaria (llamada revolución pingüina) y que generó los primeros cambios en el equipo de ministros. No puede haber una era Bachelet basada sólo en un hipotético estilo diferente sino que ha de venir acompañada de reorientaciones en el contenido de las políticas sobre todo sociales y económicas. Una inversión fuerte en política social y una corrección de determinados fallos del modelo podrían cambiar el rumbo de lo que hasta ahora ha sido la continuidad de una política conservadora en lo económico y social²⁷.

Otros temas donde, de producirse cambios, podríamos hablar de un aumento en la receptividad a las demandas populares sería la puesta en práctica de una gran reforma del sistema electoral que para algunos llega incluso a necesitar un cambio del mismo. En este punto se produce una importante disonancia entre las élites políticas y el electorado. La mayor parte de los ciudadanos están a favor de este cambio mientras que entre los miembros de los partidos políticos miembros del Parlamento hay un claro recelo a introducir cambios en un sistema que les ha beneficiado. Este cambio significaría recuperar las ilusiones de parte de la ciudadanía desafecta con el sistema. Quizá este sea uno de los temas donde la actuación de la clase política es peor evaluada en un marco que Luna y Zeichmester (2005) analizaban como de alta congruencia entre las élites y el electorado en sus preferencias programáticas²⁸.

4.- RESPONSABILIDAD

²⁷ Ver Valenzuela y Dammert (2006) para una excelente discusión sobre la actualidad económico-política chilena en perspectiva temporal.

²⁸ En Luna y Zeichmeister (2005) Chile aparece, junto con Uruguay, como los dos casos donde la convergencia entre ambos grupos es más alta, siendo los temas económicos y relacionados con valores y religión donde más similitudes hay entre el electorado de un partido y sus élites.

En Chile existen condiciones sociales e institucionales que sitúan los mecanismos para la exigencia de responsabilidad al nivel de otras democracias consolidadas. Se da una posibilidad formal y real de exigencia de responsabilidad que se plasma en el ámbito judicial y en el ámbito societal que tiene, sin embargo, poco impacto en el ámbito electoral.

En el plano judicial en Chile se han producido importantes procedimientos de exigencia de responsabilidades por prácticas corruptas de funcionarios públicos. El caso de Chiledeportes es quizá uno de los que más relevancia ha tenido en los últimos tiempos, junto con la acusación de enriquecimiento de Pinochet y su familia durante el período autoritario. Ambos casos, como ejemplo de la existencia de responsabilidad, tienen su seguimiento judicial. Ello con independencia de que la institución judicial reciba cuestionamientos por su ausencia de transparencia y secretismo en el desempeño de sus funciones, práctica que mina los niveles de responsabilidad posibles. A ello han ayudado reformas institucionales de calado: la renovación de la Corte Suprema de Justicia tras la dictadura mediante un sistema de incentivos para la jubilación anticipada, la Reforma Procesal Penal iniciada en la Administración de Frei creando la figura del Ministerio Público, así como la creación de una academia judicial que ha ido configurando una cultura de autonomía e independencia del poder judicial²⁹.

En el plano societal cabe señalar que progresivamente la ciudadanía ha ido asumiendo que se pueden exigir responsabilidades a la élite política y a los funcionarios públicos. En los Informes anuales de Transparencia internacional Chile aparece repetidamente como un país con bajo grado de corrupción. Sin embargo este dato contrasta con la percepción del Barómetro aplicado por IPSOS y Chile Transparente donde un 55% de los encuestados señalan en el 2009 que Chile es un país muy corrupto. Esta aparente contradicción podría sugerir que se ha instalado en la población la conciencia de tolerancia cero frente a la corrupción, de modo que los casos existentes que serían menores en número a los de otras democracias, tienen un fuerte impacto en la opinión pública. Junto a cuestiones relativas a la opinión pública, el plano societal para el ejercicio de la responsabilidad ha tenido un fuerte desarrollo con la proliferación desde mediados de los noventa de diferentes organizaciones dentro de la sociedad civil que

²⁹ Sobre la transformación del Poder Judicial, leer Hilbink, Lisa (2007): *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*, Cambridge University Press.

realizan una labor de fiscalización caracterizable como de accountability societal o social³⁰.

Todo ello reforzaría la tesis de que tanto en el plano institucional como en el societal existen mecanismos en Chile que hacen de la dimensión relacionada con la responsabilidad un aspecto menos problemático que otras dimensiones vistas en este trabajo para el logro de mayores niveles de calidad democrática en Chile. Sin embargo, este estado de cosas la exigencia de responsabilidad no tiene su eco en la arena electoral. La existencia de un sistema de partidos con un alto grado de institucionalización asegura la posibilidad de reclamar a los líderes un compromiso con sus promesas (Torcal y Mainwaring 2005). Ahora bien, en la realidad los bajos niveles de volatilidad electoral de Chile ponen de manifiesto que ésta no es una opción utilizada por el electorado para sancionar o premiar a sus líderes. Si bien cabe la posibilidad de interpretar los niveles decrecientes de participación y de inscripción en el registro electoral para votar como un modo de protestar, e indirectamente fiscalizar, a los representantes políticos.

5.- SOBERANÍA

La soberanía es uno aspectos que no han sido tradicionalmente incluidos en una medición de la calidad de la democracia pero que, como señalan Levine y Molina (2007) es una condición habilitante. Su modelo entiende la soberanía como la medida en que las decisiones políticas son tomadas efectivamente por los funcionarios electos. "Mientras menos autónomo es un gobierno con respecto a fuerzas externas (militares, financieras o diplomáticas) o internas (religiosas, militares, guerrillas, cárteles de la droga, etc.), menor será la calidad de la democracia" (pág.28).

Chile no enfrenta como Estado una amenaza de guerrillas ni de cárteles de droga que cuestionen su autonomía y poder sobre el territorio que conforma la república. La amenaza a la soberanía del Estado en el caso chileno ha venido de la mano de las relaciones entre civiles y militares desde la transición a la democracia que se produjo conservando estos últimos importantes dosis de poder en virtud del carácter negociado de la transición. Desde entonces se ha producido una evolución y adaptación a la normalidad democrática de las relaciones entre civiles y militares³¹. En el paquete de

³⁰ Sobre estas cuestiones ver los muchos trabajos de Smulovitz y Peruzzotti.

³¹ Sobre esta cuestión ver Aguero (2006a).

reformas a la Constitución de 1980 del año 2005 se le restablecía al Presidente de la República la facultad de retirar a los comandantes en jefe que hasta entonces eran inamovibles. Además, se modificaban las funciones del Consejo de Seguridad Nacional ahora órgano únicamente asesor, así como su composición. Con ello la administración del presidente Lagos eliminaba el grueso de los últimos enclaves autoritarios.

Como señala Agüero (2006b) estas reformas tocaban aspectos medulares de cualquier sistema de supremacía del poder político sobre el militar. Sin embargo, prosigue este autor, pese a los notables avances, hay todavía cuestiones pendientes. Entre las más importantes, la composición del Consejo de Seguridad Nacional (donde no está justificada la presencia del presidente de la Corte Suprema ni la del contralor general y sin embargo está ausente el Ministro de Defensa cuando los comandantes en jefe forman parte del órgano); la reforma de la justicia militar, el nivel de control militar en estados de excepción o la continuidad en la asignación de fondos del cobre que dotan de autonomía a los militares.

Precisamente este último punto introduce una limitación de la soberanía en el caso Chileno. La denominada Ley de Reservada del Cobre (Ley nº 13.196) establece que el 10% de los recursos obtenidos por las ventas de la compañía de cobre estatal deben ir destinados a las tres ramas de la defensa nacional repartidos en partes iguales y que ese dinero se utilizará sólo para compra de armamento. Como resultado de esta ley que se dictó en 1976 las Fuerzas Armadas han tenido un notable margen de maniobra, máxime cuando los beneficios del cobre han ido en aumento y además porque no estaban obligados a justificar sus gastos, aunque durante la administración de Lagos se modificó la forma de compras de armamento que es a través de un órgano que preside el Ministro de Defensa junto con el de Hacienda³². Actualmente el gobierno prepara una reforma de la ley tras ser bombardeada una iniciativa autónoma de un grupo de diputados que presentaron en la Cámara de Diputados un proyecto de ley para derogar la actual ley y que ni siquiera fue discutida³³. El principal argumento fue que dicha ley se refiere a un ámbito de iniciativa exclusivamente gubernamental y que, de hecho, se trata de una ley secreta de la que se desconoce su contenido completo. De producirse finalmente una modificación de la ley sería la primera modificación de un gobierno concertacionista a

³² En 2006 el aporte de Codelco a las FFAA fue de 1.311.000 millones de dólares.

³³ En junio de 2006 se rechazó dicho proyecto presentado por Accorsi (PPD), Marco Enríquez-Ominami (PS), Tucapel Jiménez (Independiente), Alejandro Sule (PRSD), Patricio Vallespín (DC) y Clemira Pacheco (PS) fueron quienes propusieron la ley.

esta partida presupuestaria que atenta contra la soberanía de un gobierno electo al existir un cuerpo que organiza de forma autónoma un dinero sin necesidad de rendir ningún tipo de cuentas y más aún, que ese cuerpo es el encargado de la defensa nacional y que en un régimen democrático ha de estar supeditado al poder civil.

El segundo punto sobre la soberanía que merece ser considerado se refiere a la relación de Chile con Bolivia en lo relativo a la tradicional demanda boliviana de una salida al mar. Este tema tiene altibajos en lo que a eco mediático y político se refiere. Chile ha intentado hábilmente implicar a Perú en este proceso presionando para que la salida boliviana sea por territorio peruano. Obviamente esta opción ha generado profundas reticencias en Perú que han desembocado en la traslación del conflicto territorial a la Corte Internacional de la Haya a petición de Perú. Si bien en términos formales la petición peruana tiene que ver con la directriz que establece la división de aguas entre Chile y Perú y no con la mediterraneidad de Bolivia. Por lo que si finalmente la salida de Bolivia fuera por territorio chileno quizá podríamos estar ante un escenario de soberanía compartida con Bolivia en una parte del territorio chileno. A diferencia del punto anterior relativo a las relaciones civiles – militares, esta solución con Bolivia no afectaría en absoluto a la calidad de la democracia chilena tal y como aquí se entiende ya que sería una soberanía compartida pero aceptada en un marco legal.

CONCLUSIONES

Las reformas de la Constitución de 1980 que se llevaron a cabo a finales del mandato de Lagos (2005) aumentaron considerablemente la calidad de la democracia en Chile que es, comparativamente, de las más altas de la región. En este contexto de claras mejoras estas páginas han destacado algunos aspectos que todavía plantean retos a la adquisición de mayores niveles de democracia. La mayor parte de estos retos son de tipo institucional y su reforma afectaría, de forma entrelazada, a la dimensión electoral y a la dimensión de participación (Tabla 4). En este trabajo se ha hablado, sobre todo, del reconocimiento del voto de los extranjeros, la elección mediante sufragio universal de las autoridades regionales, concretada recientemente con la Ley 20334, el cambio en la fórmula electoral y el cambio en el sistema de inscripción que sea automático, en lugar de voluntario, para así eliminar las barreras técnicas al derecho de sufragio, como algunas de las reformas institucionales de bajo coste y con grandes beneficios a corto plazo.

De estas medidas institucionales relativas a la dimensión de participación y electoral la que tendría más efectos sobre la calidad de la democracia, sería el cambio de sistema electoral. Entre otras cosas, supondría una mayor representatividad en la traducción de votos, incentivando así a más sectores a participar en elecciones tanto para elegir como para ser elegidos (ya que el sistema actual frena la entrada de nuevos partidos). Pero también está es la medida más improbable. La *Concertación*, que formalmente tenía mayoría en las dos Cámaras, es un actor fuerte con preferencias claras y bien informadas en esta materia, lo que podría haber guiado las negociaciones. Sin embargo, la ausencia de consenso en el interior de la Coalición por las divisiones internas y la existencia de “diputados díscolos”; así como el necesario apoyo de la *Alianza* para la aprobación de una reforma, hacen improbable este cambio a unos meses de las elecciones presidenciales³⁴. Este es para muchos el último enclave autoritario, que

³⁴ En cuanto a la viabilidad de los cambios, la reforma a la ley Electoral implica modificación a la Constitución y a Leyes Orgánicas Constitucionales, por lo tanto se necesitan 2/3 y/o 4/7 de los votos parlamentarios. Por lo tanto de los 120 diputados y de los ¿? en la práctica esto implica que, en la situación actual, con 120 integrantes de la Cámara de Diputados y 38 en el Senado, se necesitarían 80 votos de Diputados y 25 de senadores. En el Congreso ahora la *Concertación* tiene 65 y un diputado de ARI que también votaría a favor de una reforma. La *Alianza* por su parte tiene 54 diputados. Por lo tanto habría que convencer a catorce diputados de las filas de RN (20 diputados) o UDI (34 diputados). En el Senado la *Concertación* tiene 20 senadores, por lo que necesita de las filas contrarias algunos apoyos también (cinco senadores). Si se calcula por los 4/7 de los parlamentarios suman 66 diputados +20 senadores a favor, le faltan cuatro parlamentarios).

por ahora no se reformará, en un escenario donde no parece probable que la Constitución, verdadero enclave viviente, vaya a ser transformada.

Sin embargo, la reforma del derecho a voto de los chilenos en el extranjero, la inscripción automática y el voto voluntario son medidas que están en su última fase de discusión con más probabilidades de ser aprobadas en el corto plazo, antes de acabar el mandato de Bachellet, por lo tanto.

Otro reto institucional pendiente se refiere la dimensión soberanía. En concreto a la autonomía militar en la gestión de una parte del presupuesto. Se ha avanzado mucho en las relaciones entre civiles y militares pero todavía hay cambios pendientes. Algunos se atisbarán en este mandato pero quizá con vocación de introducirse progresivamente. Se rechazó un proyecto de ley presentado por varios diputados y en la actualidad el Ejecutivo prepara uno para ser presentado en el Congreso.

En el lado de los retos no institucionales, la asignatura pendiente es una mayor receptividad respecto a la voluntad popular en lo que a planes de redistribución de ingresos se refiere. Esta es una de las lacras de los gobiernos democráticos que no han encontrado una solución a la continuidad del modelo económico corrigiendo sus deficiencias que van en aumento. La multicausalidad del problema no suaviza la afirmación de que la élite política desde la transición ha tomado decisiones que han perpetuado la alta desigualdad e incluso agravado la misma. Frente a este tema, el de los derechos humanos es un buen ejemplo de respuesta gradual y eficaz en sintonía con las demandas ciudadanas. Esta respuesta al tema de la desigualdad, junto con las mencionadas reformas institucionales introducirían a los ya altos niveles de calidad de Chile una mejora notable. Los gobiernos de la Concertación han señalado repetidamente su vocación social como elemento diferenciador de la Alianza pero, sin embargo, las políticas hasta la fecha en estas cuestiones no han sido ni contundentes ni eficaces.

Para no instalarnos en la autocomplacencia, este trabajo ha intentado mostrar los niveles de calidad de la democracia en Chile pueden ser incluso más altos de lo que son mediante reformas concretas de tipo institucional. Para ello es cierto que se requiere del consenso entre las principales fuerzas políticas para unas reformas que serían altamente eficaces a muy corto plazo. En otras palabras, con un esfuerzo de coordinación entre las élites políticas chilenas la calidad democrática aumentaría rápidamente. Algunos pasos importantes ya se han dado en esta dirección. De modo que, de producirse estos cambios, cuestiones como el descenso en los niveles de participación y la desconfianza

hacia las diferentes instituciones, dos aspectos que tradicionalmente se mencionan como déficits de la democracia chilena experimentarían variaciones al ser, al menos parcialmente, consecuencias del marco institucional que se reformaría.

Tabla 1 Niveles de participación en Chile (1989-2006)

	Población en edad de votar	Población inscrita	Votos válidos emitidos	Porcentaje participación sobre población inscrita
1989 P		7557537	6.979.859	92,36
1989D		7557537	6.797.122	89,94
1989S		7557537	6.800.410	89,98
1992M		7840008	6.410.906	81,77
1993P		8085439	6.968.950	86,19
1993D		8085439	6.738.859	83,35
1993S		8085439	1.874.127	*
1996M		8073368	6.301.298	78,05
1997D		8069624	5.795.773	71,82
1997S		8069624	4.239.366	*
1999P 1v		8084476	7.055.128	87,27
1999P 2v		8084476	7.178.727	88,74
2000M		8089363	6.515.574	80,54
2001D		8075446	6.144.003	76,08
2001S		8075446	1.732.415	*
2004M concejales		8012065	6.123.375	78,76
2004 M alcaldes		8012065	6.310.206	76,43

2005P 1v		8220897	6.942.0 41	84,44
2005P 2v		8220897	6.959.4 13	86,07
2005D		8220897	6.601.8 11	80,31
2005S		8220897	4.770.9 81	*

*No se aporta el porcentaje de participación para las elecciones a Senadores porque formalmente está convocada solamente la mitad de la población en cada elección al ser un órgano que se renueva por mitades.

Tabla 2 Principales elementos del sistema electoral: presidenciales, diputados y senadores

ELECCIONES PRESIDENCIALES:	ELECCIONES DE DIPUTADOS:	ELECCIONES DE SENADORES:
<ul style="list-style-type: none"> • se celebra segunda vuelta cuando ninguno de los candidatos que concurren obtiene más del 50% de los votos (reforma introducida por la Constitución de 1980) • mandato de cuatro años (esta reducción se ha introducido dentro del paquete de reformas de la Constitución de 1980 que se aprobaron en 2005) • no hay reelección inmediata 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 distritos binominales (son 120 diputados) • cada lista (de cada pacto, partido, coalición) contiene dos nombres y el elector elige sólo uno • fórmula de reparto: mayoritario corregido • alto umbral electoral: para que la misma lista (pacto, coalición o partido) obtenga los dos escaños del distrito ha de tener más del 66,66 % de los votos válidos emitidos en dicho distrito. En caso contrario, el segundo escaño será para la segunda lista más votada • se renueva en su totalidad cada cuatro años • hay reelección inmediata e indefinida • concurrentes con las de senadores 	<ul style="list-style-type: none"> • 19 distritos binominales (son 38 senadores) • <i>Idem</i> fórmula de reparto y barrera que en elecciones a diputados • los senadores son elegidos por un período de ocho años • se renueva por mitades cada cuatro años • hay reelección inmediata e indefinida • se han eliminado los senadores vitalicios y los designados (dentro del paquete de reformas de la Constitución de 1980 que se aprobaron en 2005)

Fuente: elaboración propia

Tabla 3. Desempeño electoral de partidos y/o en elecciones a diputados candidatos fuera de las coaliciones o como independientes dentro de ellas (1989-2006)

PARTIDOS	1989		1993		1997		2001		2005	
	%votos	escaños								
Independientes <i>Concertación</i>	9,12	9	0,74	1	0,81	0	2,2	3	2	0
Otros <i>Concertación</i>	0,99	1	0,79	0	0	0	0,06	0	0	0
Independientes <i>Alianza</i>	6,09	8	4,81	4	4,67	6	5,32	8	2,23	0
Otros <i>Alianza</i>	0	0	3,45	2	0	0	0	0	0	0
Otros partidos políticos	12,43	2	6,13	0	12,9	3	6,33	0	8,55	1
Independientes Fuera de Pacto	1,88	1	0,11	0	0,69	2	1,42	1	0,94	0
Total	30,51	21	16,03	7	19,07	11	15,33	12	13,72	1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Ministerio del Interior.

Agradezco a Rodrigo Bugueño y a Mauricio Morales su generosa cesión de los datos.

Tabla 4 Logros institucionales y límites institucionales pendientes

Medidas institucionales	Perspectivas de cambio	Dimensión de la democracia sobre la que afecta
Eliminación de senadores designados	Medida introducida en la reforma constitucional de 2005	Electoral
Nuevas formas de participación	Se ha iniciado con el gobierno de Bachelet	Participación
Reducción de mandato presidencial	Medida introducida en la reforma constitucional de 2005	Electoral
Restablecida facultad al presidente de la República de retirar a los comandantes en jefe	Medida introducida en la reforma constitucional de 2005	Soberanía
Voto de los chilenos en el extranjero	Se rechazó un proyecto de ley en mayo de 2007 y en 2009 se discute un nuevo proyecto.	Electoral
Cargos regionales electos democráticamente	Introducido en 2009	Electoral
Sistema electoral: Oferta partidista restringida Falta de representatividad Desincentiva participación	En el 2007 se discutió pero no se llegó a acuerdo. No hay perspectivas de cambio	Electoral y Participación
Elitismo en los partidos	Pequeñas modificaciones aisladas	participación
Concentración ideológica de los medios de comunicación	No hay	Electoral
Asignación de fondos del cobre para gestión autónoma de los militares	En proceso de discusión Se ha producido un primer rechazo en el congreso , se espera proyecto de ley del ejecutivo	Soberanía

Fuente: elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

Agüero, Felipe (2006a): "Democratización y militares: breve balance de diecisiete años desde la transición", en Alcántara y Ruiz (eds.), *Chile: Política y modernización democrática*, Ediciones Bellaterra, Barcelona (313-336).

Agüero, Felipe (2006b): "Democracia, gobierno y militares desde el cambio de siglo: avances hacia la normalidad democrática", en R. Funk (ed.), *El gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile (49-68).

Fernandois y Soto (2005): "El plebiscito de 1988: candidato único y competencia", en San Francisco y Soto (eds.), *Camino a la Moneda*, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago de Chile.

Hilbink, Lisa (2007): *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*, Cambridge University Press.

Levine, Daniel H y José Enrique Molina (2007): "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, núm. 45, (17-46).

Luna, Juan Pablo y Elizabeth Zeichmeister (2005) "The quality of representation in Latin America", en *Comparative Political Studies*, vol. 38-núm.4 (388-416).

Morales, Mauricio (2005): "Los partidos de derecha en Chile (1989-2001): una radiografía a la coalición UDI-RN", *Revista Derecho Mayor*, Año IV, Número 4, (187-221).

Navia, Patricio (2004): "Participación electoral en Chile, 1998-2004", en *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIV, núm. 1 (81-103).

SIAVELIS, Peter (2005a): "La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas", *Estudios Públicos*, núm. 98.

Sunkel y Geoffroy (2001): *Concentración económica de los medios de comunicación*, LOM, Santiago de Chile.

Torcal, Mariano y Scott Mainwaring (2005): "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", en *América Latina Hoy*, núm. 41 (141-173).

Valenzuela, Arturo y Lucía Dammert (2006): "Problems of success in Chile", en *Journal of Democracy*, vol. XVII, núm. 4 (65-79),

Valenzuela, Samuel J. (2006): "Los derechos humanos y la redemocratización en Chile", en M. Alcántara Sáez y L. Ruiz Rodríguez (eds), *Chile. Política y modernización democrática*, Ediciones Bellaterra, Barcelona (269-312).

VVAA (2006): *Efectos del sistema binominal. Una reforma necesaria*, FLACSO, Santiago.

VVAA (2008): *Financiamiento político en Chile*, Documento de Trabajo N° 4, Mayo, 2008 elaborado por Chile transparente. Disponible *on line*.

Informes:

Agenda Pro participación ciudadana.

http://www.participemos.cl/images/agenda_pro_participa/agenda_p_ciudadana.pdf

(2006) Informe de la Comisión Boeninger, Cámara de Diputados de Chile.

(2008) Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, Santiago de Chile.