INTEGRACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

ANÁLISIS COMPARADO CON URUGUAY

FUNDACIÓN PROGRESA

INTEGRACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CHILE: ANÁLISIS COMPARADO CON URUGUAY

FUNDACIÓN PROGRESA

INTEGRACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CHILE: ANÁLISIS COMPARADO CON URUGUAY

COLABORADORES

Marco Enríquez-Ominami

Sofía Correa Sutil

Germán Clulow

Flavia Torrealba Díaz

Jaime Mulet Martínez

Marcelo Brunet B.

Laura Albornoz

Germán Bidegain

Eugenio Guzman

Hugo Contreras

Miguel Ángel Fernández

Elisabet Gerber

Publicado en 2017 por Fundación Progresa.

@PROGRESA 2017
Todos los derechos reservados.

Título Original:
Integración y Fortalecimiento Institucional en Chile: análisis comparado con Uruguay

Publicado en Santiago de Chile por Fundación Progresa.
Esta publicación contó con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina.

Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN **9**

Marco Enríquez-Ominami

1. **Desnaturalizar el mítico presidencialismo** **11**
   Sofía Correa Sutil

2. **Algunas reflexiones sobre los sistemas de partido y regímenes electorales en Uruguay y Chile** **45**
   Germán Clulow

3. **La rebelión de los votantes y el fin de la transición** **75**
   Flavia Torrealba Díaz y Jaime Mulet Martínez

4. **Presidencialismo: el fin de una era de los recursos naturales** **109**
   Marcelo Brunet B.

5. **Participación de las Mujeres en Política y calidad de las instituciones públicas y Democracia (Chile versus Uruguay)** **127**
   Laura Albornoz

6. **Instituciones, dinámicas políticas e integración internacional de Chile y Uruguay: un análisis comparado** **151**
   Germán Bidegain

7. Más lejos que cerca: desigualdad y voto en el Gran Santiago **191**

Eugenio Guzman, Hugo Contreras y Miguel Ángel Fernández

8. Capacidades institucionales y democratización de las comunicaciones **223**

Elisabet Gerber

PRESENTACIÓN

Marco Enríquez-Ominami

Los países sin memoria pierden su historia y las sociedades que no sueñan pierden su futuro. Hoy más que nunca es responsabilidad de todos los actores de la sociedad, sean ciudadanos, académicos, empresarios, servidores públicos, cualquier sea su origen y edad, repensar nuestra institucionalidad política, para fortalecerla y que se transforme en un espacio que capaz de congregar todos los sueños de las y los chilenos.

Creo en un Chile próspero y a la vez solidario. Libre y a la vez justo, fraterno e igualitario, en el cual todos se sientan integrados y en donde exista conciencia de nuestra historia común. Un país que construye su futuro colectivamente. Sin duda que esa construcción requiere de una nueva institucionalidad, partiendo por una nueva Constitución y un sistema político, que garantice una columna vertebral de valores colectivos, consensuados, que representen a toda la sociedad y no tan sólo a minorías. Se trata de un cambio cultural y no tan sólo social.

Uno de los principales logros de nuestra historia reciente es sin duda la recuperación de la Democracia en 1990. Se recuperó el ejercicio de las libertades democráticas, se disminuyó la pobreza y el país se reinsertó en el escenario internacional. Sin embargo, resulta imposible ignorar el quiebre de las confianzas entre representantes y representados. Por ello, es hora de repensar, todos juntos, de manera generosa y poniendo por delante el bienestar de los chilenos, nuestra institucionalidad política.

Este libro, realizado en colaboración con la Corporación Andina de Fomento (CAF), pretender ser un aporte a esa reflexión. Para ello, se abordó, entre otros, la discusión sobre sistema parlamentario, la problemática de la descentralización, la escaza participación de las mujeres en política y, cómo no, el problema de acceso a una información rica en diversidad, que permita mejorar el nivel del debate en todas sus dimensiones.

Quisiera agradecer a todos quienes se sumaron a este ejercicio, sean académicos, investigadores o personalidades del mundo político, de diversas sensibilidades. Se trata de un esfuerzo colectivo que demuestra

que la reflexión común permite abrir y construir, juntos, caminos hacia el dialogo y una nueva institucionalidad robusta, que permita superar las desconfianzas.

Hoy más que nunca debemos trabajar unidos y repensar no sólo nuestra Constitución, sino que un sistema político que garantice una Democracia que se haga cargo de la diversidad de nuestra sociedad, así como del principio de descentralización y representatividad.

DESNATURALIZAR EL MÍTICO PRESIDENCIALISMO

Sofía Correa Sutil

Historiadora, D. Phil. Oxford University
Académica Facultad de Derecho Universidad de Chile

En la discusión constituyente que hemos estado inmersos en el último tiempo en Chile, poco o nada se ha deliberado sobre la forma de gobierno que debiéramos adoptar si vamos a cambiar la Constitución. Incluso, últimamente se ha producido tanto en las izquierdas como en las derechas una cierta idealización de la Constitución de 1925, y se ha sugerido volver a ella, como solución constitucional. Por cierto, es otra forma de evitar la discusión sobre la forma de gobierno, y abrazar sin más un régimen presidencial con fuertes rasgos autoritarios y centralistas. Y es que el presidencialismo se ha instalado en la conciencia política de los chilenos como una forma naturalizada de ejercicio del poder. Es decir, se le ve como el único régimen posible, el único que puede asegurar estabilidad política, justicia social, y progreso económico, a la vez que se le adjudica al parlamentarismo –y con él a la labor fiscalizadora del Congreso y al quehacer de los partidos– todos los males que pudiese padecer la sociedad chilena. Pues bien, para deconstruir esta naturalización del régimen presidencial, puesto que el análisis politológico poco ha podido contra ésta[1], parece necesario recurrir a la mirada histórica para así develar su génesis en la década de 1920, en particular, en el proceso constituyente de 1925. Es lo que nos proponemos hacer a continuación.

Remontémonos pues al primer gobierno de Arturo Alessandri Palma. Luego de una larga y exitosa[2] tradición parlamentarista, en la cual Alessan-

[1] Sofía Correa Sutil, "El Congreso durante el Parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial", en *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios. Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados* Año 2, N°4, Primer semestre de 2011 (155-172).

[2] Para una argumentación rigurosa sobre los éxitos del parlamentarismo chileno véase Julio Heise González, *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925. Tomo I.*

dri se había desenvuelto con destreza cuando fue diputado y luego senador, las prácticas parlamentarias son objeto de audaz crítica por parte de Alessandri en su condición de Presidente de la República.

En efecto, desde inicios de su gobierno se enfrentó con el Congreso, particularmente con el Senado, de mayoría opositora, el que también ejercía atribuciones de Cámara política, es decir, tenía facultades para censurar a los ministros. Para derrotar a sus opositores, Alessandri tomó iniciativas políticas inéditas en el país: alentó disputas entre las Cámaras; intervino personalmente en los debates parlamentarios; desconoció las censuras parlamentarias a sus ministros e insistió en mantener gabinetes que no contaban con la confianza del Congreso –cuestión que no había sucedido sino en los últimos meses del gobierno de Balmaceda, *ad portas* de la guerra civil; publicó en la prensa manifiestos en favor del régimen presidencial; movilizó a los cesantes del salitre que vivían en albergues para amedrentar a sus opositores; en mítines populares y en regimientos criticó al Senado, acusándolo de entorpecer su gobierno e impedir la realización de su programa tan anhelado, decía, por las mayorías, abogando por un régimen presidencial; desde mediados de 1923 siste-máticamente nombró ministros militares en la cartera de Guerra y Marina; e intervino en las elecciones parlamentarias de 1924, recorriendo el país para hacer campaña a favor de los candidatos de la Alianza Liberal acom-pañado por oficiales del Ejército. Sus opositores, cuya única arma política era la obstrucción parlamentaria, temieron que Alessandri, con sus actuaciones y con sus intentos de poner fin al régimen parlamentario, se precipitaba a una dictadura a semejanza de las de Mussolini y Primo de Rivera.[3] La confrontación entre el Presidente y el Congreso paralizó la actividad del gobierno pues el régimen parlamentario no podía funcionar si no primaba la búsqueda de acuerdos entre todas las fuerzas políticas.[4]

Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno. (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1974)

[3] Ricardo Donoso, *Alessandri, agitador y demoledor. Cincuenta años de historia política de Chile* (México, FCE, 1952), tomo 1 pp. 277 y siguientes, 412 y siguientes; Julio Heise González, *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925. Tomo I. Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno.* (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1974), pp. 438 y siguientes; Sofía Correa Sutil *et.al.*, *Historia del siglo XX chileno. Balance paradojal.* (Santiago, Sudamericana, 2001) cap. IV.

[4] René Millar Carvacho, "Presentación. Los Movimientos Militares de 1924 y 1925 y el General Navarrete" en Mariano Navarrete, *Mi actuación en las revoluciones de 1924 y*

De modo que la institucionalidad ya estaba mal herida cuando los militares dieron el golpe de Estado del 5 de septiembre de 1924 y clausuraron el Congreso. Alessandri emprendió viaje a Italia en su exilio. Breve éste, pues en enero de 1925, fruto de un segundo golpe, los militares le aseguraron su retorno al país y a la Presidencia de la República, con el compromiso, eso sí, de que convocase a una Asamblea Constituyente para dar paso a una nueva Constitución, y luego, con registros electorales renovados, llamase a elecciones. Alessandri aceptaba gustoso las condiciones que se le exigían, viendo en ellas una oportunidad para imponer una nueva Constitución que consagrara el presidencialismo como forma de gobierno y que contuviera otras reformas que él anhelaba, tales como la separación de la Iglesia y el Estado.

En efecto, desde el primer Mensaje Presidencial, en 1921, Alessandri comienza a insistir en la necesidad de reformar la Constitución. Inicialmente aspira solamente a regular el régimen parlamentario. Por eso, en 1921, propone un conjunto de reformas constitucionales dirigidas a que "el sistema parlamentario funcione dentro de la órbita genuina que le corresponde y para que no degenere en elemento de perturbación de la marcha gubernativa del país", sostenía.[5] Pronto, sin embargo, comienza a plantear la necesidad de cambiar el régimen parlamentario por el presidencial o representativo, sinónimos en los que insistió una y otra vez, probablemente para neutralizar la difundida idea de que el presidencialismo en un régimen unitario era dictatorial, como señalaban sus opsitores en 1925. De modo que, ya en 1922 comenzó a hablar del "vicioso régimen parlamentario" y a argumentar que la Constitución de 1833 era presidencial.[6] Sorprendentemente, el 30 de diciembre de 1923, en un ambiente político tenso y radicalizado, Alessandri decide explicar a los militares reunidos en la Escuela de Caballería su plan de reformas constitucionales conducentes a establecer el régimen presidencial.[7]

1925. Edición y presentación de René Millar Carvacho (Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2004), pp. XV-XVI

[5] Citado por Ricardo Donoso, *Alessandri, agitador y demoledor. Cincuenta años de historia política de Chile* (México, FCE, 1952), tomo 1, p. 413

[6] Ricardo Donoso, *Alessandri, agitador y demoledor. Cincuenta años de historia política de Chile* (México, FCE, 1952), tomo 1, p. 413

[7] Ricardo Donoso, *Alessandri, agitador y demoledor. Cincuenta años de historia política de Chile* (México, FCE, 1952), tomo 1, p. 359

En este contexto políticamente tan peligroso, al mes de ocurrido este episodio, a fines de enero de 1924, los presidentes de la Cámara y del Senado en conjunto con los jefes de los partidos políticos llegaron a acuerdo para reformar la Constitución en orden a regular el régimen parlamentario tal como lo venía solicitando Alessandri año tras año.8 Este acuerdo entre todos los partidos y Alessandri quedó plasmado en la aprobación, el 26 de febrero de 1924, de un conjunto de cinco leyes con las que se comenzaba a regular de inmediato el funcionamiento del régimen parlamentario y del sistema electoral.9

La más importante de éstas fue aquélla que detallaba las reformas constitucionales acordadas, y limitaba a sólo tres sesiones su próxima discusión, tanto la que se diera para su aprobación por la legislatura de 1924, como la de su ratificación por la legislatura de 1928.[10] Las reformas pactadas, consignadas en esta ley, recogían los requerimientos que reiteradamente había formulado Alessandri para reglamentar el régimen parlamentario. En efecto, se acordó que el Senado dejaba de ser cámara política, de modo que sólo los diputados podrían censurar a los ministros de Estado; se autorizó al Presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados y llamar a nuevas elecciones una vez durante su mandato; se dispuso que cuando un diputado o senador asumiera responsabilidades ministeriales su cargo parlamentario debía ser ratificado por los electores de su circunscripción, a través de elecciones; se redujo el quórum para el funcionamiento de las dos Cámaras, y se

---

[8] Ricardo Donoso, *Alessandri, agitador y demoledor. Cincuenta años de historia política de Chile* (México, FCE, 1952), tomo 1, cap. XXII, pp. 412 y sgts.

[9] Se trata de las leyes 4001 a 4005 del 26 de febrero de 1924. Días antes, el 19 de febrero el Congreso aprobaba las leyes periódicas referidas a las fuerzas armadas que estaban pendientes en discusión parlamentaria, fijando las fuerzas de mar y tierra para 1924 y autorizando su residencia en el lugar de sesiones del Congreso Nacional. Véase http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24398 y http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24399 (última visita 17 de noviembre de 2016)

[10] La Constitución de 1833 exigía dos legislaturas para aprobar una reforma constitucional, y la reforma de 1882 limitó a la ratificación de las enmiendas constitucionales en la siguiente legislatura. Véase Luis Valencia Avaria, compilador, *Anales de la República. Textos constitucionales de Chile y registro de los ciudadanos que han integrado los poderes ejecutivo y legislativo desde 1810.* Tomos I y II actualizados (Santiago, Editorial Andrés Bello, segunda edición de 1986) pp. 205-206.

introdujo la remuneración a los parlamentarios, junto a otras reformas que no se refieren directamente al régimen de gobierno.[11]

Otra de las cinco leyes dictadas ese 26 de febrero, determinaba que en el intertanto se aprobara y ratificara la reforma constitucional, señalando un plazo máximo para ello, se restringían desde ya las facultades políticas del Senado impidiendo pudiese censurar al gabinete.[12] Una tercera, limitaba, tanto en la Cámara como en el Senado, el tiempo de discusión de las leyes periódicas o constitucionales: autorización del cobro de contribuciones, fijación de las fuerzas de mar y tierra, autorización para mantener fuerzas militares en donde sesiona el Congreso, y ley de presupuestos, dejando establecido que si ésta no estaba aprobada el 1 de enero del año en que debía regir, el Presidente podría girar mensualmente una proporción del presupuesto del año anterior para atender los gastos fijos de la Administración.[13] De este modo se limitaba fuertemente el poder que había tenido el Congreso a raíz de esta poderosísima atribución establecida en la Constitución de 1833 desde sus orígenes, a saber, la aprobación de las leyes constitucionales o periódicas.

---

[11] Ley 4004, 26 de febrero de 1924, en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24396 (última visita, 17 de noviembre 2016); Luis Valencia Avaria, compilador, *Anales de la República. Textos constitucionales de Chile y registro de los ciudadanos que han integrado los poderes ejecutivo y legislativo desde 1810.* Tomos I y II actualizados (Santiago, Editorial Andrés Bello, segunda edición de 1986) pp.212-213; *Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. 1º de junio de 1924.* (Imprenta Fiscal de la Penitenciaría de Santiago. Chile), pp. 23-24, en http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa/visorPdf?id=10221.3/22913 (última visita, 21 de noviembre 2016)

[12] Ley 4003, 26 de febrero de 1924, en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24395 (última visita, 17 de noviembre 2016); *Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. 1º de junio de 1924.* (Imprenta Fiscal de la Penitenciaría de Santiago. Chile), p. 25,en http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa/visorPdf?id=10221.3/22913 (última visita, 21 de noviembre 2016)

[13] Ley 4001, 26 de febrero de 1924, en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24393 (última visita, 17 de noviembre de 2016); *Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. 1º de junio de 1924.* (Imprenta Fiscal de la Penitenciaría de Santiago. Chile), p. 32, en http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa/visorPdf?id=10221.3/22913 (última visita, 21 de noviembre 2016)

Además, ya antes, en 1922 la Cámara de Diputados había introducido en su reglamento interno la clausura del debate por decisión de mayoría simple.[14] Así pues, con el acuerdo de febrero de 1924 y las leyes que lo consagraban, Alessandri había logrado limitar sustantivamente el poder político del Congreso Nacional, y si bien el régimen de gobierno seguía siendo parlamentario, su regulación a partir de febrero de 1924 permitía poner término a aquellas prácticas parlamentarias que le aseguraban al Congreso su control sobre el Ejecutivo.

Por ello, en su Mensaje Presidencial del 1 de junio de 1924, Alessandri apremió la aprobación de las reformas constitucionales consensuadas, a las cuales les adjudicó un sin número de virtudes. Sostuvo en dicha ocasión que al suprimir las facultades políticas del Senado, se acabaría "la anarquía y el desorden parlamentarios, que han venido afectando tan honda y profundamente la marcha próspera de la República en los últimos tiempos"; la clausura del debate terminaría "con el funesto sistema en que vivíamos, y en el cual bastaba la audacia y el interés de individualidades aisladas o de grupos para obstaculizar la marcha del Gobierno y la voluntad del cuerpo legislativo".[15] En suma, agregaba: "Nuestro Parlamento actuará en el porvenir dentro de una órbita de reglas precisas y correctas que lo ajusten a la naturaleza de sus funciones y lo alejen, cada día más, de las malas prácticas que venían levantando en su contra una atmósfera de resistencias y desprestigio."[16] Y para que no quedara duda de su optimismo concluía:

> "Las reformas constitucionales, legales y reglamentarias a que me he venido refiriendo, significan un paso de vasta

---

[14] Ricardo Donoso, *Alessandri, agitador y demoledor. Cincuenta años de historia política de Chile* (México, FCE, 1952), tomo 1, p. 413

[15] *Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. 1º de junio de 1924.* (Imprenta Fiscal de la Penitenciaría de Santiago. Chile), pp. 25-35, en http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa/visorPdf?id=10221.3/22913 (última visita, 21 de noviembre 2016)

[16] *Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. 1º de junio de 1924.* (Imprenta Fiscal de la Penitenciaría de Santiago. Chile), p. 35, en http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa/visorPdf?id=10221.3/22913 (última visita, 21 de noviembre 2016)

trascendencia en la vida institucional de nuestro país, e importan un progreso de muchos años en nuestros organismos políticos. Son ellas la resultante lógica de un movimiento incontenible de opinión que las reclamó, las exigió y las impuso como una imperiosa necesidad nacional.

"¡Bienaventurados los pueblos que evolucionan a tiempo, porque de ellos será la paz y el orden, y las páginas de su historia no serán manchadas con la huella siniestra de las hecatombes, ni con la afrenta de dolorosas caídas!"[17]

Podríamos pensar pues que el Presidente Alessandri se daba por satisfecho. Había logrado un acuerdo con todos los partidos políticos y con los presidentes de las Cámaras, que le permitía imaginar el fin de las tribulaciones presidenciales en un muy cercano futuro. La regulación del régimen parlamentario había sido acordada. Sin embargo, en el mismo Mensaje Presidencial del 24, Alessandri se permitía mostrar una mayor radicalidad en los cambios que quería introducir. No sólo aspiraba a lograr además la separación de la Iglesia y el Estado, la elección presidencial directa, la descentralización administrativa, la inscripción electoral permanente, y la representación corporativa en el Senado, limitándolo a una función legislativa[18]; aspiraba también, lo explicitó, a que se estableciera el régimen presidencial. De modo que cerró su Mensaje con una advertencia:

"Si estas reformas aun no producen todos los buenos frutos que de ellas esperamos, habrá sonado la hora en que, de pie y firmes en un propósito de bien público, los partidos, la opinión y el pueblo, avancen un paso más a la solución

[17] *Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. 1º de junio de 1924.* (Imprenta Fiscal de la Penitenciaría de Santiago. Chile), p. 37, en http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa/visorPdf?id=10221.3/22913 (última visita, 21 de noviembre 2016)

[18] *Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. 1º de junio de 1924.* (Imprenta Fiscal de la Penitenciaría de Santiago. Chile), pp. 28, 31-32, 34, en en http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa/visorPdf?id=10221.3/22913 (última visita, 21 de noviembre 2016)

radical y definitiva hacia donde se orientan, en marcha resuelta, la mayoría de las democracias del mundo, o sea al sistema representativo que establezca la responsabilidad directa del Jefe de Estado y suprima toda acción o influencia del Parlamento sobre los Ministros del Despacho.

"Estoy cierto de que, más pronto que lo que se piensa, las referidas agrupaciones políticas, la opinión y el pueblo, cansados de luchar y esperar, volverán sus ojos a este nuevo y necesario régimen de gobierno; pero, mientras tanto, cumplamos lealmente nuestro deber."[19]

Es bien sabido: el Congreso no pudo despachar las reformas consensuadas, un golpe militar ese mismo año lo clausuró. No fueron ni los partidos, ni "la opinión", ni el pueblo los que avanzaron hacia "la solución radical y definitiva", sino los militares de la mano de Alessandri.

En efecto, Alessandri vuelve al país en marzo de 1925, reasumiendo su calidad de Presidente de la República, con el compromiso contraído con los militares de convocar a una Asamblea Constituyente. Como éstos habían clausurado el Congreso, los partidos de la Alianza Liberal le piden que lo vuelva a convocar, mientras que los partidos de oposición reclaman nuevas elecciones. En cambio, los militares pedían llamar a una Asamblea Constituyente con participación de "las fuerzas vivas". Entre tanto, Alessandri conformó un gabinete con representantes del Ejército y la Marina en él, y gobernaba a través de decretos-leyes. Desde los balcones de La Moneda, y en asambleas, cuarteles, buques de la Armada, y centros sociales, haciendo gala de un poder incontrarrestable, Alessandri dio por fenecido el régimen parlamentario y aseguró que el régimen presidencial o representativo como gustaba llamarlo, iniciaría una nueva etapa histórica con un Chile nuevo, próspero, grande y feliz. Es que después del segundo golpe, el del 23 de enero de 1925, el que lo trajo de vuelta,

[19] *Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. 1º de junio de 1924.* (Imprenta Fiscal de la Penitenciaría de Santiago. Chile), p. 167, en en http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa/visorPdf?id=10221.3/22913 (última visita, 21 de noviembre 2016)

Alessandri decide interpretar el movimiento militar como una reacción en contra del régimen parlamentario.[20]

En otras palabras, Alessandri aprovecha el momento histórico que le resultaba tan propicio, con apoyo popular, la concentración del poder en sus manos, y los militares como aliados, en un contexto internacional de retroceso de los regímenes parlamentarios, para imponer una nueva Constitución presidencialista. Para materializar su propósito hace uso de dos estrategias simultáneas. Por una parte, utiliza la amenaza de un eventual golpe militar contra la institucionalidad política, si no se allanaban a aprobar el nuevo régimen de gobierno; y al mismo tiempo, despliega un discurso que, junto con idealizar el presidencialismo, demoniza el régimen parlamentario, caricaturizando su funcionamiento y desconociendo totalmente las reformas constitucionales y legales aprobadas el año anterior a instancia suya.

En su discurso descalificador, Alessandri sitúa el parlamentarismo chileno a partir de la guerra civil de 1891, no obstante la opinión de los juristas del siglo XIX para quienes el régimen parlamentario se podía datar desde la década de 1860. Por lo mismo, el historiador Julio Heise ha argumentado el origen del parlamentarismo chileno en 1861, luego que el autoritarismo presidencial se mostrara inviable para asegurar la paz y estabilidad políticas en las postrimerías del gobierno de Manuel Montt. Las reformas constitucionales y electorales de la década de 1870, sumadas a prácticas políticas de carácter parlamentario, asentaron sólidamente este régimen de gobierno, más aún luego del intento balmacedista de desconocer su vigencia. Con él progresó el país durante más de cuatro décadas en que dispuso de la gigantesca riqueza salitrera.[21] Sin embargo, Alessandri insiste en que la Constitución de 1833 estableció un régimen presidencial hasta 1891, cuando los triunfadores de la guerra civil

---

[20] Ricardo Donoso, *Alessandri, agitador y demoledor. Cincuenta años de historia política de Chile* (México, FCE, 1952), tomo 1, pp. 415-416

[21] Julio Heise González, *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925. Tomo I. Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno.* (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1974); Sofía Correa Sutil, "El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial", en *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios* (Academia Parlamentaria. Cámara de Diputados), Año 2, Nº4, primer semestre 2011 (155-172); Sofía Correa Sutil, "Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente", en *Estudios Públicos* Nº 137, verano 2015 (43-85).

imponen el parlamentarismo que él demoniza[22]. Esta periodización le permite establecer una genealogía histórico-política entre Balmaceda y él mismo, aunque nunca hubiese militado en las filas de los liberales balmacedistas, y fuese en 1891 un opositor de Balmaceda. Además, no olvidemos que en la guerra civil fue derrotado el Ejército, y por tanto la execración del régimen político surgido de esa derrota constituiría también una reivindicación histórica para los militares.

Así pues, una vez reinstalado en La Moneda, en marzo del 25, Alessandri da los primeros pasos conducentes al propósito de redactar una nueva Constitución. En primer lugar, debe simular la convocatoria a una Asamblea Constituyente encargada de elaborar la nueva Carta. Para llegar a organizarla, Alessandri decide nombrar una Comisión Consultiva, sin atribuciones decisorias. Entre los convocados designó tanto a dirigentes de todo el espectro político y juristas como a miembros de "las fuerzas vivas", entre los cuales se contaban profesores, obreros, empleados, militares –dos altos oficiales, el general Mariano Navarrete, Inspector General del Ejército, y el mayor Óscar Fenner, Auditor General de Guerra.[23]

En la primera quincena de abril[24] se reúne por primera vez la Comisión Consultiva con la asistencia de la totalidad de los 53 miembros que inicialmente había nombrado Alessandri, quien la presidió. Comenzó la sesión con una extensa intervención suya que de entrada planteó la necesidad de poner término a la rotativa ministerial, a la que calificó como el "más grande de los daños" que afligen al régimen institucional "con

---

[22] "Versión oficial de la conferencia dictada por S.E. el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el día viernes 3 de julio de 1925" en Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp.683-723

[23] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) La lista de los comisionados en pp.727-731; Sofía Correa Sutil, "¿Congreso Constituyente o Asamblea Constituyente?", en *Revista de Derecho Público* Nº 82, 1° semestre 2015 (41-52).

[24] No está consignada la fecha precisa en las Actas de Sesiones. Vicuña Fuentes, integrante de la Comisión, señala en sus memorias que la reunión de la Comisión duró varios días. Véase: Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 5; Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) pp. 264-266.

consecuencias tan funestas como inevitables".[25] A su juicio, los Ministros no debían sufrir la intervención de la política partidista, puesto que, mientras los partidos miraban a su interés electoral antes que al interés del país, los Ministros debían ser figuras capaces de resolver los problemas "con criterio científico". De lo que se trataba entonces era de despolitizar la acción gubernamental, pues el "arte de gobernar está sometido hoy a normas científicas", sentenció, precisando que de lo que se trataba era de "establecer la división funcional entre los dos Poderes" de modo que "el Poder Ejecutivo administre con absoluta y entera independencia."[26] Tanto extremó el argumento que llegó a afirmar que la intervención de los partidos en el nombramiento de los Ministros fue "la causa generadora de los acontecimientos que hemos presenciado y que ha estado a punto de llevar el país al caos."[27]

Junto con instalar su idea matriz conducente al cambio del régimen de gobierno, Alessandri amenazó: "Mientras no encontremos la fórmula que coloque a los Ministros en la situación que señalo, creo que perderemos lastimosamente el tiempo, que la revolución última habrá sido inútil y que será inútil también el trabajo que estamos haciendo […] en consecuencia será innecesario que yo siga en este puesto."[28] Apelando a

---

[25] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 6. El historiador Julio Heise argumenta que la rotativa ministerial durante el período parlamentario se agudizó sólo en dos momentos, durante el gobierno de Balmaceda y con Alessandri, en los cuales ésta reflejó un conflicto político gravísimo entre el Presidente y el Congreso donde la oposición tenía la censura de los gabinetes como arma política para frenar los intentos autoritarios de control presidencial. Julio Heise González, *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925. Tomo I. Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno.* (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1974), pp. 285-300

[26] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 6, 8

[27] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 8

[28] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 6-7

la inutilidad de "la revolución última", a cuyos ideales él afirmó servir[29], ponía en alerta a los militares, y amenazando con su renuncia amedrentaba a los dirigentes políticos que temían tanto el predominio del poder militar como a la revolución bolchevique.[30]

Días antes, en su Convención de Chillán, el Partido Radical había definido su postura a favor de una reforma al régimen parlamentario. De modo que no debió haber sido una sorpresa para Alessandri que tras su discurso lo confrontara el presidente del Partido Radical[31], Enrique Oyarzún, quien entró directamente en la discusión sobre el régimen de gobierno que adoptaría la reforma constitucional, cuestión que Alessandri había soslayado. Oyarzún fue explícito en rechazar el régimen presidencial apostando por una reforma del régimen parlamentario. A su juicio, se podía buscar una fórmula que evitara la rotativa ministerial, pero que "no contenga disposiciones que nos vayan a llevar al pleno régimen presidencial, con eliminación del parlamentarismo, régimen que también tiene sus virtudes, que ha prestado grandes servicios a la nación y que quién sabe si en el porvenir permita nuevamente defender la libertad, cuando no ya S.E., el actual Presidente de la República, sino otros ocupen la Presidencia de la República". Y agregaba insistiendo en la reforma del régimen parlamentario: "La última Asamblea Convencional de mi partido […] dio las bases que consideró más racionales para conciliar la independencia del Gobierno y su eficacia administrativa con la plenitud de las atribuciones y facultades del Legislativo."[32]

---

[29] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 9

[30] Alessandri negó con vehemencia que cualquiera de los dos peligros existiera. Ver, Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 10-12.

[31]https://es.wikisource.org/wiki/Enciclopedia_Chilena/Partidos_pol%C3%ADticos/Radical,_Partido_(2) (última visita 19 de noviembre 2016)

[32] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.15

Alessandri lo interrumpió: "Precisamente, es en lo que no estoy de acuerdo"[33], y tensionando el ambiente amenazó ya no sólo con su renuncia sino también con una eventual revolución sangrienta:

> "Creo que esta revolución se ha hecho para cambiar de régimen […] y veo que si no se va al régimen representativo, abandonando el parlamentarismo, el país se hunde y esta revolución, que se ha desarrollado pacíficamente, va a terminar en medio de raudales de sangre."
>
> […]
>
> "Parece que el Partido Radical no está de acuerdo con mi manera de resolver lo que se relaciona con el nuevo régimen; bien, busque entonces 'el hombre', que encarne sus aspiraciones y que haga la reforma; yo no tengo ningún inconveniente para designarlo como Vicepresidente de la República"[34]

Respondió Oyarzún que "si S.E. extrema la situación y coloca la cuestión en este terreno, no hay discusión posible." Alessandri entonces atacó, adjudicándoles a los partidos una conducta dictatorial cuando abrazaban el régimen parlamentario: "veo con profundo sentimiento en algunos círculos políticos el propósito de no renunciar a los intereses creados y continuar en el régimen vicioso y desorganizado de las influencias parlamentarias dictatoriales en la Administración Pública."[35] Luego amenazó que si "los partidos políticos no quieren despojarse de sus antiguas

[33] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.15

[34] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.16

[35] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.16

prerrogativas y hacer una vida nueva con instituciones nuevas" él renunciaría a pesar de contar "con la mayoría del país."[36]

Oyarzún no se amilanó e insistió en las virtudes del régimen parlamentario, que, por cierto, podía ser reformado para evitar los problemas que se produjeron en los últimos tiempos. Alessandri replicó intentando quitarle representatividad a Oyarzún: "la enorme masa de los radicales del país está de acuerdo conmigo y no con esas ideas."[37] Otros dirigentes del Partido Radical intervinieron tratando de aliviar la tensión, pero permanecía la distancia insalvable respecto a las atribuciones de la Cámara de Diputados para censurar los gabinetes.

Me he detenido en este intercambio entre Alessandri y el presidente del Partido Radical pues ella refleja con claridad la estrategia alessandrista ante cualquier oposición a la instauración del presidencialismo, y demuestra que él no está dispuesto a discutir este punto, sino a dominar. Santiago Labarca lamentó que Alessandri tratara de imponer su opinión, y lo instó dramáticamente a que diera espacio a las distintas posiciones:

> "Sois el primer ciudadano de la República y en esa virtud nos habéis llamado; pero no digáis a este grupo de hombres respetables que, siendo vuestra opinión tal o cual, no admitís que se la discuta. Es inaceptable que se nos quiera imponer conceptos de Gobierno y no se admita discusión sobre las ideas del Presidente de la República. […]
>
> […]
>
> […] "Lo importante es salvar la situación en que está el país y vos podéis hacerlo, señor, conversando con estos hombres que vienen a colaborar con V.E. Creo, señor, que escribiréis la página más bella de la historia de la civilidad, si sabéis evitar todo trastorno violento, oyendo todas las opiniones, como nosotros oímos la vuestra.
>
> […]

[36] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.16

[37] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp.16-17

> "Escuchad las razones de los hombres que vos mismo habéis buscado y que junto con vos persiguen el bien del país; discutid con ellos, y haced primar vuestro criterio, no por razón de la fuerza, sino por el convencimiento"
>
> […]
>
> "¿Por qué no discutís y conversáis con nosotros, Presidente?
>
> "¿No es lo lógico y lo leal que aceptéis la cooperación que habéis buscado entre nosotros? ¿O lo que queréis es que nos dobleguemos a seguir vuestra bandera, aceptando puntos de vista que no pueden discutirse?
>
> […] "el momento es grave. Reflexionad, reflexionad, señor; os lo pido"[38] …

Tras ese dramático momento, tomaron la palabra quienes querían que fuese en la Asamblea Constituyente donde se discutiera y resolviera el régimen de gobierno futuro, e instaban a que se convocara ya tal Asamblea, entre los cuales se contaba el Partido Comunista.[39] Los "gremios" –las "fuerzas vivas", corregía Alessandri–, exigieron preeminencia en ella, a la vez que prudentes dirigentes partidistas clamaban que se eligiera por medio del sufragio.

A su vez Carlos Vicuña Fuentes advertía sin rodeos que lo más probable era el fracaso de la Asamblea, "que la irreductible anarquía mental de nuestra época produzca discusiones tan estériles, tan discontinuas, tan incoherentes que sea imposible sacar de ellas las instituciones nuevas que todos anhelamos para nuestra patria."[40]

A estas alturas del debate intervino Agustín Edwards, de reconocida cercanía con Alessandri, y propuso que se dividiera la Comisión en dos, una que estudiara las reformas, y otra que se abocara a definir la

---

[38] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp.19-20

[39] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 31-32

[40] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.23

convocatoria a la Asamblea Constituyente.[41] De inmediato lo secundó Eliodoro Yáñez que además instó a apoyar a Alessandri quien, aseveró, permitía asegurar "la estabilidad de la república" y "la paz social", y superar "este estado de incertidumbre en que a cada instante se presentan nuevos peligros."[42] "No sabemos –advirtió— si nos encontramos en el término de la revolución que empezó en Septiembre, o en los comienzos de otra revolución cuyo término no conocemos."[43]

También Guillermo Edwards Matte, liberal balmacedista, secundó la idea de crear dos subcomisiones. Por último Alessandri levantó la sesión comprometiéndose a nombrar las dos subcomisiones.

Alessandri entonces creó una subcomisión de reformas constitucionales con quince integrantes, que él presidía y de la cual se conservaron las actas de sesiones, y una subcomisión para organizar la Asamblea Constituyente, integrada por el resto de los comisionados, de la cual no se conservaron actas. Sobre su funcionamiento tenemos el testimonio de Carlos Vicuña Fuentes:

> "La rama grande se enredó en un interminable debate sobre si se convocaba ella por sufragio universal, o siguiendo un principio 'gremialista'. Los partidarios de este sistema se subdividían en mil tendencias. Los había que clasificaban entre los gremios a los jueces, los abogados y los curas, metían en su organización, como una rama aparte, la enseñanza, el Ejército, la Marina y otras reparticiones públicas. Era la tendencia burocrática. Otros sólo entendían por gremios a los trabajadores manuales y a los comerciantes, agricultores e industriales. En discutir interminablemente estas cuestiones perdieron lasti-

[41]Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 27-28

[42] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 28-31

[43]Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.28

mosamente el tiempo, hasta que un buen día sus sesiones se suspendieron *sine die* y hasta hoy siguen en suspenso."[44]

Por el contrario, las sesiones de la subcomisión de reforma fueron asiduas, reuniéndose en ocasiones dos veces por semana, y se llevaron a cabo sin interrupción. Así, entre el 18 de abril y el 13 de julio de ese año 1925 se realizaron 30 sesiones en las que se cubrieron todas las reformas que se introducirían en la Constitución, al punto de crear una nueva. Alessandri fijaba los asuntos a discutir en cada sesión, y quiso comenzar despejando la cuestión del régimen de gobierno, la que debería ser abordada a través de tres temas: la responsabilidad política de los Ministros, las leyes periódicas, y la ley del presupuesto. Abrió pues la primera sesión trayendo a discusión la división de poderes, sobre lo cual propuso varias novedades: que los Ministros respondieran a la confianza del Presidente (por tanto no podrían ser censurados por ninguna de la dos Cámaras); la incompatibilidad entre Ministro y Parlamentario; la facultad del Ejecutivo para disolver el Congreso cuando lo estimara conveniente; la acusación del Presidente ante el Congreso; que en conjunto ambas Cámaras pudieran deponer al Presidente, y en el proceso el Presidente pudiera disolver la Cámara de Diputados; y que el Senado fuera un cuerpo consultivo con un tercio de sus miembros representando a "las distintas actividades nacionales".[45]

Pero Alessandri se encuentra con el problema que, en ésta y las siguientes dos sesiones, la mayoría de los comisionados se manifiesta a favor de preservar el régimen parlamentario, introduciéndole reformas. Algunos propusieron recuperar las leyes de febrero de 1924 y con ello dar por zanjada la reforma constitucional en lo que a régimen de gobierno se refiere. [46] Alessandri replicó: la situación actual era muy diferente a la de febrero del 24, las reformas de entonces, que fueron fruto de una transacción, ahora eran insuficientes, y una vez más insistió que era

---

[44] Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) p. 266

[45] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp.46-47.

[46]Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 49-59

necesario terminar con el régimen parlamentario porque, declaró, ese era "el pensamiento de la Revolución."[47] Y no sólo de la "revolución", es decir de los militares, sino que además, aseguró, que "la voluntad casi unánime del país es acabar con este régimen."[48] A continuación descalificó y amenazó:

> "Considera –dice el acta de la tercera sesión- que la única manera de salvar al país de la hecatombe a que lo ha conducido el abuso del sistema parlamentario, es establecer el régimen representativo y su deber como mandatario y como chileno es luchar por estas ideas con todas sus energías, apelando a todos los recursos legítimos que estén a su alcance; y, si necesario fuere, recorrerá el país de un extremo a otro pidiendo el apoyo de la opinión pública en favor de estas ideas salvadoras."[49]

Pero tampoco logró convencer a este pequeño grupo de hombres que él mismo había seleccionado para conformar la subcomisión constituyente, quienes insistieron en mantener el régimen parlamentario, refor-mándolo. Por lo visto "la voluntad casi unánime del país" a la que Alessandri había apelado, era partidaria del régimen parlamentario.

Sin embargo, Alessandri no es hombre que se rinda fácilmente. Así, en la cuarta sesión, realizada el 29 de abril, se produjo un cambio dramático, sobre el cual no tenemos antecedentes que lo expliquen. Esta vez, los comisionados dan testimonio de su postura a favor del régimen parlamentario, pero sin insistir en ella, para así poder dar paso libre al proyecto presidencial. Como declarara en esa sesión Luis Barros Borgoño: "En la situación de hecho en que estamos colocados no podemos hacer

---

[47] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 50

[48] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.54

[49] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.57

otra cosa sino salvar nuestras posiciones doctrinarias."[50] El dirigente del Partido Conservador, Romualdo Silva Cortés manifestaba que dada "la permanencia del país en su estado actual que considera deplorable, sin Congreso, sin Derecho público, con un sistema, que aún no se destruye, de centenares de decretos-leyes que han alterado casi todas las instituciones; y, en general, en una situación irregular y extremadamente peligrosa […] se siente obligado a aceptar lo propuesto por S.E. el Presidente de la República"[51]. Al parecer las amenazas de que vendría la revolución sangrienta si no se le concedían a Alessandri sus reformas, había causado efecto. Fue, además, la única sesión de discusión del régimen de gobierno a la que asistió Enrique Oyarzún, a quien como presidente del Partido Radical habíamos visto en una férrea oposición al proyecto de Alessandri en la sesión inicial de la Comisión; esta vez Oyarzún se limitaba a expresar sus ideas en un plano solamente testimonial.[52] Cada uno expuso que expresaba su opinión personal la que no comprometía a su partido, y se conformaron con que se facilitaran los procedimientos para reformar la Constitución, en la esperanza de un futuro más promisorio.[53]

De allí en adelante, esa fue la tónica de las sesiones de la subcomisión de reformas. Carlos Vicuña Fuentes, miembro de ella, la describía con agudeza:

> "En cambio, la Constituyente Chica, como llamaron a la sub-comisión de los quince, presidida activamente por Alessandri, empezó a producir, artículo por artículo, una

[50] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.60

[51] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.62

[52] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp.60-65

[53] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.64

Constitución entera. A veces se copiaba la de 1833, otras, se borraba, enmendaba o interpolaba atrevidamente su texto.

"Este trabajo lo hizo Alessandri con gran habilidad e intrepidez: cuando se trataba de materias meramente jurídicas o de redacción oía deferentemente las opiniones de todos, pero cuando había de por medio una cuestión fundamental o en que tuviese él su particular punto de vista, con mil artimañas se salía con la suya."[54]

Habiéndose asegurado el resultado del trabajo de la subcomisión de reformas, Alessandri decidió prescindir de la Asamblea Constituyente y en cambio ratificar por medio de un plebiscito la nueva Constitución, elaborada bajo su atenta mirada en la subcomisión. El 28 de mayo[55], en un Manifiesto al país explicó cómo se realizaría el proceso constituyente. Señaló que la nueva Constitución que él iba a proponer estaba siendo elaborada por una subcomisión que él mismo había nombrado. Esto era así, ya que, por una parte, no se podía convocar al Congreso que los militares habían disuelto "como un medio necesario para concluir definitivamente con un régimen repudiado"[56], y por otra parte, sin registros electorales no se podía convocar a una Asamblea Constituyente. En cambio, para someter su proyecto a la soberanía del pueblo, una vez asegurados nuevos registros electorales, él iba a convocar un plebiscito, "la suprema y última representación de la democracia", en el cual podría manifestarse directamente la voluntad del pueblo, "sin recurrir a la delegación del ejercicio de su derecho en representantes mandados por el pueblo a una Asamblea", sin correr "el peligro, del cual no faltan ejemplos en nuestra historia política, de que los representantes traicionen y no cumplan su mandato, apartándose de la voluntad de los electores".[57]

---

[54] Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) p. 266

[55] La subcomisión de reformas llevaba 12 sesiones de discusión y decisión.

[56] "Manifiesto de S.E. el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, al país, en que explica las razones por qué no convocó al Parlamento a sesiones", en Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p.657

[57] "Manifiesto de S.E. el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, al país, en que explica las razones por qué no convocó al Parlamento a sesiones", en Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones*

No está de más recordar que nunca antes en la historia de Chile se había recurrido a un plebiscito para refrendar una decisión política; pero éstos eran nuevos tiempos.

Ahora bien, antes de convocar al plebiscito, Alessandri necesitaba todavía refrendar el trabajo de la subcomisión en la Comisión ampliada. Para asegurarse su ratificación allí decidió nombrar un número mayor de comisionados, de modo que el 17 de julio nombró a 51 nuevos miembros integrantes de la Comisión Consultiva. Entre ellos a dos militares de alta graduación, el Jefe del Estado Mayor General e Inspector General del Ejército, la más alta autoridad militar, el general Mariano Navarrete; y el Auditor General de Guerra, mayor Óscar Fenner.[58] En sus memorias, el general Navarrete da cuenta de que, en vistas de que había sido nombrado en representación del Ejército, reunió a la oficialidad para recibir su aprobación y para llevar a las sesiones sus ideas, y así: "Todos los asistentes a esta reunión me declararon que yo contaba con la absoluta confianza del Ejército como, asimismo, que abrigaban la seguridad de que yo sabría hacer valer sus derechos, defendiendo en el seno de la Comisión Consultiva los postulados de la revolución de septiembre."[59]

Luego de ser ungido por los oficiales como el representante del Ejército en la Comisión Consultiva, el general Navarrete les preguntó su opinión sobre el proyecto de la subcomisión que Alessandri sometería a ella, el cual era de público conocimiento. Luego de oír las opiniones de generales y comandantes, "tranquilas y enérgicas unas, amenazantes e inflexibles otras, y violentas las demás, pero que analizadas en conjunto todas tenían el mismo fin, vi con claridad meridiana que la situación no

---

encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp.663-664.

[58] Mariano Navarrete, *Mi actuación en las revoluciones de 1924 y 1925*. Edición y presentación de René Millar Carvacho (Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2004), pp.296-299; y en la misma obra René Millar Carvacho, "Presentación. Los Movimientos Militares de 1924 y 1925 y el General Navarrete", pp. XXIII, XXV, XXVI.

[59] Mariano Navarrete, *Mi actuación en las revoluciones de 1924 y 1925*. Edición y presentación de René Millar Carvacho (Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2004), p.298

aceptaba otra disyuntiva que la aprobación de la Carta Fundamental o una sangrienta revolución"[60], afirma el general en sus memorias.

Sin que el país tuviera conocimiento de esta deliberación militar, el 22 de julio, a las 3 de la tarde, sesionó la Comisión Consultiva, incluidos sus nuevos integrantes. Esa mañana los diarios traían la declaración de la Asamblea Radical de Santiago, que le caía a Alessandri como un balde de agua fría, ya que aseveraba: "La única salvación reside en volver lo más rápidamente posible al sistema parlamentario. A pesar de sus defectos, valía más de lo que tenemos".[61] La declaración adelantaba lo que sería aquella sesión de la Comisión ampliada, que había sido citada con el propósito que aprobara el trabajo de la subcomisión constituyente.

En efecto, Alessandri se encontró inesperadamente con que los partidos Radical, Conservador y Comunista insistían en mantener el régimen parlamentario.

La vida del Partido Radical, dijeron éstos, se confunde con la lucha contra el autoritarismo del Ejecutivo. "Hoy día no podemos caer en el polo opuesto, no podemos dar tal suma de poder al Presidente de la República que quedemos en situación peor que la que establecía la Constitución del 33."[62] Por su parte, los conservadores declararon que el régimen presidencial conducía al absolutismo, que no era democrático, y que el sistema parlamentario era "la única manera de asegurar el libre ejercicio de los derechos de los habitantes de este país y de evitar los abusos del poder Ejecutivo."[63] Dándoles la razón, los comunistas declararon que el régimen parlamentario era mucho más democrático que el presidencial, porque "es el único que puede dar garantías al desenvolvimiento de todas

---

[60] Mariano Navarrete, *Mi actuación en las revoluciones de 1924 y 1925*. Edición y presentación de René Millar Carvacho (Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2004), p. 299

[61] Citada por Guillermo Subercaseaux en la sesión de la Comisión. Ver, Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 408

[62] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 403

[63] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 409

las ideas nuevas que agitan a la humanidad."[64] Más aún, el Partido Radical y el Partido Conservador traían a la sesión sendas minutas con el detalle de las reformas que había que hacer a la Constitución de 1833 para asegurar el óptimo funcionamiento del régimen parlamentario.

Por primera vez, Alessandri pareció derrotado. Responde, primeramente, que él no ha propuesto establecer el régimen presidencial sino que "un régimen absolutamente peculiar, adaptado a nuestras costumbres políticas, y orientado a corregir nuestros males; es una terapeútica especial para Chile –insistió-, no copiada en ninguna parte." [65] Además, dada la defensa del régimen parlamentario por un espectro político tan amplio, Alessandri afirmó que lo que él proponía era un régimen "parlamentario racional", el cual iba a posibilitar el gobierno e "impedir su destrucción por una nueva revolución a corto plazo"[66] . Al cerrarse la sesión pareciera que se iba a dar al país una Constitución parlamentaria incluyendo reformas importantes tendientes a asegurar un eficaz funcionamiento del régimen.

Pero, Alessandri contratacó. Al no contar con el apoyo de los principales partidos políticos del país para aprobar su proyecto de Constitución presidencialista, recurriría a aliados más poderosos.

Al día siguiente, la Comisión Consultiva volvía a sesionar. Alessandri abrió la sesión con un largo y vehemente discurso. En primer lugar, confrontó su proyecto con aquél presentado por el Partido Radical, al que él ahora, en esta segunda sesión, descalifica y le resta validez caracterizándolo siempre como la "fórmula" presentada por "algunos radicales" o un "grupo de radicales" que hacían primar "consideraciones partidistas" por sobre el interés nacional. Acusó a la propuesta radical de ser reaccionaria, pues pretendía consagrar constitucionalmente el régimen parlamentario, cuestión que ni la Constitución de 1833 había hecho, agravando así, dijo, el daño que se quería reparar, "la enfermedad

---

[64] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 427.

[65] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 435

[66] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 435

que se quería curar". Advirtió que, yendo "contra el pensamiento de la revolución del 5 de Septiembre"[67], los radicales conducirían nuevamente al país "a las profundidades de un abismo por el camino que seguía antes de 5 de Septiembre"[68].

De modo que, no solamente construyó un absurdo relato apocalíptico de la reciente historia política de Chile, sino que Alessandri además legitimó la intervención militar de septiembre del 24. Era el régimen parlamentario el culpable de llevar al país a la ruina, los militares los salvadores. Así quedó construido el relato histórico con el que pretendió legitimar la concentración de atribuciones en el Presidente de la República.

Por eso Alessandri tuvo que desmentir que su proyecto constitucional fuera autoritario y dictatorial. Aseguró en esta segunda sesión de la Comisión Consultiva, "que es completamente inexacto, que se haya establecido la dictadura del Presidente de la República; que es completamente inexacto que se haya querido establecer un régimen absoluto y que se haya establecido un peligroso régimen autoritario y de fuerza."[69]

Volvía Alessandri a su doble estrategia desplegada en estos meses y que le había dado tan buenos resultados: amenazar con la intervención militar, con la revolución sangrienta[70], y execrar el régimen parlamentario, existente en Chile, sostuvo, desde 1891. Sobre éste afirmó que "imposibilitaba en absoluto la marcha administrativa" del país, que nos exponía a la vergüenza internacional, que era un sistema "vicioso", un régimen "amorfo", "desquiciador", "vergonzoso" y "anárquico", "del que

---

[67] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 449-450

[68] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 451.

[69] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 443

[70] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 451.

no se podría encontrar ejemplo en país alguno del mundo civilizado"[71]. Llegó incluso a alegar que el régimen parlamentario era incompatible con la república, que sólo cabía en un sistema monárquico.[72] Atacó a los partidos políticos cuyos parlamentarios definían la composición del gabinete, haciendo, afirmó, prevalecer "sus intereses, ambiciones y pasiones partidistas en la administración pública".[73] Suponiéndoles perversas intenciones, les acusó: "Quieren ser Gobierno, quieren conservar la indebida y funesta tuición del Gobierno, la intervención de la politiquería anárquica y desorganizadora en el campo de la administración pública."[74]

A lo anterior, añadió en su discurso un elemento nuevo: la identificación de la acción de los militares con el "alma colectiva". Afirmó que la revolución de septiembre, es decir el golpe militar que se había hecho para ponerle fin al parlamentarismo, contaba con el apoyo de todo el país, llegando a sostener que:

> "En el país entero, de todos los partidos políticos, de todos los círculos, de todas las esferas de la sociedad salía una sensación de alivio, una sensación de complicidad con el movimiento en cuanto se vio que él iba en contra del régimen parlamentario. De este modo, la revolución del 5 de Septiembre interpretaba un sentimiento público y una aspiración nacional.
>
> "En el alma colectiva del país se había producido una sensación de hastío, de repugnancia, de desesperación contra el régimen parlamentario. Por eso el movimiento

---

[71] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp.439- 440, 442, 450.

[72] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 449.

[73] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 440.

[74] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 447

> revolucionario del 5 de Septiembre encarnó aquella aspiración y por eso él tuvo también la complicidad […] de la opinión general."[75]

Insistió que el "movimiento del 5 de Septiembre" "interpretaba el sentimiento colectivo del alma nacional", es decir, "el sentir de la unanimidad de los habitantes de Chile", incluso de los que "caían envueltos en la atmósfera, como víctimas de un régimen funesto, y sin que tuvieran culpa personal y directa en ello."[76]

De este modo, Alessandri identificaba su proyecto constitucional, su persona, con los militares, y junto con ellos, con la totalidad del país, incluidos sus opositores víctimas de la atmósfera del "régimen funesto", configurando este conjunto un todo sin fisuras, un "alma colectiva" totalizadora, que legitimaba *per se* el nuevo régimen para el nuevo Chile.

Luego del largo discurso de Alessandri, y mientras uno de los comisionados hablaba para clarificar su actuación puesta en duda por éste, pidió la palabra el general Navarrete, quien vestido de uniforme se encontraba "rodeado por una media docena de oficiales que le hacían guardia de honor."[77] Era la voz del ejército que se hacía sentir.

Con los mismos compases de la estrategia alessandrista, comenzó el general Navarrete condenando el régimen parlamentario, de resultados, dijo, "desastrosos para el país", pues "su aplicación ha tenido como consecuencia la completa corrupción de todos los servicios públicos, la paralización del progreso en todas las actividades nacionales y la anulación de la personalidad del Presidente de la República, único responsable de la dirección de los negocios del Estado."[78] Era como estar oyendo a

---

[75]Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 441

[76] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 441

[77] Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) p.294

[78] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 454.

Alessandri; Carlos Vicuña Fuentes dice en sus memorias que estando sentado al lado del general, vio que sacaba unos papelitos que leía.[79]

Dado este diagnóstico, el general les advertía a los comisionados "que la reforma de este estado de cosas no acepta ya postergaciones, pues el país está harto de la politiquería mezquina y quiere, una vez por todas, tener un gobierno fuerte, capaz de orientar los destinos del país hacia una era de progreso y bienestar social."[80] Y para que a los dirigentes de los partidos políticos, que habían osado oponerse al proyecto constitucional de Alessandri, no les quedara duda de esta identificación del país con los militares, y viceversa, ni de la exigencia universal, que ellos encarnaban, de terminar con el parlamentarismo, les amenazó con un nuevo golpe de Estado, para que así los militares pudieran hacer, en representación del pueblo, las reformas que los políticos estaban postergando. Dijo así:

> "Los dirigentes de los diversos partidos políticos en que está dividida la opinión pública, deben aprovechar en esta ocasión las múltiples lecciones objetivas que han recibido desde el 5 de Septiembre hasta hoy. De ellas deben deducir lo que el país quiere, como asimismo inclinarse respetuosos ante su voluntad soberana, pues de otro modo se tendrán a corto plazo que hacer, bajo la presión de la fuerza, las reformas que, en representación del pueblo, ha reclamado en forma tan significativa el elemento joven del Ejército."[81]

Por si aún no les quedaba claro, el general proclamaba que el Ejército "tampoco mirará con indiferencia que se haga tabla rasa de sus ideales de depuración nacional, es decir, de que se olviden las finalidades de las revoluciones del 5 de Septiembre y del 23 de Enero para volver a la orgía política que dio vida a estos movimientos. Esto no lo aceptaría jamás el

---

[79] Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) p.294

[80] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 454.

[81] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 455

país ni las instituciones que lo componen. La liquidación de las expresadas revoluciones no está terminada"[82], les advirtió.[83]

Recuerda Carlos Vicuña Fuentes que terminada la intervención del general unas cien personas pidieron la palabra; Alessandri comprendió la tempestad que se avecinaba, y le dio la palabra a Guillermo Edwards Matte que no se la había pedido.[84] Este se extendió en largas consideraciones sobre diversos artículos del proyecto de la subcomisión. "Nadie le escuchó", dice Vicuña Fuentes. "Los espíritus seguían excitados y de todas partes pedían la palabra con insistencia. Alessandri se había dado tiempo para elegir y se la concedió al doctor Bustos."[85] Luego de un largo rodeo, éste le espetó a Alessandri la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente. Alessandri se enfureció, se paró, levantó la sesión y dijo que iría a redactar la convocatoria a la Asamblea Constituyente.[86] Aunque no quedó en el acta de la sesión, Vicuña Fuentes relata que Alessandri habría dicho que el renunciaba a su cargo y que los militares tomaran el gobierno.[87] "La mayoría de la gente se desbandó -continúa el relato de Vicuña Fuentes-, muchos, desconcertados se quedaban de curiosos para saber en qué paraba la fiesta. Los que estaban en el complot trataban de retener al público."[88]

Un grupo de comisionados acude donde Alessandri para rogarle que reabra la sesión, y así aprobar de inmediato el proyecto de Constitución que ha sometido a la consideración de la Comisión. Alessandri vuelve. Sólo quedarían en la sala sus cercanos. Hablan tres comisionados, todos los cuales manifiestan su apoyo a Alessandri y piden aprobar el proyecto de Constitución, evitando de ese modo la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Se acuerda formalmente aprobar el proyecto en general,

---

[82] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 455

[83] A juicio del historiador Gonzalo Vial, con la intervención de Navarrete ese 23 de julio se había producido un tercer golpe de Estado. Ver Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973)*, volumen 3 (Santiago, Editorial Santillana, 1987) p. 544

[84] Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) p.294

[85] Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) p.295

[86] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 455-462

[87] Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) p.295

[88] Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) p.296

disolver la Comisión Consultiva, y enviar el proyecto a la Subcomisión para resolver indicaciones puntuales al mismo.[89]

Gran impacto debió haber causado en la ciudadanía la intervención del general Navarrete en la Comisión Consultiva ya que Alessandri se vio obligado a publicar un Manifiesto al País para justificarla, en la cual reiteraba las ideas que había expresado en su discurso con el que se inició dicha sesión de la Comisión. En él también confirmó que sometería el proyecto constitucional a plebiscito, y concluyó proclamando que si se optara por el régimen parlamentario se volvería "de nuevo al desastre y a la hecatombe", mientras que el régimen presidencial conduciría "a la salvación y felicidad de la República." [90]

En tres sesiones consecutivas, en las cuales revisa indicaciones específicas a los artículos de la Carta, la Subcomisión despachó la nueva Cons-titución.[91] Alessandri la somete a plebiscito. En realidad, a un simulacro de legitimación popular. Presentó tres opciones en el plebiscito. El proyecto presidencial tenía una cédula de color rojo. La proposición de conservar el régimen parlamentario que habían hecho los partidos radical, conservador y comunista llevaba una cédula de color azul con la equívoca leyenda que la caracterizaba como el voto de quienes "deseen mantener el régimen parlamentario con la facultad de la Cámara de Diputados de censurar y derribar Gabinetes y aplazar el despacho y vigencia de las leyes de Presupuestos y recursos del Estado"[92]. Por último, una cédula de color blanco indicaba un "voto de rechazo", el cual era identificado como el de aquéllos "que rechacen todo proyecto o fórmula constitucional y que

---

[89] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 462-470

[90] "Manifiesto al país de S. E. el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, de fecha 28 de julio, en Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 667-682

[91] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 471-527

[92] Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 644.

deseen otros medios para restablecer la normalidad institucional".[93] ¿Otros medios? ¿La intervención militar tan anunciada por Alessandri? "No se significaba –hace notar Vicuña Fuentes—ni poner en vigor nuevamente la Constitución de 1833, que no estaba derogada, ni mucho menos convocar 'la libre Asamblea Constituyente' tantas veces prometida."[94]

Alessandri se dirigió por radio al país solicitando la aprobación del proyecto presidencial, el voto rojo.[95] Además, relata Vicuña Fuentes, "llenó el país, a costa del Estado, de una propaganda tendenciosa y profusa. Comprometió autoridades, partidos, empleados, funcionarios; movilizó al Ejército y las policías y persiguió con mano de hierro la propaganda que los partidos políticos pretendieron hacer a favor del voto azul, que favorecía las modificaciones en el funcionamiento del Congreso. En Santiago los mítines fueron disueltos por la policía y los oradores radicales arrastrados a prisión".[96] Los partidos Conservador y Radical, además algunas fracciones en las que estaban divididos los liberales, llamaron a la abstención; el Partido Comunista llamó a votar por el voto disidente. La abstención fue sobre el 50%, y el escrutinio de los votos emitidos dio un 95% favorable al voto rojo.[97]

Alessandri había neutralizado a sus opositores presentándose como la garantía ante una inminente intervención militar. No obstante, a los pocos meses de promulgada la nueva Constitución, no tuvo más que ceder ante la presión de su Ministro de Guerra, el general Ibáñez, y debió dejar La Moneda antes de terminar su mandato. Si los militares encar-naban "el alma colectiva" como se atrevió a decir, él ya no tenía nada que hacer.

Su otra línea estratégica fue, lamentablemente, mucho más exitosa, porque en la conciencia política chilena se instaló con inusitada fuerza la convicción de que el parlamentarismo había sido un régimen nefasto para Chile, y que sólo cabría apostar siempre al presidencialismo autoritario y

---

[93]Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) p. 647.
[94] Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) p.297
[95] Sofía Correa Sutil, "¿Congreso Constituyente o Asamblea Constituyente?", en *Revista de Derecho Público* Nº 82, 1° semestre 2015 (41-52), p.46
[96] Carlos Vicuña, *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha) pp.296-297
[97] Sofía Correa Sutil, "¿Congreso Constituyente o Asamblea Constituyente?", en *Revista de Derecho Público* Nº 82, 1° semestre 2015 (41-52), p.46

centralizador. Sin embargo, como hemos visto en las páginas precedentes, la execración del régimen parlamentario corresponde a una construcción discursiva, utilizada políticamente en una coyuntura particular, para asegurar y legitimar un proceso constituyente que contó con un débil apoyo civil aunque sí con el poder militar.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Correa Sutil, **Sofía** (2015) "Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente", en *Estudios Públicos* Nº 137, verano 2015 (43-85)

Correa Sutil, Sofía (2015)"¿Congreso Constituyente o Asamblea Constituyente?", en *Revista de Derecho Público* Nº 82, 1° semestre 2015 (41-52).

Correa Sutil, Sofía (2011) "El Congreso durante el Parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial", en *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios. Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados* Año 2, N°4, Primer semestre de 2011 (155-172)

Correa Sutil, Sofía *et.al.*, (2001) *Historia del siglo XX chileno. Balance paradojal.* (Santiago, Sudamericana, 2001)

Donoso, Ricardo (1952) *Alessandri, agitador y demoledor. Cincuenta años de historia política de Chile* (México, FCE, 1952)

Heise González, Julio (1974) *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925. Tomo I. Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno.* (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1974)

Millar Carvacho, René (2004) "Presentación. Los Movimientos Militares de 1924 y 1925 y el General Navarrete" en Mariano Navarrete, *Mi actuación en las revoluciones de 1924 y 1925*. Edición y presentación de René Millar Carvacho (Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2004)

Vial, Gonzalo (1987) *Historia de Chile (1891-1973)*, volumen 3 (Santiago, Editorial Santillana, 1987)

Vicuña, Carlos (s/f) *La Tiranía en Chile* (Santiago, Editorial Aconcagua, sin fecha)

FUENTES PRIMARIAS

"Manifiesto de S.E. el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, al país, en que explica las razones por qué no convocó al Parlamento a sesiones", en Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 657-666

"Manifiesto al país de S. E. el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, de fecha 28 de julio, en Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp. 667-682

Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. 1º de junio de 1924. (Imprenta Fiscal de la Penitenciaría de Santiago. Chile), en http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa/visorPdf?id=10221.3/22913

Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926)

Mariano Navarrete, *Mi actuación en las revoluciones de 1924 y 1925*. Edición y presentación de René Millar Carvacho (Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2004)

Luis Valencia Avaria, compilador, *Anales de la República. Textos constitucionales de Chile y registro de los ciudadanos que han integrado los poderes ejecutivo y legislativo desde 1810.* Tomos I y II actualizados (Santiago, Editorial Andrés Bello, segunda edición de 1986)

"Versión oficial de la conferencia dictada por S.E. el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el día viernes 3 de julio de 1925" en Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1926) pp.683-723

Leyes:
4001, 26 de febrero de 1924, en
http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24393
4002, 26 de febrero de 1924, en
http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24394
4003, 26 de febrero de 1924, en
http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24395
4004, 26 de febrero de 1924,
enhttp://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24396
4005, 26 de febrero de 1924, en
http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24397
4006, 19 de febrero de 1924, en
http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24398
4007, 19 de febrero de 1924, en
http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24399

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS Y REGÍMENES ELECTORALES EN URUGUAY Y CHILE

Germán Clulow

LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral es probablemente la variable institucional más importante del sistema político. Las reglas electorales afectan cuestiones tan importantes y diferentes como la calidad y forma que toma la representación ciudadana, el número de partidos y el posicionamiento de estos en la arena partidaria así como sus estrategias, la gobernabilidad, la capacidad de coalición del sistema de partidos, el financiamiento de las campañas y de los partidos, o también los procesos internos de selección de los candidatos políticos. La elección del sistema electoral (conjuntamente con la del régimen político) reviste entonces suma importancia, en particular en las democracias jóvenes o en vías de consolidación, ya que determinará no sólo los mecanismos de acceso al poder, mas también las condiciones de su usufructo. En este sentido conviene entonces resaltar que ninguna reforma electoral puede considerarse neutra, ni en su intencionalidad política, ni en su impacto institucional. Por lo tanto, cualquier proyecto de reforma del sistema electoral o de alguno de sus componentes debe ser estudiado con cautela y llevado adelante únicamente si cuenta con el más amplio respaldo posible.

No es mi intención aquí hacer un repaso de los diferentes aportes teóricos en materia de impacto de las reglas electorales sobre el sistema de partidos y el sistema político en general, pero vale recordar, de manera muy sumaria es cierto, algunos de los "axiomas" de la ciencia política en materia de sistemas electorales, y en particular la importancia de los modos de escrutinio. Maurice Duverger[98] fue el primero en resaltar el

[98] DUVERGER, M., 1954, *Political Parties,* Wiley, New York.

vínculo entre los modos de escrutinio y el tamaño del sistema de partidos. Famosamente expuso que los sistemas mayoritarios (específicamente el escrutinio mayoritario simple, o uninominal), conduciría hacia el bipartidismo, mientras que los sistemas proporcionales favorecerían la consolidación de sistemas multipartidarios. Más de 60 años después, los politólogos continúan debatiendo sobre el alcance de las "leyes de Duverger", aunque múltiples estudios[99] han confirmado que los sistemas proporcionales fomentan, en promedio, un mayor número de partidos relevantes que los sistemas mayoritarios o mixtos.

Otro punto importante que depende de las reglas electorales es el posicionamiento ideológico de los partidos. Downs[100] expuso que en un sistema bipartidario con un elector "puramente racional", los partidos políticos convergerían hacia el centro político (el votante mediano), y varios estudios han demostrado que a medida que aumenta el número de partidos también aumenta la diferenciación ideológica y la distancia entre los partidos[101]. Por lo tanto, si los sistemas proporcionales aumentan en promedio el número de partidos, y a mayor número de partidos corresponde una mayor diferenciación ideológica o programática, entonces podemos inferir que los modos de escrutinio proporcionales conducirían a una oferta partidaria más amplia que los sistemas mayoritarios.

Otro aspecto importante de resaltar en el universo de partidos es la capacidad de todo sistema a encontrar mecanismos durables para competir por, o compartir el poder entre diferentes fuerzas políticas. En otras palabras, ¿cuál es la capacidad de coalición del sistema de partidos? La respuesta a esa pregunta depende en gran medida del arreglo

---

[99] LIJPHART, A., 1994, *Electoral Systems and Party Sistems,* Oxford University Press, Oxford ; NORRIS, P., 2004, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour,* Cambridge University Press, Cambridge.

[100] DOWNS, A., 1957, *An Economic Theory of Democracy,* Harper Town, New York.

[101] COX, G., «Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems» in *American Journal of Political Science*, Nº34 (1990), pp. 903–35 ; DOW, J., «Party-System Extremism in Majoritarian and Proportional Electoral Systems» in *B.J of Poliitcal Science,* Nº41 (2010), pp. 341-361 ; ANDREWS, J. and J. MONEY, «The Spatial Structure of Party Competition: Party Dispersion within a Finite Policy Space» in *British Journal of Politica Science,* Vol. 39, Nº4 (Oct., 2009), pp. 805-824; BLAIS, A., and M.A. BODET, «Does Proportional Representation Foster Closer Congruence between Citizens and Policy Makers ?» in *Comparative Political Studies,* Vol 39 Nº10 (2006), pp. 1243-62.

institucional del sistema de partidos y del régimen político. A la hora de conformar coaliciones de gobierno, dos opciones son posibles. La primera buscará conformar coaliciones preelectorales (como es el caso de Chile); la segunda opción es competir por el poder individualmente e intentar conformar coaliciones post-electorales. Aquí el sistema electoral reviste suma importancia. Se asume que los sistemas mayoritarios o mixtos, como fue el caso de Chile hasta la reforma electoral de 2015, empujan hacia la búsqueda de alianzas pre-electorales. Esto se debe a que el sistema de distribución no proporcional penaliza a las pequeñas formaciones políticas, limitando fuertemente la capacidad de éstas a obtener bancadas legislativas o cargos electivos. Por el contrario, los sistemas proporcionales favorecen la conformación de alianzas post-electorales, ya que los pequeños partidos no están obligados a negociar su participación en alianzas o pactos pre-electorales ni son penalizados electoralmente por las reglas de juego.

Por último, conviene recordar que toda elección de un sistema electoral representa un *trade-off* entre la gobernabilidad del sistema político y la representación de los intereses ciudadanos. Así, normalmente se entiende que si los sistemas mayoritarios favorecen la estabilidad y respaldo al gobierno (debido a la sobre-representación parlamentaria de la fórmula ganadora), los sistemas proporcionales privilegian la representación de los más variados intereses políticos por sobre la gobernabilidad y estabilidad del sistema. Estas son tan sólo algunas de las consecuencias que los sistemas electorales producen. En el cuadro siguiente se resumen los principales impactos de los sistemas electorales.

Impactos de los Sistemas Electorales

Sistemas Proporcionales	*Sistemas Mayoritarios*
Más partidos	Menos partidos
Menor responsabilidad política	Mayor responsabilidad política
Menos estable	Más estable
Favorece la representación de las minorías y de las mujeres	Favorece la sobre representación de la mayoría
Mayor satisfacción ciudadana	Menor satisfacción ciudadana
Mayor partipación electoral	Menor participación electoral
Voto sincero	Voto estratégico
Incentivos centrífugos (mayor diversificación ideológica)	Incentivos centrípetas (menor diversificación ideologica)
Favorece la emergencia de partidos de nicho	Ausencia o pocos partidos de nicho

Fuente: Ezrow[102]

CHILE Y URUGUAY: EL IMPACTO DE LOS REGÍMENES DICTATORIALES EN LOS SISTEMAS ELECTORALES POST-DICTADURA.

Chile y Uruguay se han caracterizado históricamente por la estabilidad de sus sistemas de partidos y en particular por el importante arraigo o anclaje social de sus partidos políticos y su rol como catalizadores y representantes de los diferentes intereses ciudadanos. A diferencia de tantos otros países en el continente, y particularmente en el caso de Chile, los partidos políticos tuvieron su importancia para reducir el impacto del corporativismo de Estado, es decir del rol del Estado o del gobierno como "juez y parte" en la negociación de los derechos, privilegios o prebendas de los diferentes estamentos socio-económicos (sindicatos, corporaciones, asociaciones empresariales, etc.). En el caso de Chile, el rol de los partidos en la primera mitad del siglo XX fue fundamental en la representación de los diferentes intereses sociales y generó tempranas y estables lealtades partidarias. El sistema de partidos chileno se estruc-

[102] EZROW, L., 2010, *Linking Citizens and Parties: How Electoral Systems Matter for Political Representation,* Oxford University Press, p.101

turó, hasta el quiebre institucional de 1973, sobre una lógica de oposición de clases y de representación política en partidos de masas, a la izquierda con un bloque conformado por comunistas y socialistas, a la derecha por liberales y conservadores, y en el centro con la democracia cristiana como partido bisagra. Fueron los partidos, y no el Estado, los encargados de representar los interés de las distintas clases sociales. Es por eso que puede decirse que, durante la primer mitad del siglo XX, los partidos representaron la columna vertebral de la sociedad chilena[103]. En contrapartida, producto no sólo del sistema electoral chileno (escrutinio proporcional), pero sobre todo de la rigidez ideológica de sus partidos, la búsqueda de compromisos y alianzas de gobierno perennes resultó ser sumamente difícil, y el sistema se fue radicalizando y polarizando hasta generar la crisis socio-política que precedió al golpe de 1973. Ya en las elecciones de 1970 el sistema de partidos se encontraba fraccionado en tres fuerzas políticas de similar tamaño[104], pero a las que casi todo separaba. El retiro del PDC de la coalición de gobierno dejará a la UP en situación minoritaria en el Congreso y precipitará una crisis política agravada por la radicalización de las fuerzas de la extrema izquierda y la animosidad del estamento militar hacia el gobierno de Allende.

En el caso uruguayo el sistema de partidos se estructuró históricamente sobre un bipartidismo. El Partido Colorado y el Partido Nacional rápi-damente evolucionaron de partidos caudillistas representantes de un temprano clivaje urbano-rural, que acompañó la consolidación del Uruguay como Estado, hacia partidos a tendencia atrapa-todo, bien que el partido colorado históricamente quedó asociado con los intereses urbanos y centralizadores del Estado y el Partido Nacional visto como más cercano a los intereses de los sectores agropecuarios, “criollos” y descentralizadores del interior del país.

La tensión o radicalización del sistema de partidos uruguayos fue menor que en el caso chileno, por varias razones. En primer lugar, los partidos actuaron rápidamente como fuerzas políticas a tendencia *catch-*

---

[103] MARQUES-PEREIRA, B. and D. GARIBAY, 2011, *La Politique en Amérique Latine : Histoires, Institutions et Citoyennetés,* Armand Colin, Paris.

[104] En las elecciones de 1970, la coalición de izquierda liderada por Salvador Allende, Unidad Popular, obtiene el 36,6% de los votos, la coalición de derecha liderada por Jorge Alessandrini el 35,8%, y el Partido Demócrata Cristiano de Radomiro Tomic el 28%.

all. La histórica ley de lemas abría la competencia al interior de los partidos a diferentes fuerzas del espectro político. La *ley de lemas* que comenzó a regir a partir de 1910 y luego fue refinándose con las sucesivas leyes de lemas y de personería jurídica de los partidos en 1934, 35 y finalmente en 1939*,* permitía a cada partido político (Lema) presentar múltiples candidatos para presidente, vice-presidente, así como diferentes listas para diputados y senadores. Estos diferentes sub-lemas acumulaban los votos para el lema partidario, siendo electo presidente, por ejemplo, el candidato del sublema más votado dentro del lema más votado. Este proceso, que se denominó como doble voto simultáneo, permitió a los partidos políticos presentar un abanico "ideológico" relativamente amplio y una mayor flexibilidad programática. Asimismo, otorgaba al elector un mayor poder de decisión y una sintonía más importante con las figuras históricas de los partidos. Esto sin duda contribuyó a perennizar la lealtad electoral hacia los partidos "tradicionales". Así, por ejemplo, la oposición entre las corrientes históricas (o sublemas) dentro de los partidos generaba tantos o más enfrentamientos políticos y discusiones apasionadas que la lucha por el poder entre los propios partidos Colorado y Nacional. En Uruguay, durante muchos años, la primera lealtad iba no hacia el partido, sino hacia el sublema. Así, por ejemplo, uno era "Batllista" o "Herrerista" antes de ser "Colorado" o "Blanco". Esa lealtad hacia las facciones especificas de los partidos se ha ido perdiendo producto de la erosión de los referenciales ideológicos e históricos de los partidos tradicionales y de una tendencia generalizada del discurso político en el Uruguay a concentrase y estructurarse casi exclusivamente sobre el clivaje izquierda-derecha. Otra de las razones que contribuyó a una menor conflictividad del sistema político en Uruguay con respecto a Chile, fue el desarrollo de un temprano Estado de Bienestar relativamente generoso y de avanzada en las primeras décadas del siglo, bajo el Batllismo (Partido Colorado). El desarrollo del Estado Benefactor contribuyó a reducir las tensiones sociales pero igualmente a aplacar e incorporar al movimiento obrero al seno del Partido Colorado. Conjuntamente a esto se dio un monopolio del poder en la primera mitad del siglo por parte del partido Colorado que no fue extranjero al desarrollo de un corporativismo de Estado y de un clientelismo político que marcará una de las tendencias perennes del sistema político uruguayo.

La tendencia de los dos partidos tradicionales uruguayos a ocupar casi todo el espectro político e integrar una base electoral de amplio recorrido ideológico y socio-económico se irá erosionando a medida que el Estado perderá una parte de su capacidad redistributiva, que las tensiones sociales se agravarán y, de manera quizá aún más importante, que una nueva competencia ideológica emergerá, inspirada en una izquierda más radical, en parte revolucionaria y anti sistémica. Inspirada tanto en el ideal cubano como en la experiencia chilena, la izquierda uruguaya en los años 60 comenzará a presentar una alternativa política viable a los partidos tradicionales y desafiar el status quo. En la práctica el sistema bipartidista perdurará hasta mediados del siglo XX y, en el plano electoral, hasta las elecciones Presidenciales y Legislativas de 1971, donde la izquierda, como fuerza unida, alcanzó un registro histórico cercano al 18% de los votos. El golpe militar de 1973 congelaría el sistema de partidos uruguayo y la tendencia hacia un realineamiento partidario que había emergido a principios de los años 60.

En este sentido, conviene resaltar que los regímenes dictatoriales de Chile y Uruguay tendrán impactos muy diferentes en sus respectivos sistemas de partidos y en las normas electorales que regularán la vida política post-dictadura y las dinámicas de negociación y lucha por el poder. El régimen dictatorial chileno, al diseñar un nuevo sistema electoral de cara a las elecciones de 1989 buscó principalmente alcanzar tres cometidos. Con la creación de un sistema mayoritario mixto, conocido como binominal, el régimen militar intentó asegurar la sobre-representación política de la derecha y al mismo tiempo reducir el número de partidos políticos en el país[105]. De haber optado por un sistema mayoritario uninominal (1 representante por distrito electoral), la derecha, minoritaria a la salida de la dictadura frente a la izquierda, hubiese probablemente sido "arrollada" en términos electorales. Al crear distritos binominales (dos repre-sentantes por distrito) y con un sistema de atribución de cargos en el cual para obtener los dos cargos, el Pacto ganador debía duplicar los votos recibidos por el Pacto que le siguiera en votos, el régimen militar prácticamente garantizaba la paridad en cada

[105] SAVIELIS, P.M., «Electoral System, Coalition Disintigration, and the Future of Chile´s Concertación», in *Latin American Research Review,* Vol. 40, Nº1 (2005), pp.56-82. p.58

distrito entre el representante de la coalición de izquierda y el representante de la coalición de derecha.

Al mismo tiempo, para asegurar aún más la sobre-representación de la derecha, el régimen de Pinochet procedió a rediseñar los distritos electorales con el fin de incrementar las posibilidades de éxito de la derecha en ciertos distritos. Este proceso de ingeniería electoral a finalidad "electoralista", conocido como *gerrymandering,* consiste en modificar las fronteras o circunscripciones electorales con el fin de maximizar el potencial electoral en cada distrito. Este proceso es particularmente efectivo en sistemas mayoritarios o mixtos, como el Chileno, mientras que su impacto es menor en sistemas proporcionales. No obstante la modificación de los distritos electorales por el régimen militar, la coalición de izquierda logró vencer en las primeras elecciones libres en Chile desde 1970. En las diferentes elecciones parlamentarias en Chile, las grande batallas electorales, y que han terminado siendo decisivas para definir la contienda electoral, se han centrado en esos raros distritos donde una de las dos coaliciones políticas tenía la posibilidad de "doblar" los votos, es decir, obtener los dos cargos electivos a disposición.

Un segundo efecto del sistema binominal es que rápidamente el sistema de partidos chileno evolucionó hacia un sistema de coaliciones. Al no poder cada pacto presentar más de dos candidatos por distrito, se "forzó" a los partidos políticos a iniciar tempranas estrategias de negociación y de compromiso al interior de cada coalición o pacto. Al mismo tiempo, obligó a casi todos los partidos políticos a integrar una coalición, a riesgo de quedarse sin representación en el Congreso, producto del modo de escrutinio no proporcional. Si el segundo cometido del régimen dictatorial, el de reducir el número de partidos políticos, no fue alcanzado, sí puede decirse que el modo de escrutinio que estuvo en vigor hasta la reforma de 2015 condujo a una mayor estabilidad del sistema de partidos, a una menor volatilidad electoral y a una mayor disciplina partidaria. Este quizá fue el tercer cometido del régimen dictatorial, a saber intentar prevenir las tendencias históricas del sistema de partidos chileno hacia la radicalización y polarización. Al forzar a las agrupaciones políticas a entablar tempranos mecanismos de negociación, al excluir el riesgo de "barrida" electoral y favorecer la alternancia, o por lo menos la posibilidad de alternancia (ya que desde el retorno a la

democracia las coaliciones de centro derecha sólo han gobernado una vez), el sistema de partidos chileno logró institucionalizarse y consolidarse como uno de los más estables de América Latina.

En el Uruguay, por el contrario, el régimen militar no tuvo influencia alguna sobre el sistema o las reglas electorales post-dictadura. El fracaso del régimen militar, en cuanto a un eventual intento de trasformación de la sociedad uruguaya, fue total. El intento del régimen militar de legitimarse cívicamente a través de la reforma de la Constitución de 1967 fue ampliamente rechazado por la ciudadanía en el plebiscito de 1980, donde el No a la reforma constitucional obtuvo más del 57% de los votos. Esto abrió la puerta al proceso de transición democrática que culminaría en 1984 con las primeras elecciones libres desde 1971. La influencia del régimen militar se limitó a las negociaciones de "salida" (Ver Pacto del Club Naval) y, específicamente en relación a la contienda electoral de 1984, a prohibir la candidatura a las elecciones presidenciales a tres figuras históricas de los principales partidos políticos; Jorge Batlle por el Partico Colorado, Wilson Ferreira por el Partido Nacional y Líber Seregni por el Frente Amplio. Pero, en lo que concierne a las reglas electorales, volvió a regir la constitución de 1967 tras el retorno democrático.

Conviene concluir entonces recordando que si el régimen dictatorial chileno tuvo un impacto clave sobre el sistema de partidos con la modificación del sistema electoral (y con otras disposiciones establecidas en la Constitución de 1980), el sistema de partidos uruguayo quedó, por así decirlo, congelado durante los 11 años de quebranto institucional. El fenómeno de realineamiento partidario que se había iniciado a mediados de la década del 60, con la emergencia de la izquierda política como actor relevante, se consolidará progresivamente a partir del retorno democrático.

LOS IMPACTOS DE LAS RECIENTES REFORMAS DE LAS REGLAS ELECTORALES

Uruguay

Uruguay adoptó en 1996 una serie de reformas a su Constitución de 1967. Este nuevo texto, conocido como Constitución de 1997 y actualmente vigente, aportó una serie importante de cambios a las reglas electorales, tres de los cuales conviene mencionar. En primer lugar puso fin a la *Ley de lemas* (doble voto simultáneo) para las elecciones presidenciales e impuso un único candidato presidencial por partido político (lema). En segundo lugar impuso que se lleven a cabo para la selección de los candidatos presidenciales elecciones primarias (internas) obligatorias. Por último, la elección para Presidente pasó a ser por escrutinio mayoritario absoluto, con un ballotage en segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en caso de no obtener ningún candidato la mayoría absoluta en primera vuelta. Hasta la constitución de 1997, la elección para presidente requería la mayoría simple de los votos (siendo el candidato del sublema más votado, del lema más votado, electo presidente). Estas tres reformas han tenido consecuencias dispares, no siempre acordes al objetivo inicial de los legisladores.

La modificación del modo de escrutinio presidencial con la instauración de un ballotage fue en su momento fuertemente criticada por la izquierda, que veía en esta acción una estrategia de los partidos tradicionales de la derecha de vetarle el acceso al gobierno. En efecto, el Frente Amplio había pasado de un caudal electoral de 21,2% en las elecciones presidenciales de 1984 y 1989, a 30,6% en las de 1994. Al mismo tiempo, por primera vez el partido de izquierda ganaba unas elecciones en las departamentales de 1989, triunfando en Montevideo, éxito que ha repetido cada 5 años de manera ininterrumpida hasta el día de hoy. Por lo tanto, de haberse mantenido el régimen de mayoría simple en un sistema de partidos que evolucionaba rápidamente hacia un bipolarismo ideológico, el frente unido que representaba la coalición de izquierda del Frente Amplio, opuesta a la división de la derecha en dos bloques de tamaño relativamente similar, dejaba entrever un éxito casi seguro de la izquierda en las elecciones de 1999. Por lo tanto, la estrategia de la derecha buscó impedir, gracias a la necesidad de alcanzar la mayoría

absoluta de los votos, la victoria del Frente Amplio en las elecciones presidenciales. Así sucedió en las elecciones de 1999 con el triunfo del Partido Colorado en segunda vuelta, donde igualmente se confirmó que el F.A se transformaba en la primera fuerza política del país con el 45% de los votos. La reforma electoral no impidió que el Frente Amplio triunfara en las siguientes elecciones presidenciales de 2004, y en primera vuelta, repitiendo este hecho en las siguientes elecciones de 2009 y 2014.

El ballotage ha tenido otras consecuencias importantes. En primer lugar ha acelerado el bipolarismo ideológico del sistema de partidos uruguayos, construido principalmente sobre el clivaje izquierda-derecha, pero por otro lado ha contribuido a la pérdida de diferenciación ideológica entre los partidos históricos de la derecha, por lo menos a ojo de una parte del electorado. La siempre presente posibilidad de una alianza en 2da vuelta o de una coalición de gobierno y/o parlamentaria (bien que desde 1999 no ha sido "necesaria" producto de las victorias con mayoría absoluta del F.A desde 2004 en adelante), ha ciertamente menguado el potencial de diferenciación partidario entre el Partido Nacional y el Partido Colorado. Así, si la izquierda uruguaya está dominada desde 1999 por un único bloque homogéneo, la derecha uruguaya, post-crisis del 2002, parece deambular en búsqueda de una nueva identidad. Bien entendido que esto no es únicamente producto de la modificación de las reglas electorales, pero la instalación del ballotage, que buscaba poner una traba al acceso al poder de la izquierda, ha terminado siendo contraproducente para los partidos de la derecha. Conviene preguntarse si el sistema de partidos uruguayos, actualmente conformado sobre un sistema tripartita constru-ido sobre un bipolarismo ideológico, no debería evolucionar como en su momento lo hizo el sistema chileno hacia un modelo de mega-coaliciones pre-electorales con alta disciplina post electoral. En la práctica esta ha sido la estrategia que adoptó el Frente Amplio para competir por el poder[106], y quizá una que deberían considerar los partidos de la derecha si desean potenciar sus chances de retornar al gobierno.

[106] Aunque en realidad la coalición ya quedó prácticamente "congelada" desde 2004 con el retorno del Nuevo Espacio al seno del Frente Amplio luego de su desvinculación en 1989.

El segundo cambio importante producido por la Constitución de 1997 fue el fin del doble voto simultáneo (*Ley de lemas*) y la obligación de los partidos de presentar un único candidato para presidente y vicepresidente. De acuerdo a los promotores de la reforma electoral, el sistema de doble voto simultáneo tendía a distorsionar las preferencias políticas de los electores[107] ya que, al presentar frentes políticos ideológicamente amplios, el candidato electo podía no resultar siendo el más cercano al votante mediano[108]. Para eliminar este problema, se decidió que los partidos seleccionarán su candidato en elecciones primarias (o internas), obligatorias y abiertas al conjunto de la ciudadanía (pero sin obligación de voto). Sin embargo, en la práctica, este sistema que intentaba aportar mayor representatividad y transparencia al proceso de selección, terminó teniendo efectos perversos. En efecto, Buquet y Piñeiro[109] afirman que las internas en Uruguay no son representativas del electorado partidario. En este sentido, los candidatos presidenciales finalmente electos en las primarias no serían el candidato "ideal" del conjunto del electorado partidario debido a la sobre-representación de ciertos sectores del partido en las elecciones internas, en particular la militancia de base y aquellos con valores políticos más extremos. Por ejemplo, la candidatura de Mujica a las elecciones presi-denciales de 2009 puede deberse en parte a la capacidad movilizadora de la militancia del MPP. Un segundo aspecto que ha sido por momentos cuestionado es que las internas partidarias estén abiertas al conjunto de la ciudadanía, donde podría darse el caso de un "voto estratégico interpartidario", con la posibilidad de manipulación de la selección de los candidatos de un partido por los electores de otro. En primer lugar, este efecto de "manipulación" de las internas por otra colectividad política no ha sido aún jamás claramente demostrado, por más que en las últimas elecciones internas de 2014 el caudal de votos del Partido Nacional fue superior al

[107] BUQUET, D. and R. PIÑEIRO, «Participación Electoral en las Elecciones Primarias en Uruguay» in *Revista Debates,* Vol. 5, Nº2 jul-dec. (2011), pp.79-95. p.85.

[108] Admitamos por ejemplo que el 70% del electorado se concentra cerca del centro político, 45% a la derecha y 25% a la izquierda, y el restante 30% del electorado está muy a la izquierda. Si la izquierda presenta dos candidatos, uno de centro izquierda y uno de izquierda radical, es el candidato radical quien será electo presidente (ya que la izquierda tiene el 55% del electorado), cuando en realidad 70% del electorado está mas cerca de cualquiera de los dos candidatos perdedores.

[109] BUQUET, D. and R. PIÑEIRO, *Op.cit.* p.92.

del Frente Amplio, con algunos analistas conjeturando que existió voto inter-partidario para definir la interna del Partido Nacional a favor de Luis Lacalle Pou. En segundo lugar, es difícil considerar un meca-nismo de internas alternativo, o que dependa exclusivamente de la selección por los adherentes del partido. En Uruguay la tasa de adhesión a los partidos políticos es extremadamente baja, por lo tanto, dejar la selección de los candidatos presidenciales en manos de una pequeña minoría sería aún menos representativo que el sistema actual. Una alter-nativa para solucionar la falta de representatividad de las internas sería la de hacerlas obligatorias para la ciudadanía, aunque aquí entonces también se incrementaría el riesgo de manipulación partidaria. Por último, notemos que la tasa de participación a las internas ha ido en descenso desde que se realizaron las primeras en 1999.

Chile

En los últimos años Chile ha realizado una serie de cambios importantes en sus normas electorales. En primer lugar se puso fin en octubre de 2012 a la paradoja del voto obligatorio pero con inscripción voluntaria. A partir de ahí, el voto pasó a ser de inscripción automática pero voluntario, y sin sanción alguna para aquellos que decidan no votar, contrariamente a lo que acontecía previamente. Este cambio buscaba combatir la desafección y desconfianza creciente experimentada por los chilenos hacia las instituciones y la clase política, y eliminar un sistema de registro consi-derado como anacrónico y que conducía a una discriminación hacia ciertas categorías socioculturales. La intención era que la ciudadanía participara más y se sintiera más involucrada en el devenir político del país. Si aún es temprano para evaluar el éxito o fracaso del voto voluntario, los resultados de las elecciones municipales de 2012 y las presidenciales/legislativas de 2013 dejan entrever una tendencia nega-tiva y una aún mayor insatisfacción ciudadana. Esto tiene dos conse-cuencias importantes. La primera es que la brecha entre gobernantes y gobernados no deja de ampliarse y que no es posible remediar a los problemas que aquejan a la sociedad chilena con un simple cambio de las reglas de juego. En segundo lugar, la participación electoral en caída libre fragilizará aún más el sistema de partidos y la insti-tucionalidad y legitimidad de las instituciones representativas, retroalimentando la

desconfianza o el desinterés por la clase política y por las instancias electorales. Un gobierno o parlamento electo con menos del 50% del sufragio no puede ser un buen punto de partida para reconstruir el contrato de confianza entre representantes y representados.

Es probablemente teniendo en cuenta la desconfianza de la ciudanía que la segunda reforma electoral fue adoptada en Chile en 2015, poniendo fin al sistema binominal y adoptando un modo de escrutinio proporcional (con atribución por método d´Hondt), como había sido el sistema electoral Chileno entre 1925 y 1973. Este cambio tendrá ciertamente consecuencias capitales para el sistema de partidos chilenos, aunque aún es demasiado temprano para prever como puede evolucionar el sistema. Detrás del fin del sistema binominal está la voluntad de aportar mayor apertura, representatividad y transparencia al sistema político. El sistema binominal ha sido históricamente criticado por la ciudadanía, en parti-cular por la izquierda que consideraba que limitaba sus posibilidades de triunfo político. Otras críticas son que este sistema, como todos los sistemas a tendencia mayoritaria, sobre-representaba a las grandes coaliciones a tendencia gubernamental; dejaba poco espacio para las minorías; era discriminatoria hacia las mujeres, y limitaba fuertemente la acción de los pequeños partidos que quedaban obligados a participar en los grandes pactos electorales, perdiendo así gran parte de su independencia y diferenciación ideológica. Asimismo, los estudios de la participación electoral han demostrado que en el caso de Chile, la conjunción de inscripción voluntaria y del sistema binominal era "discriminatoria" contra la población joven y los estratos económi-camente sumergidos[110]. Otras críticas al sistema binominal hacen mención de la tendencia del sistema de partidos hacia la "centralización ideológica", de la escasa rotación de los cuadros dirigentes y de las autoridades políticas y de una ventaja desmedida de los incumbentes por sobre los challengers. Esto hizo que para una parte importante de la ciudadanía chilena las elecciones hubiesen perdido su atractivo y no representasen ya un desafío, visto que los resultados eran, con el sistema binominal, alta-mente previsibles.

Por esta razón, la reforma electoral de 2015 impulsó un cambio que aportará un mayor nivel de representatividad política en las elecciones

[110] CONTRERAS, G. and P. NAVIA, «Diferencias Generacionales en la Participación Electoral en Chile, 1998-2010» in *Revista de Ciencia Política,* Vol.33, Nº2, (2013), pp. 419-441.

parlamentarias. Se disminuyeron los distritos electorales y se aumentó el número de diputados y senadores. Se impuso igualmente una cuota de "discriminación positiva" al no poder las listas presentar más de 60% de legisladores del mismo género, y se premiará financieramente a las colectividades por cada mujer electa (500 UF). Aunque sin dudas el nuevo sistema aportará una mayor representatividad y apertura, aún es temprano para evaluar cómo afectará el cambio de modo de escrutinio la estabilidad del sistema de partidos chileno. Ciertas pistas deben de cualquier manera ser mencionadas. En primer lugar, ha de considerarse cómo afectará el cambio de modo de escrutinio la gobernabilidad del sistema y cómo se negociarán las alianzas y coaliciones de ahora en adelante. Si el sistema logra preservar los mecanismos y dinámicas de negociación de los Pactos preelectorales, con la conformación de grandes coaliciones electorales con importante disciplina partidaria, al estilo Frente Amplio en el Uruguay, entonces el número de fuerzas políticas gubernamentales seguirá siendo relativamente bajo y se preservará la gobernabilidad. Sin embargo, los sistemas proporcionales tienden a empujar hacia la conformación de coaliciones postelectorales y al incremento del número de partidos políticos. Es posible considerar un Congreso fraccionado donde la búsqueda de compromisos y las dinámicas de negociación adquieran particular importancia, y donde el Presidente pueda rápidamente perder el respaldo del Congreso. Por último, un riesgo no menor es el de una rápida desinstitucionalización del sistema de partidos chilenos y un aumento (casi seguro) de la volatilidad electoral. Si el sistema binominal favoreció durante casi tres décadas la previsibilidad electoral, el cambio del modo de escrutinio, ligado a tres factores, puede dejar entrever la explosión del sistema de partidos. En primer lugar los elevados niveles de "desamor" por la política y por las instituciones representativas, en segundo lugar el desarraigo progresivo de los electores hacia los partidos tradicionales y la pérdida de legitimidad de éstos, y por último el debilitamiento de la estructura partidaria[111] han contribuido a que los partidos políticos chilenos pierdan parte de la

[111] LUNA, J.P. and D. ALTMAN, «Uprooted but Stable : Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization» in *Latin American Politics and Society,* Vol. 53, Nº2 (2011), pp. 1-28.

impronta histórica con la que contaban en la etapa pre-dictatorial. Por estas razones, no ha de eliminarse la hipótesis de un deterioro o desinstitucionalización del sistema partidario con la emergencia de nuevos actores, en algunos casos anti-sistémicos, como ocurrió en otros países del sub-continente.

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En vista de lo anteriormente expuesto, conviene analizar brevemente los datos de la participación electoral a la luz de los recientes cambios en las reglas electorales, en particular en el caso de Chile. En Uruguay el sufragio Universal fue aprobado en la constitución de 1917 y aplicado por primera vez en un plebiscito local en Cerro Chato en 1927. Las mujeres uruguayas votarían por primera vez a nivel nacional en las elecciones presidenciales de 1938. En Uruguay el sufragio obligatorio quedó fijado en el artículo 68 de la constitución de 1934, pero en la práctica, debido a las dificultades de aplicación de tal medida, la ley no fue aplicada hasta las elecciones de 1971 cuando por primera vez se fijaron sanciones a aquellos que incumplieran con la norma. En el caso de Chile el sufragio femenino se aprobó en 1934, primero únicamente a nivel municipal, y recién en 1949 se permitió el voto de las mujeres en las elecciones presidenciales, que fue aplicado en la práctica por primera vez en las elecciones de 1952. El sufragio obligatorio en Chile fue aprobado en 1925 y estuvo vigente hasta 2012, cuando se lo reemplazó por un sistema de voto voluntario y de inscripción automática en el padrón electoral.

Uruguay es uno de los pocos países en el mundo que mantiene un mecanismo de voto obligatorio y de registro obligatorio. Otros países en América Latina con un sistema similar son Argentina, Brasil, Ecuador y Perú. Vale resaltar que en la historia reciente del Uruguay nunca se ha cuestionado seriamente la obligatoriedad del voto ni el registro obligatorio. En Chile, después de la escasa participación electoral en las municipales de 2012 y las presidenciales de 2013, ha resurgido el debate sobre si es necesario o no volver a un sistema de voto obligatorio con inscripción automática, o obligatoria, como es el caso en Uruguay. El cuadro siguiente presenta la evolución de la participación electoral para Chile y Uruguay

Partipación Electoral Chile y Uruguay				
	Chile		Uruguay	
	Votantes /Inscritos (%)	Votos válidos/ pobación en edad de votar (%)	Votos válidos /habilitados para votar (%)	
1989 (p)	92,3	84,6	67,86	**1954**
1993 (p)	84,3	75,8	71	**1958**
1996	76,6	65,3	76,62	**1962**
1997	71,1	59,6	74,27	**1966**
1999 (p)	90	70,1	91,19	**1971**
2000	86,8	63,9	87,87	**1984**
2001	86,8	58,2	88,67	**1989**
2004	85,8	57,2	91,37	**1994**
2005 (p)	87,7	64,3	91,7	**1999**
2008	85,8	52,7	89,62	**2004**
2009 (p)	83,7	56,7	89,91	**2009**
2012	39,2	39,2	90,51	**2014**
2013 (p)	49,3	49,3		

Fuente: Datos Chile de Contreras y Navia (2013: 428), salvo para 2013. Datos Uruguay de la Corte Electoral/Estadísticas. (p)= elección presi-dencial Chile. Para Uruguay, todos los años corresponden a elecciones presidenciales/legislativas.

Los números de la participación electoral en Chile muestran una preocu-pante tendencia a la desmovilización política del electorado. El número de electores inscritos ha disminuido desde las primeras con-tiendas electorales post-dictadura y el total de la población que vota ha ido disminuyendo de manera constante. Ciertamente que la importancia de las elecciones para la ciudadanía chilena ha disminuido. Si las primeras elecciones tras el retorno democrático lograron movilizar una parte sustancial del electorado, se debió en parte al contexto político de la época y la necesidad y convicción por parte de la ciudanía de apuntalar y consolidar las nuevas instituciones políticas y democráticas. Con el paso del tiempo, y como ya se ha dicho producto de la desconfianza y del carácter poco representativo y predecible del sistema binominal, el electorado chileno parece haber perdido interés y, quizá más grave, la confianza en el proceso eleccionario. El fin del voto obligatorio no parece más que haber reforzado, o por lo menos confirmado, esta tendencia. Resta ahora a analizar si el nuevo sistema proporcional que se aprobó en 2015 puede contribuir a reconciliar a los chilenos con su clase política y con la democracia representativa.

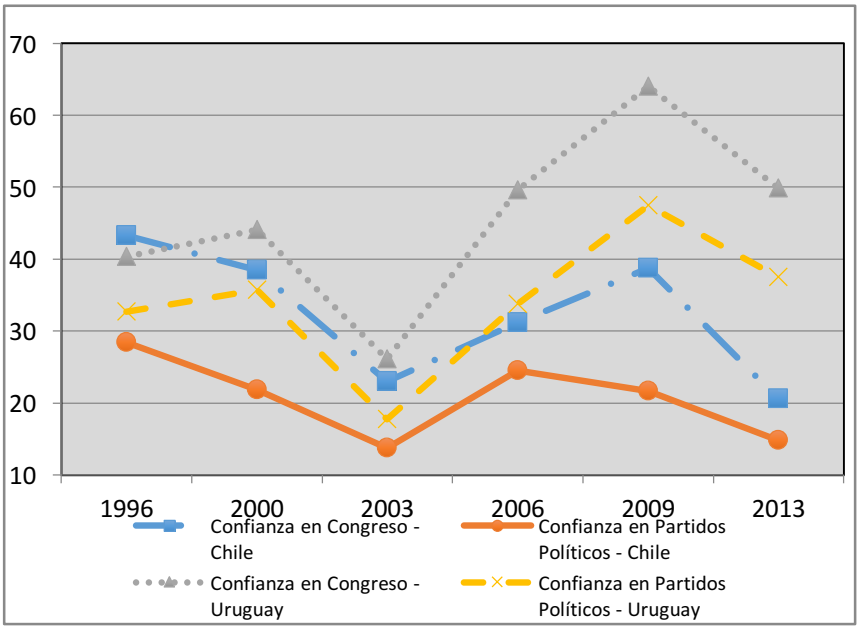
En el caso de Uruguay, desde la adopción "práctica" del voto obligatorio en 1971, el país siempre ha conocido niveles de votación muy cercanos o superiores al 90%, lo que representa prácticamente una cifra record a nivel mundial. No existe un real debate sobre la obligatoriedad del voto. En la actualidad los debates se han centrado principalmente sobre la posibilidad de que los uruguayos residentes en el extranjero puedan votar. Este siempre ha sido un anhelo del Frente Amplio y ya desde el 2004 el tema ha sido de debate permanente. En 2009, con el apoyo de la bancada del Frente Amplio, se sometió a la ciudadanía un plebiscito destinado a reformar la Constitución para permitir el voto en el exterior. La misma tan sólo alcanzó el 37% de apoyo y quedó por lo tanto trunca. Más allá de las consideraciones que puedan realizarse sobre el alcance de los derechos y obligaciones de los uruguayos residentes en el exterior, este tema es de suma importancia estratégica para la clase política. La izquierda ve en el voto en el exterior un caudal electoral que le sería mayoritariamente favorable, ya que considera que las dos grandes olas de emigración reciente en el Uruguay, la primera bajo la dictadura, y la segunda durante la crisis económica de 2001-2003, se aproximan más al perfil del votante de izquierda. Los partidos de la derecha, ya en minoría desde hace más de una década, ven en cambio con cierta desconfianza un influjo masivo de votos que provocaría un desbalance aún más importante en el equilibrio de fuerzas.

LA DESCONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EN LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

Chile y Uruguay difieren de manera importante en sus niveles de confianza en las instituciones y en los actores políticos. Si Uruguay siempre se ha caracterizado por niveles de confianza relativamente elevados con respecto al promedio de la región, Chile, por el contrario, se encuentra por debajo de la media. Así, si según los datos de Latinobarometro para 2013, 88% de los Uruguayos y 82 % de los Chilenos consideraban la democracia como el mejor sistema de gobierno (79% en promedio para Latinoamérica), tan sólo el 38% de los chilenos decía estar satisfecho con la calidad de la democracia en su país, contra 82% para los uruguayos. Podemos entonces inferir que existe una clara ruptura entre la asimilación

y aceptación de los "valores democráticos" por parte de la ciudadanía, y la percepción que ésta tiene de su funcionamiento real y del rol de los representantes políticos encargados de cumplir con el mandato de representación soberana. Esta falta de confianza en los actores políticos es patente, en particular en el caso chileno, cuando se analiza la confianza en los partidos políticos y en el Congreso. Conviene recordar que mientras menos legitimidad tengan los partidos políticos, más inestable será el sistema, favoreciendo la emergencia de figuras o movimientos anti-sistémicos, retroalimentado aún más la desconfianza en la clase política y en las instituciones representativas. El cuadro 1 muestra la evolución de los niveles de confianza en los partidos políticos y en el Congreso para ambos países.

1- Confianza en los partidos políticos y en el Congreso – Chile y Uruguay (1996-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro.

Tanto los niveles de confianza en los partidos políticos como en el Congreso son inferiores en Chile con respecto a Uruguay. Los datos de Latinobarómetro no permiten ir más allá de 1995, pero de acuerdo a otros estudios y en particular luego de analizar el declive de la participación

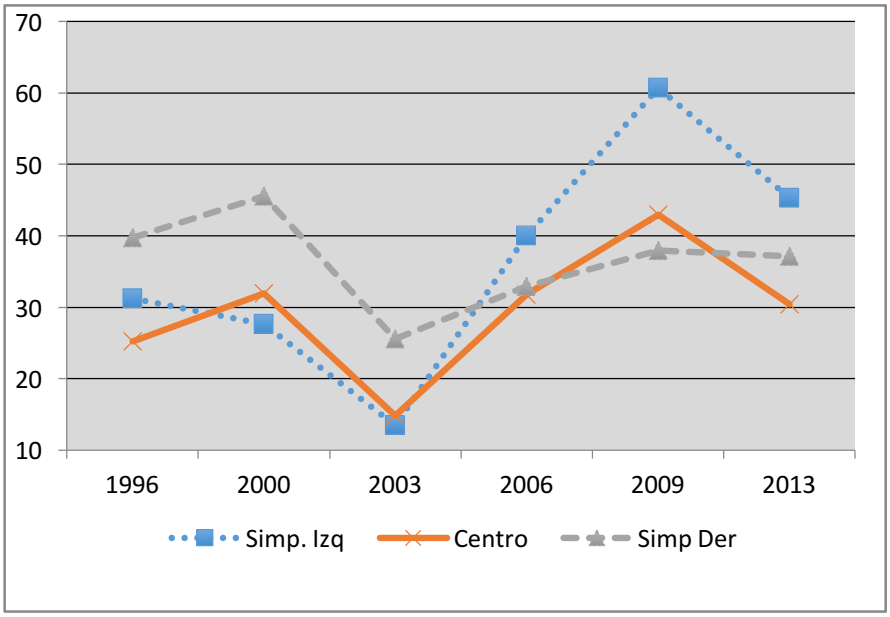
electoral en el caso de Chile, es posible que la tendencia haya debutado al comienzo de la década del 90. En menos de dos décadas, la confianza en los partidos políticos en Chile ha pasado de cerca de 30% (nivel ya de por sí bajo) a menos de 15% en 2013. Esta desconfianza generalizada en la clase política debe alertar sobre la ruptura del vínculo de confianza entre representantes y representados. Quizá más preocupante sea la caída de confianza en el Congreso Nacional, pasando de 43% en 1996 a 20% en 2013. Esto lleva a pensar que no se trata únicamente de una desconfianza hacia las figuras políticas, pero es la propia institucionalidad de la democracia representativa la que estaría en juego. Las causas de esta crisis son profundas y superan cualquier análisis, por más sumario que pretendiese hacerse, en estas líneas. Pero ciertamente debe alertar sobre un claro déficit democrático y una fractura en la sociedad chilena. La reforma del sistema electoral de 2015 pretendía, al aportar un mayor grado de apertura y representatividad al sistema político, remediar a esta crisis. Desgraciadamente, no debe descartarse que la eventual explosión del sistema de partidos chileno, acompañado de un aumento de la inestabilidad del sistema y del continuo declive en los niveles de participación electoral, terminen generando una crisis de confianza aún más importante. La solución a una crisis social profunda no puede limitarse únicamente a una respuesta de ”ingeniería electoral”.

En el caso uruguayo es posible marcar dos tendencias. La primera es consecutiva a la crisis socio-económica que atravesó el país entre 2001 y 2003. La peor crisis económica del Uruguay en por lo menos tres décadas, minó la confianza de la ciudadanía en una parte importante de la institucionalidad política. Al mismo tiempo, puede decirse que el sistema bipartidista uruguayo había alcanzado un punto de ruptura y la polarización política contribuyó a un aumento de la desconfianza. Tras la victoria de Tabaré Vázquez en 2004 y el retorno del crecimiento económico, la confianza en la clase política repartió a la alza. Sin embargo, una nueva tendencia a la baja resurge tras el triunfo de José Mujica. Esto deja entrever que en los períodos en que la conflictividad política y la radicalización del discurso han aumentado en el país, el camino inverso ha recorrido la confianza de los electores en la clase política. Esto debe servir de advertencia a los partidos políticos y a sus figuras que tendrán que comprender que la búsqueda de compromisos, de soluciones negociadas,

y ciertamente la reducción del radicalismo discursivo, conducirán seguramente a mejorar la confianza en las instituciones.

Por último, resulta interesante analizar la confianza en los partidos por identificación ideológica. Para esto, utilizando los datos de Latinobarómetro he codificado tres categorías de simpatizantes, utilizando el auto-posicionamiento en la escala izquierda-derecha (de 0 a 4 como simpatizantes de izquierda, 5 como centristas, y de 6 a 10 como simpatizantes de derecha). Conviene recordar que el auto-posicionamiento izquierda-derecha no equivale automáticamente a un voto por un partido de izquierda o derecha, pero es sabido que, tanto en Chile como Uruguay, es un importante y confiable predictor del voto.

2- Confianza en partidos políticos por tipo de simpatizante – Uruguay (1996-2013)

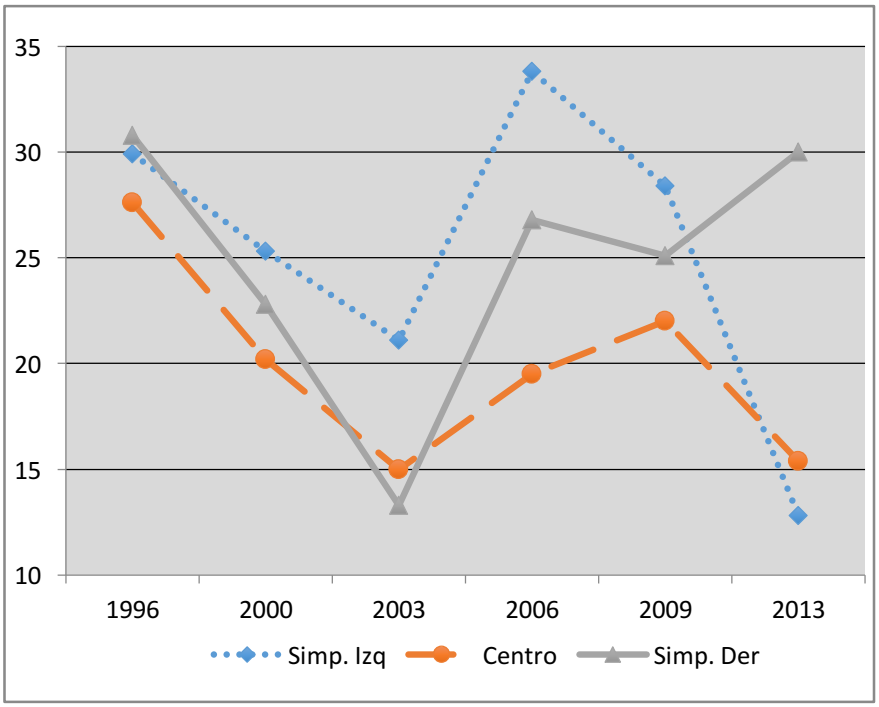


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro.

Analizando los datos para Uruguay, una clara tendencia aparece. La confianza en los partidos políticos estaría relacionada positivamente al apoyo a su fuerza política cuando ésta se encuentra en el gobierno. Así, por ejemplo, la confianza en los partidos políticos es superior en los simpatizantes de derecha que en los simpatizantes de izquierda cuando el

Partido Colorado se encontraba en el Gobierno. Esta tendencia se revierte a partir de 2003 cuando la izquierda llega al poder. De ahí en adelante, son los simpatizantes de izquierda los que manifiestan un grado de confianza superior.

3- Confianza en partidos políticos por tipo de simpatizante – Chile (1996-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro.

La misma tendencia constatada en Uruguay aparece en el caso chileno. Si históricamente la confianza en los partidos políticos fue superior en los simpatizantes de izquierda, esta tendencia se revierte claramente en 2009 con el triunfo de la coalición de centro-derecha liderada por Sebastián Piñera. Esto demuestra que tanto en el caso de Chile como en el de Uruguay, los electores asocian a los partidos políticos con el Gobierno, y no es realmente la confianza en la calidad de la representación política o en la propuesta de los partidos políticos lo que se está realmente midiendo, sino más bien el apoyo o el rechazo al Gobierno.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Conviene por último analizar brevemente cuales son las normas que regulan el financiamiento de las campañas electorales en ambos países.

Uruguay

Uruguay aprobó en 2009 una ley de partidos políticos (ley 18.485) que regula el funcionamiento del financiamiento electoral. La ley pone fin a una tradición casi centenaria de votar leyes ad-hoc para regular el financiamiento y los aportes en cada período eleccionario[112]. La ley reglamenta los aportes estatales a las campañas electorales, establece montos máximos permitidos por donante y fija las prohibiciones en materia de donaciones. En contraste a lo que había sido la practica hasta ese entonces, la ley obliga a los partidos políticos a presentar de manera transparente y pública los gastos de campaña y su proveniencia (sin embargo esto no se aplica a las elecciones internas donde los partidos no están obligados a presentar declaración jurada con respecto a los gastos).

Una de las principales críticas a la ley de financiamiento público es la ausencia de un organismo de contralor eficiente. Compete a la Corte Electoral el control y supervisión del cumplimiento de la ley, sin embargo, de acuerdo a Olascoaga, el organismo carece de infraestructura, personal y recursos financieros para realmente llevar a cabo tal cometido[113]. Por ejemplo, si la ley obliga a la Corte a fiscalizar el gasto de los partidos políticos y habilitar el pago de los subsidios estatales por concepto de financiación de campañas, sin una real capacidad de fiscalización, el rol de la Corte se limita meramente al de una "oficina de reembolso". En teoría, la Corte puede aplicar sanciones que van desde multas económicas hasta la suspensión por un año de la entrega de las partidas públicas correspondientes al financiamiento público. Sin embargo, como ya se ha dicho, la Corte Electoral carece de poder punitivo y la ley también hace caso omiso de las sanciones en caso de violar la veda a la publicidad electoral, ni

[112] OLASCOAGA, D., «Fortalezas y debilidades-Uruguay» in *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina,* The Carter Center, Atlanta. p.32.
[113] ibid. p.33

distingue con precisión entre publicidad electoral y publicidad institucional de los partidos.

En términos de subsidios públicos, el Uruguay tiene un sistema relativamente generoso, de aproximadamente 10 dólares (87 UI) por voto recibido en las elecciones presidenciales (menor en las elecciones departamentales y en el ballotage). Este subsidio, sin embargo, no es suficiente para cubrir los costos de las campañas políticas. Al mismo tiempo, el Estado aportará a los partidos políticos con representación parlamentaria, de manera anual, el equivalente de 4UI por cada voto obtenido en la última elección nacional

Existen dos puntos no del todo transparentes en materia de financiación. El primero es la financiación por parte de las empresas. El segundo atañe a las donaciones personales. En lo que refiere a las empresas, la ley estipula un tope cercano a los 25.000 dólares (300.000 U.I) por empresa. Las donaciones deberán ser siempre nominativas. Sin embargo, de acuerdo a Chasquetti y Piñeiro[114], frente a la ausencia de controles, la realidad es bien diferente. No sólo la contribución de las empresas funciona en el Uruguay como un impuesto *de facto,* sino que en múltiples ocasiones la contabilidad que presentan los partidos a la Corte Electoral es incorrecta o incompleta, ya sea sobrefacturando o subfacturando los montos recibidos por parte de las empresas. Igualmente, muchas veces bajo el rubro "aportes nominativos" no se encuentra ninguna información relativa al donante por más que el monto declarado se enmarque dentro de la obligación legal de declarar al donatario. Asimismo, se ha criticado que las contribuciones de las empresas sean una manera encubierta de "comprar acceso" a la clase política, aunque esto no es, ciertamente, un problema que se limite exclusivamente al Uruguay. Las donaciones inferiores a 4.000 UI, podrán ser anónimas, pero no podrán superar el 15% del total de ingresos declarados en la rendición de cuentas anual.

En lo relativo a las donaciones personales, la ley estipula que los candidatos políticos (pertenecientes a una lista) pueden donar hasta el triple del monto máximo permitido (900.000 en total) y que quien encabeza la lista puede donar de forma ilimitada. Esto ha de generar

[114] Entrevista a Daniel Chasquetti y Rafael Piñeiro en Radio el Espectador, Uruguay, *"Balances de un año electoral"*, 22/12/2014.

ciertas inquietudes, particularmente cuando se sabe que la transparencia y fiscalización de los aportes puede ser problemática. Al no existir un real control de los aportes personales, se abre la puerta a todo tipo de excesos.

Un punto que preocupa es el costo creciente de las campañas políticas. A la extensión del ciclo electoral debe sumarse el presupuesto en gastos publicitarios siempre creciente. Asimismo, desde la primera implementación de las elecciones internas en 1999, los partidos políticos han debido incrementar su presupuesto para hacer frente a esta nueva instancia, que puede ser decisiva para la selección del candidato presidencial. En internas particularmente reñidas, es lógico que el gasto por publicidad sea considerable.

En conclusión, algunas recomendaciones que han sido emitidas en cuanto al financiamiento de las campañas en el Uruguay tienen que ver con la reducción del ciclo electoral, con la reducción o limitación de la publicidad electoral y particularmente la publicidad televisiva, con la necesidad de dotar a la Corte Electoral de poderes y recursos para fiscalizar y controlar en todo lo relativo al cumplimiento de la ley sobre partidos políticos. Por último, es necesario aportar una mayor transparencia a las donaciones personales y a las contribuciones de las empresas.

Chile

En 2016, el Congreso Chileno también aprobó una nueva ley de financiación para el "Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia". La nueva reglamentación busca poner fin a la opacidad e irregularidades del financiamiento de los partidos y de las campañas políticas que dominaron durante décadas la vida política chilena. La nueva ley tiene como cometido fijar claramente el financiamiento estatal, al mismo tiempo que prohíbe los aportes de personas jurídicas o empresas y rebaja el límite del gasto electoral. Asimismo, intenta otorgar mayores potestades de fiscalización al Servicio Electoral y mejorar las reglas relativas a las campañas electorales y mejorar la rendición de cuentas. Con esta ley, Chile intenta aportar una mayor transparencia a su sistema de financiación, en particular poniendo fin a la contribución de empresas privadas. Sin embargo, la decisión de prohibir de pleno el financiamiento

privado de las campañas puede antojarse excesiva y dejar entrever en realidad una falencia de los mecanismos de fiscalización.

La nueva ley fija que los recursos públicos destinados al financiamiento de la campaña se dividirán en un 20% en partes iguales entre todos los partidos, y el restante 80% en proporción a la cantidad de votos obtenidos. En relación a los aportes a los partidos y candidatos, la ley aumenta el aporte al inicio de las campañas electorales de 0,01 a 0,02 UF por votos obtenidos en la última elección, y aumenta igualmente el reembolso de los gastos electorales al término de la campaña de 0,03 a 0,04 UF por voto obtenido. Al mismo tiempo se rebaja en un 50% el gasto electoral y se estipula que los aportes efectuados a candidatos o partidos deberán ser públicos y consultables por la ciudadanía, salvo para los aportes inferiores a 40 UF (presidenciales) y 20 UF (legislativas). También se limita el aporte individual de los candidatos en un 25% del gasto total electoral permitido. En cuanto a penas y multas, se llegará hasta la perdida de la bancada para aquellos representantes que incumplan de forma grave las reglamentaciones en vigor en materia de gasto electoral.

Las nuevas leyes de partidos en Chile y Uruguay representan un indudable progreso con respecto a los contextos anteriores. Sin embargo, en ambos países el desafío no reside en la calidad de la legislación, pero en la capacidad de los organismos de contralor a realizar su tarea de manera eficiente e imparcial. En el caso de Chile, resultará interesante estudiar como el retiro del financiamiento privado afectará las campañas políticas y si la ciudadanía aceptará asumir la integralidad de esta nueva "carga impositiva".

	CHILE	URUGUAY
	Elecciones Parlamentarias	
Modo de Escrutinio	Sistema Binominal hasta la reforma de 2015 Sistema Proporcional (método d´ Hondt) a partir de 2017	Sistema Proporcional (Método D´Hondt)
Voto	Voto voluntario con inscripción automática. Hasta 2012 = Voto obligatorio pero con inscrpcción voluntaria	Voto Obligatorio e inscripción obligatoria
Institución	**Congreso Nacional** Organo Bicameral=Camara de diputados (120) y Senadores (38) A partir de 2017, diputados (150) y Senadores (50)	**Asamblea General** Organo Bicameral= Cámara de Representantes (99) y Senadores (31)
Período	Cada cuatro años y conjuntamente con las elecciones presidenciales	Cada cinco años y conjuntamente con las elecciones presidenciales
Duración en el cargo	4 años para diputados (reelegibles) y 8 años para Senadores (reelegibles)	5 años para Representantes y Senadores (reeligibles)
Distritos electorales	A partir de 2017, 28 distritos para Diputados y 15 circunscripciones para Senadores	Senadores = 1 sola circunscrpición electoral con representación proporcional integral eligirá 30 senadores (el vice presiendete de la república presidirá la Cámara de Senadores y tendrá voz y voto). La distibución de los cargos de senadores al interior de cada lema partidario se hará de manera porporcional al porcentaje de votos de cada sublema. Diputados = 19 circunscropciones electorales (Departamentos) con representación proporcional atenuada (un mínimo de dos Representantes por Departamento).
Cuota de género	Sí. No se podrá presentar más de 60% de candidatos de un mismo sexo a partir de 2017	Ley Nº 18476 de 2009. A aplicarse únicamente para elecciones de 2014 y sería a continuación evaluada por el Parlamento. 1/3 de representación femenina en el Parlamento.
Sistema de lista	Lista cerrada y no bloqueda (se puede escoger candidatos al interior de la lista partidaria)	Lista cerrada y bloqueda (no es posible escoger candidatos ni el orden de estos en la lista).
Elecciones Primarias	No obligatorias. Pero su resultado es vinculante en caso de ser organizadas	No existe obligación de realizarlas
Voto en el exterior	No	No
	Elecciones Presidenciales	
Tipo de elección	Elección popular directa-Mayoría absoluta del total de votos validos y con balotage en 2da vuleta entre los dos candidatos más votados en caso de no obtener mayoría en 1era	Elección popular directa - Mayoría absolutadel total de votos validos y con balotage en 2da vuleta entre los dos candidatos más votados en caso de no obtener mayoría en 1era
Voto	Voto voluntario e inscripción automática	Voto Obligatorio e inscripción obligatoria
Período	4 años	5 años
Reelección	No hay reeección directa. Sí es posible volver a presentarse tras un período electoral	No hay reeección directa. Sí es posible volver a presentarse tras un período electoral.
candidatos por partidos	1 candidato por Pacto electoral	1 candidato por partido
elecciones primarias	No obligatorias. Pero su resultado es vinculante en caso de ser organizadas	Obligatorias y vinculantes Abiertas a toda la ciudadanía
Elección Vicepresidente	Acompaña al presidente en la fórmula electoral	Acompaña al presidente en la fórmula electoral. Su elección para ésta es Indirecta y a cargo del órgano deliberativo del partido
Voto en el exterior	Si	No

CONCLUSIÓN

Ambos países se han caracterizado por la estabilidad histórica de sus sistemas de partidos y por su capacidad a procesar a través de las estructuras partidarias los reclamos ciudadanos. A pesar de contar con un sistema representativo proporcional que podría haber favorecido la explosión de su sistema de partidos, Uruguay ha logrado mantener partidos políticos a espectro amplio. Esta dinámica partidaria es sin duda heredera de la difunta Ley de Lemas, y demuestra, si acaso es necesario, que las reglas electorales no bastan para determinar la naturaleza de los sistemas políticos y de partidos. El sistema de partidos uruguayo ha evolucionado hacia un tripartismo estructurado sobre un bipolarismo ideológico. En el caso Chileno, el peculiar sistema binominal favoreció históricamente el equilibrio de fuerzas, la sobre-representación de la derecha y llevó al sistema de partidos a actuar bajo una dinámica de grandes pactos electorales, aportando previsibilidad a los ciclos electorales, pero conduciendo también al anquilosamiento y a la falta de inclusión y de representatividad del sistema político.

En ambos casos, un aspecto negativo a señalar es la polarización del discurso político y del electorado en años recientes. Esta manipulación excesiva por parte de la clase política de los diferentes clivajes que dividen las sociedades chilena y uruguaya (principalmente el clivaje de clase o izquierda-derecha), viene acompañado de un incremento en los niveles de desconfianza o rechazo a la clase política. Es importante que el debate político privilegie la negociación, la inclusión y las soluciones de consenso, y que la clase política no actúe de manera irresponsable a fines electoralistas.

En Uruguay, dos aspectos importantes que podrían favorecer una mayor representatividad son dignos de mención. En primer lugar es importante recordar la escasa participación de las mujeres en el seno de las instituciones representativas. Para la legislatura iniciada en 2015, el número de mujeres titulares de bancada era del 20% (mientras que el de suplentes de bancada cercano al 36%). Este número, si bien representa un progreso considerable frente a años anteriores, permanece lejano de los números esperados con la adopción de la ley de cuotas en 2009. Esto debe

alertar sobre los mecanismos de selección de los representantes políticos y el orden dentro de las listas legislativas, y lleva a mi segundo punto de crítica. Uruguay utiliza, para sus elecciones legislativas, un mecanismo de listas cerradas y bloqueadas. Es decir que los electores tan sólo pueden elegir la lista por la que votarán. No pueden seleccionar ni el orden de los candidatos (como sería en el caso de listas cerradas pero no bloqueadas como en Chile), ni tampoco pueden componer ellos mismos la composición de la lista entre diferentes opciones entre lemas o sublemas (sistema de lista abierta). Un mecanismo de listas no bloqueadas otorgaría al elector un mayor control sobre el proceso de selección de los candidatos políticos, y podría favorecer una mayor igualdad de género o de representación de las minorías.

En lo que refiere al financiamiento de las campañas políticas. Las recomendaciones en ambos casos son similares. En primer lugar impera le necesidad de reducir los tiempos electorales dedicados a las campañas y limitar los gastos en materia de publicidad y propaganda. Es necesario igualmente dotar a los organismos de fiscalización y control correspondientes con los instrumentos y recursos necesarios para fiscalizar todo lo relativo al cumplimiento de las normas electorales y dotarlos de la capacidad punitiva en caso de infracciones a las normas. Por último, los partidos políticos deben "jugar limpio" en materia de donaciones y aportes anónimos y llevar una contabilidad real, transparente y accesible a la ciudadanía de manera directa. Solo así es posible recrear el vínculo entre partidos y ciudadanos y contribuir a disminuir a la desconfianza generalizada hacia los partidos políticos

Por último, conviene mencionar que las recientes reformas electorales impulsadas en Chile apuntan a recrear el vínculo entre los electores, la clase política y las instituciones representativas. Si la reforma del voto no parece ahondar en tal sentido, aún es demasiado temprano para evaluar el impacto de la modificación del modo de escrutinio. Es probable que tal medida aporte una mayor representatividad política y favorecerá la inclusión de las mujeres y eventualmente de las minorías. No obstante, su impacto sobre los actores tradicionalmente excluidos de las contiendas electorales, a saber los jóvenes y los sectores socio-económicamente más vulnerables y con menor nivel de educación, debe aún ser validado. Es únicamente con la inclusión y participación de dichos

actores que el vínculo entre partidos y electores en el caso de Chile puede comenzar a ser reconstituido. Se ha advertido igualmente en estas líneas que el pasaje del sistema binominal a un modo proporcional provocará probablemente cambios importantes en el sistema de partidos chileno y representa una amenaza potencial a la estabilidad, gobernabilidad y previsibilidad del sistema. Un tiempo de ajuste será sin dudas necesario para que las fuerzas políticas reconstruyan nuevas dinámicas de negociación y de integración de las preferencias ciudadanas. Esta reforma electoral representa sin dudas una oportunidad para el sistema político chileno, pero no llega sin riesgos.

LA REBELIÓN DE LOS VOTANTES Y EL FIN DE LA TRANSICIÓN[115]

Flavia Torrealba Díaz
Jaime Mulet Martínez

El 24 de junio de 2004 siendo Presidente de la República el concertacionista Ricardo Lagos Escobar, envía al Parlamento el mensaje 101-351 "con el que se inicia un Proyecto de Ley sobre Sistema de Inscripciones Electorales" a través del cual pretendía eliminar las sanción existente en el artículo 139 de la Ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, que penaba con una multa a beneficio municipal de ½ a 3 unidades tributarias mensuales al ciudadano que no votaba . Si bien la iniciativa no prospera, inicia el camino de las modificaciones legales y constitucionales sobre el sistema electoral y de participacion ciudadana que se comienzan a materializar durante el mandato de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria. Con fecha 4 de abril del 2009 se modifica la Constitución Política de Chile [116], y queda señalado que "el sufragio será

1.- El presente trabajo corresponde a una revisión del trabajo VOTO OBLIGATORIO: EL SISTEMA POLITICO CHILENO EN BÚSQUEDA DE SU LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA, presentado para optar al grado de Magister en Ciencia Política en la Universidad de Chile, el año 2011 por Flavia Torrealba.

[116] "REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 15 Y 18 DE LA CARTA FUNDAMENTAL CON EL OBJETO DE CONSAGRAR EL SUFRAGIO COMO UN DERECHO DE LOS CIUDADANOS Y SU INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA EN LOS REGISTROS ELECTORALES
Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente proyecto de reforma constitucional, originado en una Moción de los Honorables Senadores señores Alberto Espina Otero, Antonio Horvath Kiss y Sergio Romero Pizarro y del ex Senador señor José Antonio Viera-Gallo Quesney.

Proyecto de Reforma Constitucional:
Artículo único.- Modifícase la Constitución Política de la República, en la siguiente forma:
1.- Sustitúyese el inciso primero del artículo 15, por el siguiente:
"Artículo 15. En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario.".
2.- Modifícase el artículo 18, de la manera que sigue:
a) En el inciso primero, elimínase la coma (,) ubicada entre la conjunción copulativa "y" y la forma verbal "garantizará", y agrégase, a continuación del punto aparte (.), que pasa a

personal, igualitario, secreto y voluntario.”.además de consagrar un registro único centralizado y automático de inscripción. Posteriormente el 23 de enero del año 2012 el derechista Sebastián Piñera Echenique promulga la ley 20.568 que Regula la Inscripción Automática, Modifica el Servicio Electoral y Moderniza el Sistema de Votaciones mediante la cual se modifica la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios Nº18.556 que pone fin al voto obligatorio en Chile cerrando así un ciclo político marcado por la centralidad de dos instituciones: los partidos políticos y el voto.

Desde los inicios de la República, y con excepción del periodo compren-dido entre 1973 y 1989 que corresponde al periodo de la dictadura militar encabezada por el General Augusto Pinochet, el sistema político persiguió su legitimidad conformando las instituciones tradicionales que en Chile han sustentado un presidencialismo reforzado cuya funcionalidad estaba dada por la necesidad de mediar reguladamente las relaciones entre la ciudadanía y el estado. Una condición para sostener este presidencialismo fue fomentar la creencia que Chile posee una estructura institucional que le ha otorgado estabilidad y gobernabilidad. Este falso positivo, repetido por la clase política, ha paralogizado a

---

ser punto seguido (.), la siguiente oración: “Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.”.

b) Intercálase el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual inciso segundo a ser tercero:

“Una ley orgánica constitucional contemplará, además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Servicio Electoral, al que se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por esta Constitución.”.

3.- Agrégase la siguiente disposición VIGÉSIMOTERCERA transitoria, nueva:

“VIGÉSIMOTERCERA. Las reformas introducidas a los artículos 15 y 18 sobre voluntariedad del voto e incorporación al registro electoral por el solo ministerio de la ley, regirán al momento de entrar en vigencia la respectiva ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso segundo del artículo 18 que se introduce mediante dichas reformas.”.

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese, llévese a efecto como Ley de la República y ténganse por incorporadas sus disposiciones a la Constitución Política de la República, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del Artículo 129 de este cuerpo constitucional.

Santiago, 27 de marzo de 2009.- MICHELLE BACHELET JERIA, Presidenta de la República.- Patricio Rosende Lynch, Ministro del Interior (S).- José Antonio Viera-Gallo Quesney, Ministro Secretario General de la Presidencia.-Andrés Velasco Brañes, Ministro de Hacienda.- Carlos Maldonado Curti, Ministro de Justicia.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda atte. a Ud., Jorge Claissac Schnake, Subsecretario del Interior Subrogante.

distintos actores y movimientos sociales , amparado en la estructura de partidos y en el voto que definía la ciudadanía y circunscribía el rol de esta.

Desde que comenzó a operar el voto voluntario en Chile y a la luz de la creciente desafección del electorado en las sucesivas elecciones, se ha tensando de tal forma la institucionalidad política, que la puesta en marcha de éste ha implicado el cierre de la etapa conocida como la transición.

La transición democrática termina entonces con la desestructuración y el debilitamiento de la orgánica construida por el presidencialismo y el hito que cierra este proceso es la promulgación de la referida ley que establece el voto voluntario ya que ha permitido resignificar la participación de los chilenos y las chilenas. El voto obligatorio convocaba a los ciudadanos en cuanto votantes; el voto voluntario convoca a los ciudadanos en cuanto titulares de derechos de ciudadanía en un nivel mucho más complejo, mucho más exigente y con estándares éticos mucho más altos que los exhibidos por el sistema político chileno hasta ahora.

Analizar el rol de los partidos políticos[117] en las últimas dos décadas es más complejo ya que la pérdida de la adhesión ciudadana no ha sido un proceso paralelo a la pérdida de influencia en las redes de poder. Si bien el agruparse en torno a dos coalisiones les ha significado pérdida de identidad, de objetivos y de perfilamiento frente a los grupos que suponen representar, también les ha permitido operar, dentro del sistema binominal, como socios controladores de los bloques que configuraron un verdadero duopolio que ha bloqueado sistemáticamente la emergencia de nuevos grupos de influencia ya sea a través de barreras de entrada a la conformación de nuevas agrupaciones políticas, para la supervivencia de

[117] Diversos autores reconocen una importancia alta (Valenzuela) y muy alta (Garretón y Moulian) a los partidos políticos como las "organizaciones claves en el desarrollo y funcionamiento de la democracia en Chile" o como la "columna vertebral" de la sociedad chilena. Las funciones asignadas a los partidos son variadas, tiene que ver según Valenzuela con las definiciones del debate político, la forma en que se cataliza el juego electoral, la articulación de los intereses entre la ciudadanía y el estado, la formación y proyección de liderazgos políticos nacionales, la constitución de gobiernos y la organización de los procesos legislativos.Para Garretón, su importancia es aún mayor ya que constituyen el elemento central, el "cemento" de una matriz donde los elementos del estado, el sistema de representación y las bases sociales se encuentran fusionados y el fenómeno de la imbricación entre el sistema de representación entre el sistema de representación y la base social constituyen las identidades de los actores políticos.

estas o el abuso de posición dominante en el reparto del financiamiento estatal.

Recordemos que con posterioridad a la reagrupación de los partidos, luego de su disolución durante la dictadura militar del general Pinochet se produjo, sin embargo, la paradoja que las fuerzas políticas llamadas a democratizar el país, generar mecanismos de participación ciudadana y modernizar el Estado, se transformaron en los principales obstáculos para los cambios. El sistema político se encapsuló. Perdió el vínculo con los movimientos sociales y con sus representados y estos impulsaron su acción paralelamente a la acción de los partidos.

Otro elemento que debemos considerar es que durante los gobiernos de la Concertación, especialmente los encabezados por Eduardo Frei Ruíz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar, mantuvieron discursos públicos de prescindencia de los partidos políticos como señal de independencia y modernización para mostrar a la opinión pública gobiernos no cooptados por fuerzas externas a los gobiernos elegidos. Algunos analistas señalaban que esta postura era necesaria para superar el trauma que implicó la ruptura democrática del 73 donde los partidos tuvieron un rol de exacerbadores de los conflictos políticos. Ese discurso resultó demasiado similar al sostenido por el dictador Pinochet durante su gobierno y se inició una etapa de fuerte cuestionamiento al rol de estos.

Estos elementos junto con los escándalos de corrupción que comienzan a estallar a fines de la década del 90, y que se recrudecen los últimos dos años, además de la negativa del duopolio de hacer reformas sustantivas que resolvieran los temas de desigualdad económica, falta de garantías básicas en el acceso a la salud y de educación de calidad, preocupante sistema de pensiones, falta de integración social y cultural y abusos no sólo de las corporaciones privadas sino de variados personeros públicos, han cooperado con que la funcionalidad del sistema de partidos se haya perdido.

Por su parte, los movimientos sociales, frente a este esquema de falta de transparencia, donde el sistema político se observa imbricado con el económico e incapaz de regular las inequidades políticas y económicas en las relaciones entre gobierno y gobernados han, logrado colocar en la agenda pública la necesidad de re significar el concepto de ciudadanía. Por cierto, los movimientos estudiantiles que se iniciaron en el año 2006, los

movimientos por los derechos de las minorías sexuales, por la ley de aborto, en contra de las AFP, por causas ambientales se han caracterizado por convocar grandes masas de manifestantes y por lograr pasar de un discurso por reivindicaciones específicas a uno global de carácter político.

I. EL INCREMENTO DE LA MASA ELECTORAL POR EFECTOS DE LA ACCION DEL ESTADO Y DE SUS ACTORES POLITICOS

I.I. La ciudadanía incompleta

Es necesario señalar que la República en Chile se fue configurando en la creencia que las reformas a las leyes electorales han ido presionando la incorporación de nuevos ciudadanos a la definición de los asuntos públicos.

Tradicionalmente se ha entendido que la República nace junto con voluntad de los líderes y caudillos independentistas que declaran un ideario libertario e igualitario al alero de los ideales de la revolución francesa, sin embargo, el sistema que comienza a perfilarse en Chile no parece responder a lo declarado por sus líderes, y las razones son básicamente que, por un lado Chile no tuvo un movimiento universalista como el de la revolución francesa[118], más bien parece transitar desde un sistema de dominación monárquico a otro de príncipes en el sentido romano del término, y por otro, los líderes y caudillos nunca estuvieron dispuestos a ceder poder, ni compartimentar el control del buen gobierno, más bien parecen estar conscientes de la importancia de tener controlado el padrón electoral y controlado el poder legislativo, dirigiendo sus esfuerzos hacia la creación de los mecanismos necesarios para perpetuar un sistema de dominio y dificultar la intromisión de aquellos factores que permitieran el surgimiento de otros grupos de poder.

La instauración de la República parece más aparente que real ya que, la acción positiva de los grupos que administran el poder entre 1824 y

[118] Los valores de igualdad, libertad y fraternidad están dados desde el mundo grecorromano, lo que introduce este movimiento, a pesar de su origen burgués, es la socialización inclusiva de todos los miembros de su sociedad dándoles una identidad política y reconociéndoles como sujetos titulares de derechos.

1891 están dirigidos a controlar el padrón electoral para mantener el sistema legalizado pero sin oposición efectiva y sin grupos propiamente políticos. Por cierto hasta la Reforma Constitucional de 1873, las elecciones de senadores y diputados necesitan la validación del Presidente y como consecuencia controla la constitución del poder legislativo.

Lastarria señala a propósito de éste asunto: "Suelen hacerse elecciones con un tercio o menos de los electores calificados. ¿Qué importancia puede atribuir a las elecciones un pueblo que no posee el sufragio, ni cómo derecho claro y positivo, ni como función pública digna de interés? ¿Se le podrá condenar con justicia, ni hacerlo responsable por el abandono de un fingido derecho, que ni le satisface ni le sirve para proteger sus intereses o para afirmar su libertad"[119]. En el mismo tono, el cronista Charles Wiener decía en 1888 que "Chile ha sido gobernado por una oligarquía aristocrática suave y conciliadora, pero que excluía rigurosamente a la mayoría de toda participación en los negocios públicos"[120] mientras Theodore Child relataba "durante las pasadas seis administraciones –es decir entre 1850 y 1890- ha sido un gobierno oligárquico, compuesto por las mejores familias de Santiago las que han controlado todo convirtiendo en una farsa el llamado sufragio universal"[121]

Edgardo Boeninger[122] haciendo un análisis del apoyo del único partido político existente señala…". Es destacable el desarrollo de un partido de gobierno que, apoyado en el sistema electoral excluyente y de elevada intervención oficial, ganaba las elecciones presidenciales y parlamen-tarias sin dejar espacio a opción opositora alguna, en parte por la autoridad y prestigio de los Presidentes y la consiguiente presión moral sobre los electores, y en parte, en la medida que fuera necesario, por la intervención directa, la presión material incontrarrestable ejercida por los intendentes, gobernadores, jueces y demás personalidades del aparato oficial."

Una República debe garantizar a sus miembros las mejores condiciones para el desarrollo de la acción política y en Chile esa condición

---

[119] URZÚA VALENZUELA, GERMAN 1992. Pág.84.
[120] URZÚA VALENZUELA, GERMAN 1992. Pág.75
[121] URZÚA VALENZUELA, GERMAN 1992 Pág. 75
[122] BOENINGER, EDGARDO, 1997

no se cumple, a pesar de que se enuncia de parte de los líderes y caudillos el interés por democratizar el poder, los ciudadanos con derechos plenos son muy escasos, de hecho Germán Urzúa señala que "si bien el sistema de 1828 es excluyente, el de 1834 además baja la participación electoral"[123] y continúa, "en la elección de 1829 votaron 20.287 inscritos, en tanto en la de 1834 votaron 6702. Es decir, la masa electoral activa disminuyó en 13.585 electores, lo que representó una baja del 66,96%"[124].

En la segunda mitad del siglo XIX, son muchos los que comparten la preocupación que han hecho llegar los cronistas a propósito de la falta de participación y la escasa representatividad del sistema político. A partir de la reforma electoral del 12 de diciembre de 1874 se establece el sufragio universal, y se inicia también una búsqueda permanente de los mecanismos para la extensión de dicho sufragio. Esta ampliación de la masa electoral comienza a ser una preocupación creciente de la dirigencia chilena, como condición del avance hacia la consolidación de un sistema político declarativamente democrático. Sin embargo, deviene la historia y se observa la paradoja que la madurez de las instituciones de la República van por un carril y la ampliación del electorado va por otro. Valenzuela (2003) señala que a comienzos que los años sesenta, Chile ocupa el primer lugar de América latina en lo que se refería estabilidad política pero el décimo cuarto lugar en cuanto a participación electoral [125].

Hasta 1925, bajo la vigencia de la Constitución de 1933, se elegían electores que, a su vez elegían al presidente. El que resultaba electo Presidente debía tener la mitad más uno de los votos de los electores, de lo contrario, el Congreso definía entre las dos primeras mayorías. De esa forma, el poder político seguía en manos de una pequeña elite que compartía códigos similares, pertenecían a una misma red de influencia y se reconocían culturalmente. La Constitución de 1925, dispuso en su artículo 63 que: "El Presidente será elegido en votación directa por los ciudadanos con derecho a sufragio de toda la República….". Sin perjuicio de ello también dispuso que si ningún ciudadano obtenía más de la mitad de los sufragios validamente emitidos…"el Congreso Pleno elegirá entre

[123] BOENINGER, EDGARDO, 1997 Pág. 84
[124] BOENINGER, EDGARDO, 1997 Pág. 84
[125] VALENZUELA, ARTURO 2003

los ciudadanos que hibieren obtenido las dos más altas mayorías relativas….” (artículo 64 inciso 2º).

En el período comprendido entre 1920 y 1940, emergen por primera vez los sectores medios y populares como actores políticos determinantes, proceso facilitado por la promulgación de la Constitución de 1925 que como se señaló termina con la intervención sobre el proceso electoral de parte del ejecutivo en el esquema de voto indirecto y proporcional.

El nacimiento del Partido Comunista en 1922 y del Partido Socialista en 1933, introducen al sistema político una mayor participación de los sectores populares. La izquierda sostenía la tesis que si había una gran masa popular participando en política, el control pasaría al pueblo evitando que la burguesía y la aristocracia siguieran legislando a su favor. A la luz de los resultados electorales, este esfuerzo, si bien, introduce diversidad al sistema en lo discursivo, no incorpora un volumen importante de electores. Este fenómeno se relaciona con que a pesar de la fuerza de la propuesta de la izquierda, por efecto de la complejidad ideológica del discurso, los sectores populares no se movilizan hacia las urnas y los grupos que lideran el empeño por incorporar a los sectores populares al sistema político para participar del poder, se elitizan pasando a formar parte de los grupos con privilegios.

En los años cincuenta ya hay concenso entre los actores políticos en torno a la necesidad de avanzar hacia la implementación del voto obligatorio efectivo a fin de mejorar el sistema de representación y hubo grandes avances. En efecto en junio de 1958 se dicta la ley 12.891 consagró la cédula única y terminó con la práctica generalizada del cohecho.

El 14 de agosto de 1958 de publica la ley Nº12.922 que sobre esta materia dispone en su artículo 24 expresamente la obligatoriedad de la inscripción a los chilenos mayores de 21 años y alfabetos. Pero esta obligatoriedad en la práctica se vuelve laxa al fijarse un castigo muy menor de no cumplirse la disposición (50 pesos). Por otro lado no existían ni los mecanismos ni las instituciones necesarias para hacer cumplir las normas.

Aparece entonces una pregunta: ¿por qué los partidos, que son capaces de sustentar este sistema eficiente de partidos a través del cual se logra canalizan las inquietudes de distintas fuerzas sociales, consensos, estabilidad política e incluso prestigio internacional, no son capaces de movilizar a los electores hacia las urnas?. Parte de la respuesta a esta

pregunta está, según distintos autores, en que el interés por lo público, en Chile, es clientelar y parece restringirse a la consecución de los bienes y servicios que el Estado ofrece a las clases medias y populares y no alcanza para hacer un ejercicio efectivo de la ciudadanía. Se propone en este trabajo, que además de lo clientelar, el elemento que al menos en Chile definió la participación política hasta el fin de la transición democrática fue el institucionalismo. Si no mediaba una institución fuerte y clara con reglas poderosas que presionaran la conducta pública, lo político quedaba restringido, al menos en su acción, a pequeños grupos de poder. Este fenómeno se observó en la década del 40 y 50 del siglo XX, período en el que a pesar de la politización de los distintos espacios sociales y el predominio de discursos políticos atractivos y diversos, no se observó una concurrencia masiva a los actos eleccionarios. El mismo problema se plantea con la escasa renovación del padrón electoral en un período de normalización institucional post- dictadura del General Pinochet.

I.II. La Ampliación de la Participación Política a partir de 1962

Como se ha señalado anteriormente un tema principal de la democra-tización política de Chile, pasó por la participación de la ciudadanía en un acto que definió la legitimidad del sistema: el sufragio.

Uno de los propósitos de esta investigación es revisar las cifras de participación electoral entre 1925 y 1962 ya que esta revisión puede orientar al momento de considerar la capacidad de movilización política del régimen democrático, sin mecanismos que presionaran el ejercicio de la ciudadanía, para compararlo con las cifras que se dan entre 1962 y 1973. Lo que separa ambos períodos ES la promulgación y entrada en vigencia de la ley 14.851, que, como se dijo, hace obligatoria la inscripción electoral para todos los ciudadanos alfabetos mayores de 21 años que gocen de sus derechos ciudadanos y obligatorio también el acto de votar. Ambas dimensiones ser tornan obligatorias al fijarse a su no cumpli-miento penas tan altas que desincentivan la marginación ciudadana que constituía uno de los mayores problemas del régimen democrático al discutirse se legitimidad y representatividad.

Si bien la ley 12.922 del 14 de agosto de 1958 en el artículo 24, original, señala expresamente la obligatoriedad de la inscripción a los

chilenos mayores de 21 años y alfabetos, esta obligatoriedad en la práctica se vuelve laxa al fijarse un castigo muy menor de no cumplirse la disposición (50 pesos). Por otro lado no existían ni los mecanismos ni las instituciones necesarias para hacer cumplir las normas.

Por esta razón es que ya en 1961 en el Senado de la República existe un amplio consenso entre los representantes de los distintos partidos políticos (Liberales, Conservadores, Nacionales, Democrata-cristianos, Demócratanacionales, Radicales, Socialistas y Comunistas) para aumentar las penas a aquellos que estando en condiciones de inscribirse no lo hicieran. En torno a este tema el mensaje del ejecutivo fechado el 18 de noviembre de 1961 señala:

"El número 43 del artículo 1° del proyecto, que modifica el artículo 67° de la ley vigente a fin de reafirmar la obligatoriedad de la inscripción, establece que el no cumplimiento de tal obligación, será penado con prisión en sus grados medio a máximo, conmutable con una multa de 50 céntimos de escudo por cada día de prisión". En seguida, el número 44 del citado artículo 1°, agrega tres nuevos artículos, mediante los cuales se establece como requisito previo para ejercitar ciertos actos, tramitar solicitudes de crédito o préstamo u otras operaciones, la comprobación de hallarse inscrito en los Registros electorales. Se consagra más adelante, una enérgica sanción administrativa de multa para el caso de infracción.

Era tal el consenso en torno a la conveniencia de la obligatoriedad de la inscripción que prácticamente todos los representantes de partidos argumentan bajo la misma lógica. Se observa también en el proyecto el propósito de hacer más estricta la exigencia de inscribirse en los registros. Ya en la reforma electoral de 1958, los partidos que la apoyan – y en esto se contó además, en algunos casos con la opinión favorable de partidos de la Derecha- introducen algunas disposiciones tendientes a hacer exigible, en cualquier tipo de actividades, la inscripción electoral. Se precisan ciertos límites que el individuo no podía realizar sin constancia de estar inscrito, sin perjuicio de la pena señalada a los contraventores, pues se estimó delito no inscribirse.

• Galvarino Palacios, Senador del Partido Socialista señalaba "En la actualidad la pena se mantiene y se extiende la exigencia particularmente a trámites de más interés para el individuo, por ejemplo, los que se deban realizar ante un banco del Estado o el Banco Central o las instituciones de

previsión, y entre éstas, por supuesto el seguro obrero; ante todas estas instituciones se exigirá exhibir certificado de inscripción electoral. Esperamos que de este modo, haciendo cada vez más estricta la referida obligación, se vaya sacudiendo la conciencia de los individuos que por mera negligencia o desinterés no se inscriben, y se los obligará, de modo prácticamente perentorio, a hacerlo, con lo cual ganará la democracia, pues mientras más inscritos haya, más autorizada será la opinión expresada por el electorado en los comicios….”…”Sostuvimos en aquella oportunidad, recordando que éste es un pensamiento antiguo del Frente de Acción Popular, que con el propósito de hacer más efectivo el régimen democrático y de extender la posibilidad de que todos los ciudadanos opinen sobre los negocios públicos, era preciso adoptar una serie de medidas tendientes a ampliar precisamente el derecho a sufragio”…[126].

Por su parte la derecha tampoco tiene reparos para la aprobación de esta ley. Uno de los argumentos a los que este sector recurría durante las discusiones de leyes anteriores cuando se pretendían incorporar a los sectores populares era el temor expresado por este sector político de favorecer a los partidos de izquierda. Para 1960, estos temores eran superados. Es así como Bulnes Sanfuentes afirmaba:…”este proyecto de ley no tiende a favorecer electoralmente a ningún sector político determinado. Su único objeto es el de perfeccionar nuestro régimen electoral…”[127]. Las diferencias entre las posturas asumidas por los Congresistas de los distintos sectores políticos, más bien tenían que ver con la radicalidad de las normas que se sugería aprobar, mientras la izquierda tomaba posturas destinadas a incrementar la coerción, los de centro asumían una posición moderada. Radomiro Tomic, Senador de la Democracia Cristiana por Aconcagua y Valparaiso, señalaba : …”Se ha dicho que el objeto principal de esta ley es hacer obligatoria la inscripción electoral; en otras palabras, que el chileno que esté en situación de inscribirse se transforme en un ciudadano y participe activamente en la generación de los Poderes Públicos y en su fiscalización consiguiente. En orden a conseguir dicho propósito, en la Comisión ha habido asentimiento unánime para establecer la obligación mencionada respecto de quienes deben intervenir en los bancos, las instituciones públicas, en la

([126]) Historia de la ley 14851 pág,1021
([127])Historia de la ley 14851, pág.937

tramitación de créditos, en el otorgamiento de escrituras, etcétera. Para poder ejercer tales derechos, se les exige estar inscritos en los registros electorales.

Yo no estoy de acuerdo, de ninguna manera, con la tesis de que pedir, en forma concreta, al asalariado que cumpla no sólo con el derecho de estar inscrito, sino con la obligación específica que esta ley señala al respecto, equivalga a negarle el derecho a trabajar. Me parece que es ir demasiado lejos en el uso de las palabras y los conceptos…"[128].

En la discusión de la ley 14.851, se evidencia un interés transversal por avanzar hacia el fortalecimiento de la cuestionada democracia. Sin embargo, la profundidad de las reformas propuestas, está dada por los intereses de cada partido y éstos están delimitados por la ideología a la que adscriben. Los congresistas de la izquierda abogan por un incremento en las penas a aquellos que no se inscriban en los registros y no voten, postulando principalmente que es una obligación de los ciudadanos. El interés de la izquierda está dado particularmente por la creencia que la ampliación del electorado hacia los sectores populares le daría mayor fuerza electoral. Los sectores de centro, defendían el sufragio como un derecho y un deber y la inscripción electoral, como una obligación, sin embargo, el límite de su acción estaba dado por la transgresión de los derechos personales. La expectativa sobre el comportamiento electoral de los nuevos sufragantes, introducía incertidumbre al sistema y a la Democracia Cristiana en particular, le daba la posibilidad de captar nuevos adherentes. La derecha por su parte, enfrenta los temores del supuesto crecimiento de los sectores populares en los espacios de toma de decisiones de los asuntos públicos, pero el temor de la falta de legitimidad del sistema democrático es mayor y optan por apoyar esta ley invocando principalmente el argumento del interés superior del país.

En concreto para la participación ciudadana, la implementación de esta medida significó dar un salto en el incremento del número de votantes a partir de las elecciones de 1964 como se aprecia en el cuadro que presentamos a continuación:

[128] Historia de la ley 14851, pág. 1025

I.III. Las Elecciones Generales De Chile 1925-1973

Cuadro N° 1:

Resultados de las elecciones Generales en Chile: Se excluyen las elecciones de Senadores y las complementarias.

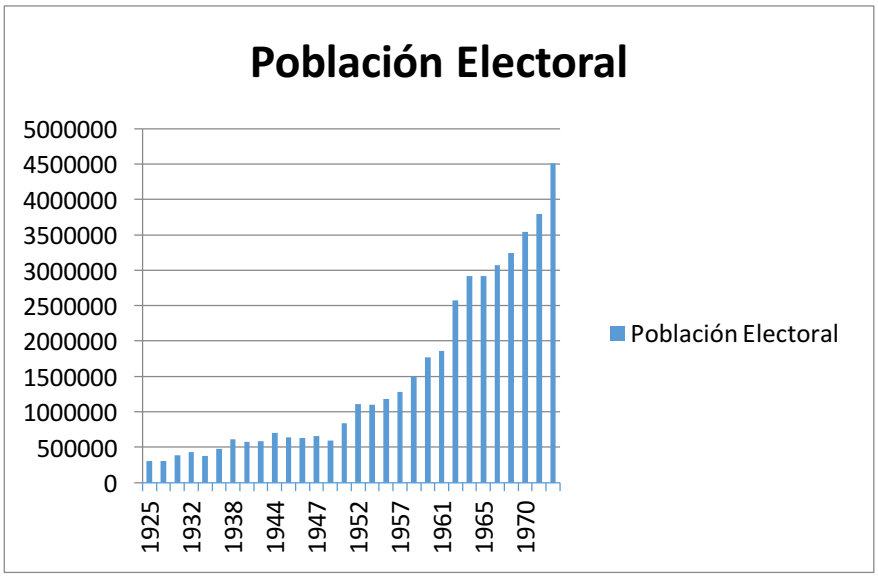
Año	Clase de elección	Población nacional	Población electoral	Inscritos %
1925	Presidenc/Parlamentaria	3.929	302.142	**7,7**
1927	Presidencial	4.033	302.142	**7,5**
1931	Presidencial	4.429	388.959	**8,8**
1932	Presidenc/Parlamentaria	4.495	429.772	**9,5**
1935	Municipal	4.700	378.590	**5,3**
1937	Parlamentaria	4.842	475.354	**9,8**
1938	Presidenc/Municipal	4.924	612.749	**12,4**
1941	Parlament/municipal	5.149	575.625	**11,1**
1942	Presidencial	5.244	581.486	**11,1**
1944	Municipal	5.440	700.143	**12,8**
1945	Parlamentaria	5.541	641.495	**11,6**
1946	Presidencial	5.643	631.257	**11,1**
1947	Municipal	5.748	657.485	**11,4**
1949	Parlamentaria	5.962	591.994	**9,0**
1950	Municipal	6.073	833.460	**13,7**
1952	Presidencial	6.303	1.105.029	**17,5**
1953	Parlament/Municipal	6.462	1.100.027	**17,0**
1956	Municipal	6.962	1.184.852	**17,9**
1957	Parlamentaria	7.137	1.284.159	**18,0**
1958	Presidencial	7.326	1.497.902	**20,4**
1960	Municipal	7.689	1.769.681	**23,0**
1961	Parlamentaria	7.858	1.858.980	**23,6**
1963	Municipal	8.217	2.570.409	**31,3**
1964	Presidencial	8.391	2.915.220	**34,7**
1965	Parlamentaria	8.584	2.920.615	**34,0**
1966	Municipal	9.100	3.073.902	**33,7**
1969	Parlamentaria	9.566	3.244.892	**33,9**
1970	Presidencial	9.717	3.539.757	**36,4**
1971	Municipal	9.879	3.792.099	**38,3**
1973	**Parlamentaria**	**10.200**	**4.510.060**	**44,1**

Fuente: cuadro 3.2 de la Historia Electoral de Chile 1925-1973 de Ricardo Cruz-Coke, 1984

Como se puede apreciar en el cuadro N° 1, entre la elección parlamentaria de 1961 y la municipal de 1963 hay un salto significativo en el porcentaje del número de inscritos, del 23,6% al 31,3% en relación a la población nacional, aunque históricamente ambos tipos de elección no son compa-rables por los niveles de abstención que se observan en las municipales y que en Chile ha llegado a un 41,6% en 1956.

A continuación se grafica el crecimiento de la población electoral de Chile ente los años 1925 y 1973.

Gráfico N° 1:
Incremento de la población electoral entre 1925 y 1973



Elaboración propia diseñado en base a los datos tomados del cuadro Nº 2.

Este gráfico muestra el incremento de la población electoral de Chile en un período de 48 años. En 1925 votaron 302.142 hombres, alfabetos, mayores de 21 años y en 1973 votaron 4.207.918 hombres y mujeres, mayores de 18 años. Durante la década del cincuenta el incremento sostenido de la masa electoral coincide con las modificaciones a las leyes electorales y la incorporación de las mujeres al mundo político. La mayor anomalía de este gráfico está dada entre 1960 y 1963, fecha en la que comienza a operar la ley de inscripción obligatoria y el sufragio obligatorio con altas sanciones. Expresado en porcentaje este incremento se expresa como sigue:

Gráfico N° 2:
Incremento en el porcentaje de inscritos en los registros electorales en relación a la población nacional.

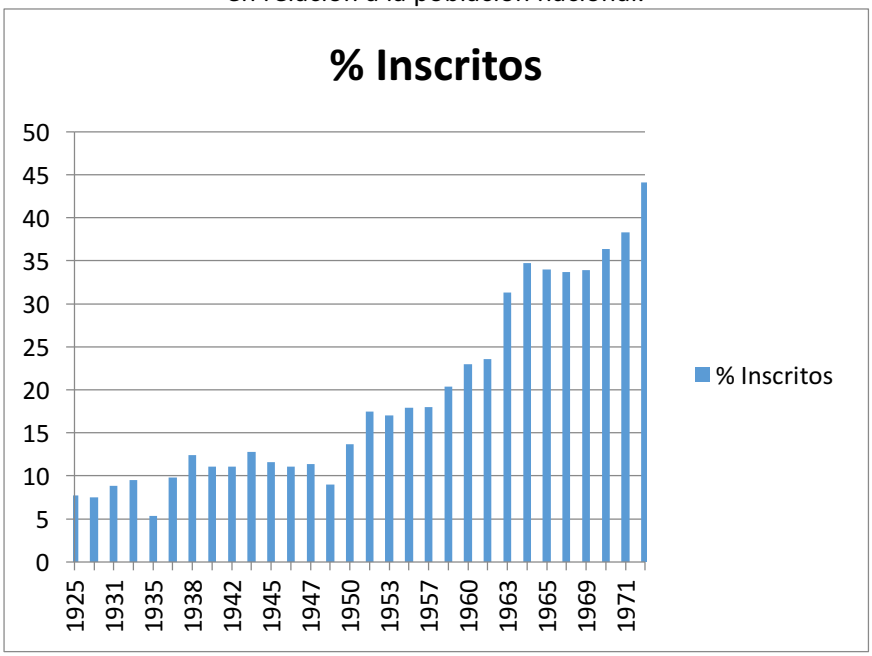


Gráfico de elaboración propia diseñado en base a los datos tomados del cuadro N° 2.

El gráfico indica que en 48 años la población electoral de Chile se incrementa desde un 7.7% de la población nacional (3.929.000 aprox.) en 1925, a un 44.1% de la población nacional (10.200.000 aprox.) en 1973. El mayor crecimiento queda evidenciado a partir de 1962 con la entrada en vigencia de la ley 14.851.

Si se compara el incremento de la masa electoral, con el crecimiento de la población en el mismo período, se observa con mayor claridad el fenómeno descrito.

Gráfico N° 3

Crecimiento de la Población Nacional entre 1925 y 1973

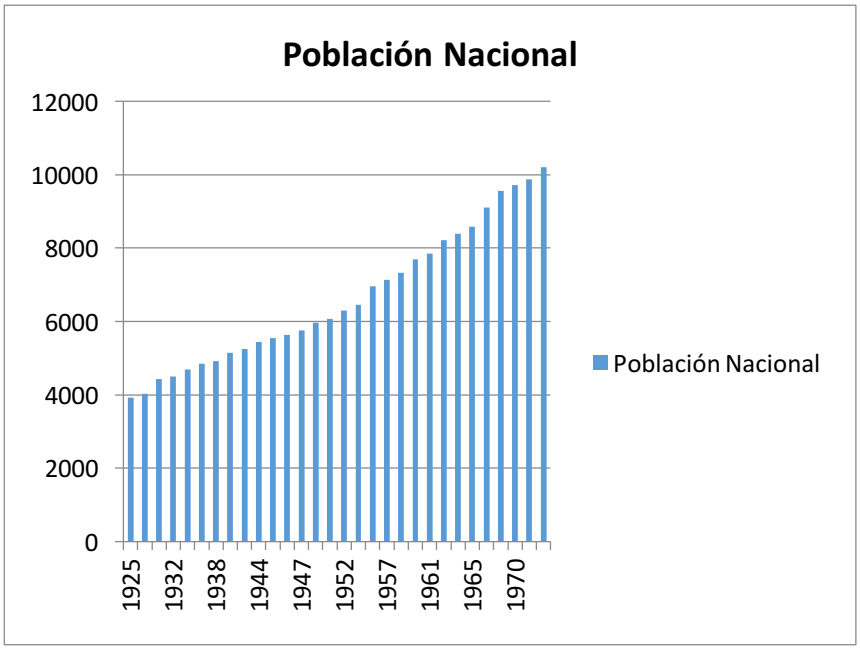


Gráfico de elaboración propia diseñado en base a los datos tomados del cuadro N° 1

La población nacional no presenta anomalías en su crecimiento durante el período estudiado. A propósito de este crecimiento Valenzuela señala "Entre 1961 y 1973 la población en edad de votar aumentó 1,4 veces, pero los inscritos, tanto hombres como mujeres, se multiplicaron por 2,43 y los electores por 2,66"[129].

Si se analiza la votación, mirando exclusivamente las elecciones presidenciales, a fin de aislar las distorsiones producidas por las elecciones munici-pales, que tienen lógicas propias, la evidencia es aún más significativa.

[129] VALENZUELA SAMUEL, Informe 399 de Asuntos Públicos.

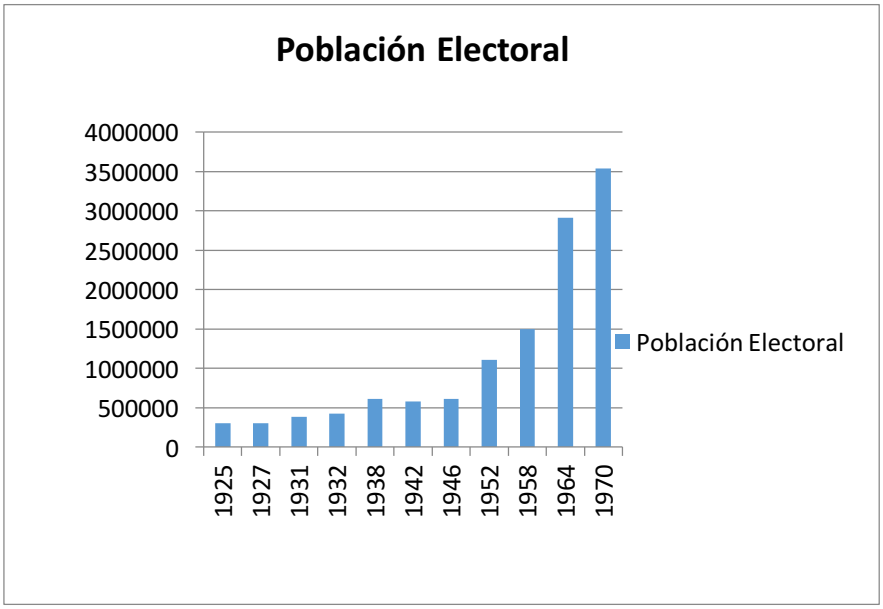
Tabla N° 1: Resultado de las elecciones presidenciales en Chile entre 1925 y 1973

Año	Población Nacional	Población electoral	Inscritos %
1925	3929	302142	**7.7**
1927	4033	302142	**7.5**
1931	4429	388959	**8.8**
1932	4495	429772	**9.5**
1938	4924	612749	**12.4**
1942	5244	581486	**11.1**
1946	5643	631257	**11.1**
1952	6303	1105029	**17.5**
1958	7326	1497908	**20.4**
1964	8391	2915220	**34.7**
1970	**9717**	**3539757**	**36.4**

Se advierte un crecimiento sostenido en el porcentaje de votantes en relación a la población nacional, de acuerdo a las modificaciones que se van introduciendo a las leyes electorales[130], sin embargo, lo más llamativo es el incremento que se observa entre la elección presidencial de 1958, donde vota el 20,4% de la población y 1964 donde vota el 34,7% de la población nacional.

[130] Ver capítulo 3 del presente trabajo

Gráfico N° 4:
Incremento de la Población electoral en el período 1925-1973 en elecciones presidenciales.



Elaboración propia diseñado en base a los datos tomados del cuadro N° 1

El gráfico N° 4 muestra el incremento de la población electoral entre las elecciones presidenciales de 1925 y 1970 en 3.237.615 personas y refleja el impacto de la ley 9292 de 1949 que le da voto a las mujeres y la diferencia entre las elecciones de 1958 y 1964 que reflejan el efecto del incremento en las penas por no inscribirse en los registros electorales.

Gráfico N° 5:
Incremento en el porcentaje de Inscritos en los registros electorales en el período 1925-1973

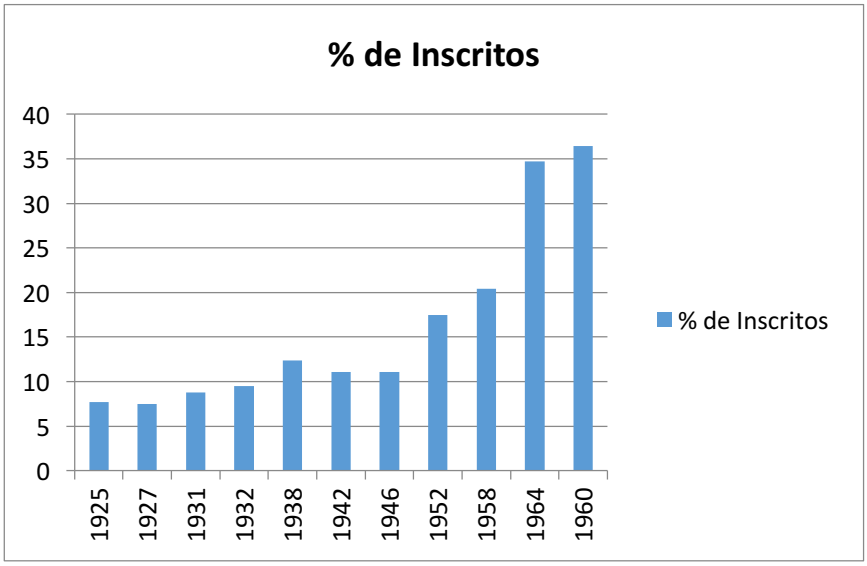


Gráfico de elaboración propia diseñado en base a los datos tomados del cuadro N° 1

Tal como se observa en el gráfico presentado, el incremento en el porcentaje de inscritos entre 1958 y 1964 es de más de un 14%, cifra incomparable con ningún otro período de la historia electoral chilena anterior a 1973. Este fenómeno ni siquiera es homologable con el ingreso de las mujeres a la vida política del país. Por cierto entre 1946, elección presidencial donde las mujeres aún no conseguían el voto político, voto el 11.1% de la población nacional, mientras que en 1958, primera elección presidencial que incluye la votación femenina, lo hizo el 17.5%, es decir, la masa electoral se incrementa el un 6.4%.[131]

Un aspecto interesante resulta de la distribución de los votos de esta ampliación. Se estimaba que los nuevos votantes favorecerían a los partidos de centro e izquierda[132], puesto que al ampliarse el electorado las

[131] Ver cuadro N°3.

[132] En la misma línea, el empeño de los partidos de centro e izquierda habían logrado promulgar la Ley 12.987 del 26 de junio de 1958 que fue considerada una ley antiderechista, estaba orientada a evitar el cohecho. Las principales medidas que introduce son la cédula única y el cierre de las secretarías de propaganda.

posibilidades de control clientelar de la derecha se reducía considerablemente, de hecho la recién fundada Democracia Cristiana impulsa una campaña para captar a los nuevos electores en todo el país para preparar la elección de 1964 [133]. Sin embargo, la distribución de los nuevos votantes se produce sin alterar el panorama que ya se había configurado, es decir, ninguno de los partidos es especialmente favorecido[134]. Para reafirmar la importancia de la ley 14.851 en el proceso de expansión del electorado en Chile es necesario observar la evolución del comportamiento electoral de las mujeres.

I.IV. Evolución del sufragio femenino en las elecciones chilenas 1935-1970[135]

Tabla N° 2: Resultados electorales de las mesas de mujeres en las elecciones municipales en el período 1935-1950.

	Registro de mujeres			Abstención %	
Año	Inscritas	%	Votantes	Mujeres	**Varones**
Elecciones	Municipales				
1935	76.049	20,0	66.113	13,0	**12,6**
1938	100.709	16,4	74.759	26,0	**19,9**
1941	124.518	17,8	80.744	35,2	**21,8**
1944	145.780	17,7	88.061	39,5	**33,8**
1947	127.749	19,4	109.199	14,5	**16,4**
1950	191.283	22,9	144.579	24,4	**25,5**
Promedio				**25,4**	**21,6**

El comportamiento electoral de las mujeres en las elecciones municipales entre 1935 y 1950 muestra un comportamiento paradójico. El impulso inicial dado por las sufragistas, que lograron que un 20% de las mujeres se inscribiera en los registros electorales para votar en elecciones

[133] Historia del siglo XX chileno, Varios autores, Edit. Sudamericana, pág. 207
[134] VALENZUELA, SAMUEL (otoño 1995)

municipales, no logra mantenerse sostenidamente en el tiempo y se observa una caída de 4 puntos en las elecciones de 1938, aunque posteriormente una estabilización con tendencia al alza. Es cierto que el voto municipal no aparecía como una conquista definitiva para el movimiento que impulsaba la conquista de los derechos políticos y operó como un incentivo parcial a la participación, por lo que una vez adquiridos los derechos políticos, las mujeres incrementan nuevamente su participación electoral desde el 22.9% que se registra en 1950 a un 29,7% en 1952.

Para facilitar el análisis, es necesario observar separadamente los resultados electorales de las mujeres en las elecciones presidenciales.

Tabla N° 3: Resultados electorales de las mesas de mujeres en las elecciones presidenciales en el período comprendido entre 1952 y 1970.

Elecciones Presidenciales				**Abstención**	**%**
Año	Inscritas	%	Votantes	Mujeres	**Varones**
1952	328.404	29,7	287.794	12,3	**13,8**
1958	508.666	33,9	438.112	13,9	**17,9**
1964	1.322.814	45,3	1.204.753	9,6	**16,2**
1970	1.665.988	47,0	1.436.808	13,7	**18,9**
Promedio				**12,3**	**16,5**

Este cuadro muestra el salto dado por el electorado de mujeres entre 1958 y 1964 donde se incrementan las inscritas de 508.666 a 1.322.814, es decir, las inscritas pasan de representar el 33,9% de las mujeres en condiciones de inscribirse en los registros, al 45.3%. Es decir, la obligatoriedad de la inscripción y los castigos que define el no cumplimiento de la norma opera incluso mucho más eficientemente que la obtención de los derechos civiles de 1948 para las mujeres.

Frente a la importancia que tuvo la instalación de la obligatoriedad de la inscripción, la bligatoriedad del voto y sus sanciones pasan a un completo segundo plano, de hecho en la historia de la ley 14.851 no se consigna discusión alguna que pusiera en duda la validez de la propuesta presidencial y la propuesta enviada por el ejecutivo se acepta sin modificaciones siendo su redacción final como sigue en el párrafo 3° número 42: " Reemplazase el artículo 154° por el siguiente: Artículo 154° El elector que no cumpla con la obligación de sufragar será penado con prisión en sus grados medio a máximo, conmutable en cincuenta centésimos de escudo de multa a beneficio municipal por cada día de prisión. El juez procederá a petición de cualquier ciudadano o de oficio.

No incurrirá en esta sanción el individuo que haya dejado de cumplir su obligación por enfermedad, por ausencia del país, por encontrarse domiciliado en distinta circunscripción electoral de aquella en que le corresponde sufragar o por otro impedimento grave, debidamente comprobado ante el juez competente, quien apreciará en conciencia la prueba." Esta obligatoriedad del voto mantuvo su vigencia hasta el año 2012.

II. EL DECRECIMIENTO DE LA MASA ELECTORAL POR EFECTOS DE LA ACCION DEL ESTADO Y DE SUS ACTORES POLITICOS

II.I. La vuelta al voto voluntario

En nuestra región, el voto obligatorio es una norma común establecida constitucionalmente en casi todos los países, sólo Colombia, Venezuela, Nicaragua y desde el 2012 Chile, difieren en ese sentido y establecen un voto voluntario. De acuerdo a la tradición jurídica-electoral de nuestro continente, el voto o sufragio sería la manifestación de un deber cívico, cuya obligatoriedad responde a un interés social. Esto tiene una explicación histórica asociada al proceso de democratización del voto a mediados de la primera mitad del siglo XX. En ese período, la obligatoriedad surgió como una forma de fomentar la participación y proteger a los grupos sociales emergentes. Otra explicación, está vinculada a los cambios generados a partir de la década de los sesenta dada la evolución socioeconómica y política de la sociedad. Los nuevos

tiempos motivaron la necesidad de regularizar el sistema electoral y establecer el sufragio obligatorio.

El caso de Chile, es singular. En el Seminario Internacional sobre Modernización del Régimen Electoral Chileno[136], realizado en Santiago el 17 de noviembre del 2006, los concurrentes a dicho evento, representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), el Centro de Estudios Públicos (CEP), el Instituto Libertad y Desarrollo y Proyectamérica, planteaban el estado de situación de los argumentos a favor y el contra del voto voluntario en el siguiente cuadro resumen:

[136] Las conclusiones que resultaron del citado seminario son las siguientes: "Respecto a la batería de temas de modernización del régimen electoral, en la reunión se establecieron algunos criterios de prioridad para cada reforma. Las medidas que deberían tener un debate prioritario, son:

Inscripción automática. Existen las herramientas técnicas y humanas para que sea puesto en práctica rápidamente, aunque queda pendiente la discusión más de fondo sobre la posible independencia o autonomía del registro civil. Un punto pendiente de acuerdo es si esta reforma debe o no ir acompañada de la voluntariedad del voto.

Intervención electoral. Para el consorcio es de suma importancia la regulación de la intervención electoral, como forma de conseguir una mayor equidad en los procesos eleccionarios. Este último es un objetivo general, que impone prevenir la intervencióneelectoral del Gobierno, por una parte, y prevenir las influencias ilícitas del mundo privado, por la otra.

Voto en el exterior. Las posiciones van desde rechazar la votación de quienes posteriormente no son afectados/beneficiados por las políticas y leyes adoptadas en el país, hasta quienes reclaman las herramientas necesarias para el ejercicio de un derecho reconocido en la propia Constitución.

Justicia electoral. Tema no visto en el seminario, pero de suma trascendencia para lograr legitimidad en los procesos.

Como elementos de estudio para conocer mejor el problema se encuentra:

La participación electoral juvenil. Es necesario indagar más respecto a los motivos que hacen participar o no al joven, esto porque, el marco de debate respecto a la participación electoral juvenil, está forzada a que se mire a través del prisma de la inscripción.

La discusión sobre voluntariedad/obligatoriedad del voto. Ello, porque es un tema que divide las opiniones y donde es fácil que predomine el status quo por sobre el cambio.

Para tener presente a futuro

Voto electrónico. En especial con el entendimiento que una aplicación de voto electrónico debe ser hecha como un proyecto nacional.

Tabla n° 4: Cuadro comparativo de argumentos por tipo de votación[137]

Tipo deVotación	Tipo de Argumento	Argumento
Voluntaria	Positivo	No es tan claro que la votación voluntaria pudiera generar una abstención sostenidamente baja. Es más, el aumento de votantes potenciales a través de la inscripción automática podría compensar esa baja.
Voluntaria	Positivo	Asigna correctamente los incentivos en el juego político.
Voluntaria	Normativo	Refleja más nítidamente la noción de voto como derecho, como una garantía, por tanto, frente al poder político establecido
Voluntaria	Negativa	Puede ser un elemento de exclusión respecto de los más desposeídos socialmente, a la hora del diseño de las políticas públicas.
Obligatoria	Positivo	Menor volatilidad electoral
Obligatoria	Positivo	Mayor certeza y eficiencia en los gastos de campaña
Obligatoria	Normativo	La votación es un deber al igual que los pagos de impuestos y otras obligaciones impuestas por el Estado
Obligatoria	Negativa	La verdadera legitimidad del sistema puede quedar ensombrecida tras la aplicación de un sistema obligatorio. Además, como deber, el voto queda a merced de la del poder político establecido.
Obligatoria	De precaución	Un tipo de votación obligatoria, cuyos mecanismos de sanción no sean bien aplicados, puede llevar a una baja legitimidad de la ley.

En el cuadro anterior se resumen los principales argumentos que esgrimían aquellos que eran partidarios del voto voluntario y quienes no lo eran. Dichos argumentos se hacían cargo de los problemas centrales del

[137] Este cuadro fue tomado de LECCIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE MODERNIZACIÓN DEL REGIMEN ELECTORAL CHILENO, Cap. A modo de conclusión, pág. 250, documento electrónico disponible en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4280.html

voto voluntario: incertidumbre en torno al comportamiento electoral y apuesta a la compensación que implicaría la inscripción automática, posibilidades que el voto terminara siendo una nueva fuente de exclusión para los más pobres, incertidumbre en los gastos de campaña y como corolario la renunciabilidad de los derechos ciudadanos. En cuanto a los argumentos a favor del voto obligatorio, los de mayor centralidad eran la posibilidad de un mayor control de los procesos electorales y una conducta más predecible del sistema, mayor eficiencia en la administración de los gastos de campaña, irrenunciabilidad de los derechos de ciudadanía y la condición de la existencia y aplicación de sanciones adecuadas para garantizar el buen funcionamiento del sistema.

A partir de la aparición en la agenda pública de la idea de que el voto fuera voluntario se observó como un fenómeno creciente, una significativa adhesión a este[138]. Por cierto, la sexta Encuesta Nacional [139], diseñada y aplicada por un equipo de investigadores del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales, arrojaba un amplio apoyo hacia el voto voluntario. Frente a la pregunta ¿Cree usted que votar debiera ser obligatorio o voluntario?, el 70,9% de los entrevistados considera que debiera ser voluntario, mientras que el 25,1%, señala que debiera ser obligatorio. Frente a la pregunta: Si en las próximas elecciones usted estuviese inscrito automáticamente y votar fuese voluntario ¿usted iría a votar?[140]. el 70,1% respondía afirmativamente, mientras el 19,8% lo hacía negativamente. Con la pregunta 41 de la encuesta, más que predecir la conducta futura de los potenciales electores, se reforzaba la alta valoración del voto voluntario y la disposición a participar de un acto electoral si es que no media ningún inconveniente. Lo que no se medía era si la alta valoración del voto voluntario era un incentivo suficien-temente fuerte como para llevar al electorado a las urnas y si tenía un valor más allá de lo declarativo.

---

[138] MORALES, MAURICIO (2011)

[139] ICSO UDP, Sexta encuesta Nacional 2010, Gayo, Herrera, Mendez y otros, Capitulo 2: Política, Título: obligatoriedad del voto, p. 40 ¿Cree usted que votar debiera ser obligatorio o voluntario?

[140] ICSO UDP. p 41.

Se discutía desde el punto de vista ideológico, filosófico y académico, con las modificaciones al tipo de votación, se proponían desde mejoras en la representatividad, exigencias normativas, inclusión política, hasta aspectos de administración de la democracia, perdiéndose la centralidad del problema que es como asegurar, para Chile, una mejor forma de repartir el poder entre los distintos actores de una comunidad política. Esta mejor distribución del poder, supone la existencia de una herramienta segura, que disminuya la incertidumbre y que asegure la representación adecuada de la voluntad de las personas en el sistema político, para que éste funcione y se transforme en un elemento integrador y en una herramienta de la democracia. Por otra parte, la agenda se tiende a copar con parte de los aspectos relevantes para el funcionamiento democrático, pero no se discute acerca de los niveles de libertad con que cuentan los votantes para elegir entre opciones que siguen acotadas por el sistema binominal, que si bien dejo de operar en lo formal, las dificultades para los desafiantes fuera del duopolio siguen siendo altísimas y desincentivadoras. Es oportuno recordar las restricciones que se introducen al proceso de toma de decisiones de parte de la ciudadanía por efecto del control de los medios de comunicación y que obstaculizan la correcta información de opciones políticas.

En este panorama de desprestigio de los partidos políticos, control de los medios de comunicación de parte del duopolio, escasa competitividad electoral, imbricación entre el sistema económico y político, escándalos de corrupción que involucra al gobierno, abuso del sistema de poder economico, cuestionable mecanismo de financiamiento de campañas políticas, ciudadanía movilizada y agenda pública controlada por los medios, comienza a operar el voto voluntario.

La participación ciudadana en las elecciones convocabas a partir del año 2013 muestran cifra muy por debajo de aquellas que se observaban en las elecciones de la década del 90.

Tabla Nº5: Elecciones presidenciales 1989-2013

Elecciones presidenciales post dictadura	Inscritos para votar *	Abstención electoral (en %)**	Participación electoral en relación a la población inscrita***
1989	7,557,537	5.28%	6,979,859
1993	8,085,439	8.77%	6,968,950
1999	8,084,476	9.37%	7,178,727
2005	8,220,897	12.33%	6,959,413
2009	8,285,186	13.06%	6,958,972
2013	13,573,143	58,02%	5,697,524

Tabla de elaboración propia en base a *Datos Servel; ** en base a lo informado por el Tricel; ***Servel.

Entre 1989 y el 2009 se observa una población electoral estable, con un padrón con escasa renovación y una tendencia al incremento del abstencionismo como se observa en la tabla Nº 5. Esta falta de renovación del padrón y la estabilidad de la población electoral se atribuía a los efectos de la combinación entre voto obligatorio e inscripción voluntaria en los registros electorales. Sin embargo y tal como se aprecia en el mismo cuadro a partir del 2012 a pesar de que se construye un nuevo padrón, donde cada chileno y chilena mayor de 18 años y titular de derechos de ciudadanía queda habilitado para votar y el voto pasa a ser voluntario, la abstención se agudiza y llega a ser de un 58,02%. Es decir, a pesar del incremento de la masa electoral gracias a la automatización de la inscripción, disminuye en términos absolutos.

Gráfico Nº 6

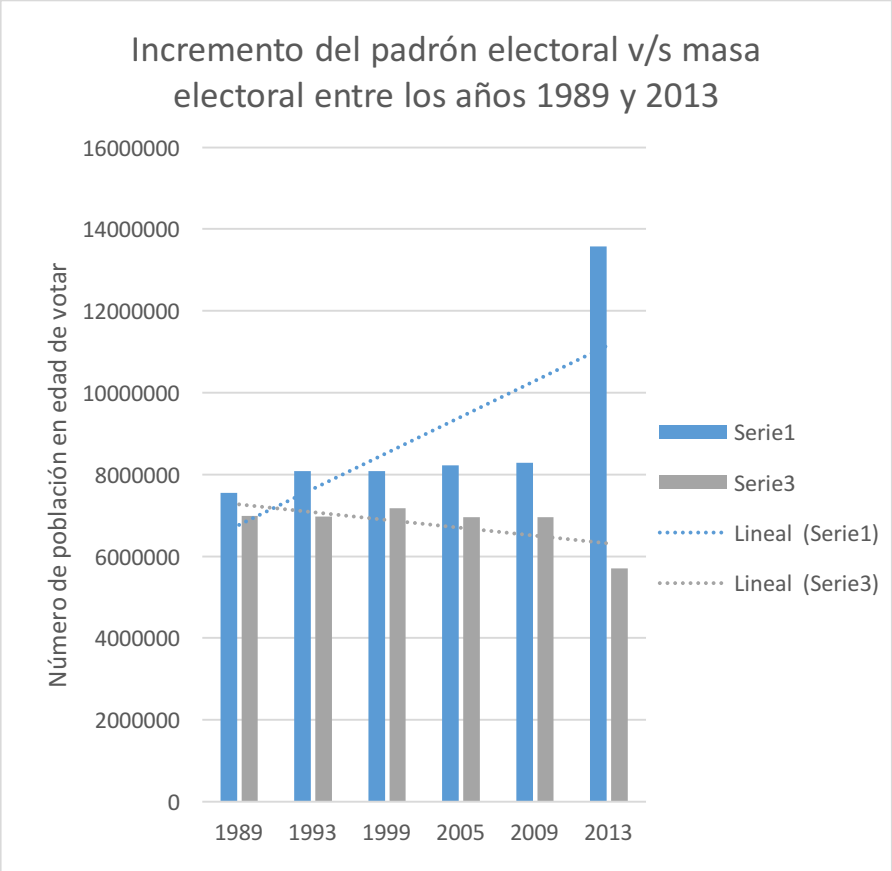


Gráfico de elaboración propia en base a los datos de la tabla Nº5

En el gráfico Nº6 se observa que el decrecimiento de la masa electoral (serie 3) es inversamente proporcional al incremento del padrón electoral (serie 2). En ambos casos el crecimiento y el decrecimiento de las series supera su línea de tendencia.

Gráfico Nº 7

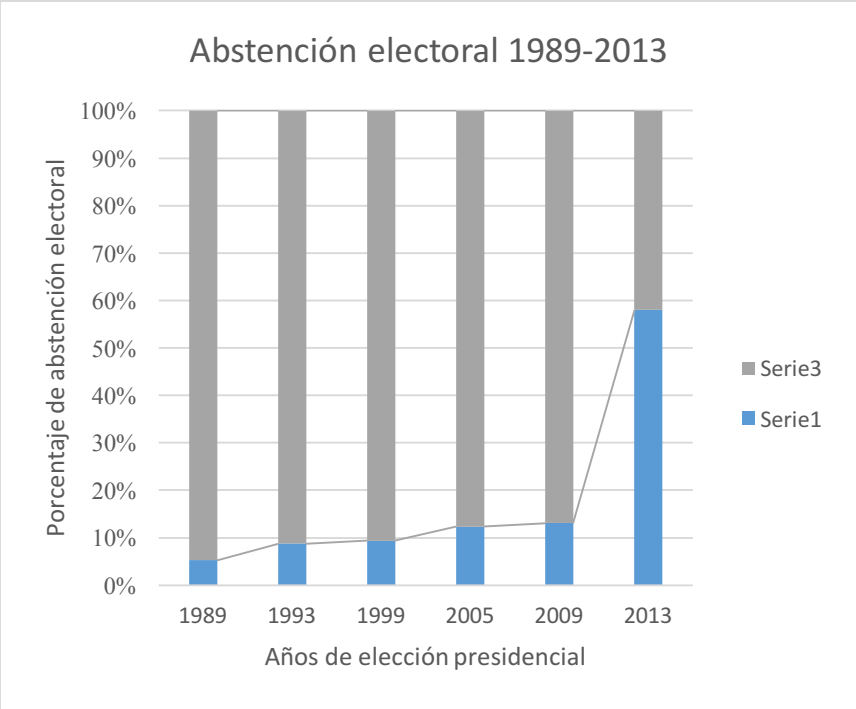


Gráfico de elaboración propia en base a los datos de la tabla Nº5

Por su parte y tal como se observa en el gráfico Nº 7 la abstención electoral (serie 1) se incrementa en forma significativa superando el 58 %. Con esto queda demostrado que la institución voto voluntario no es suficiente por sí misma para movilizar la voluntad de los votantes hacia las urnas a pesar de lo proyectado por sus promotores a pesar de haberse borrado las barreras de la inscripción voluntaria en los registros[141].

A MODO DE CONCLUSIÓN

A la luz de lo expuesto podemos afirmar que la baja participación electoral está dada en Chile en dos situaciones:

[141] El sistema de Inscripción Automática. En este sistema los ciudadanos no necesitan realizar una acción positiva para ingresar a los registros electorales. Su inscripción es **automática** a partir del proceso de identificación civil o de entrega de la cédula de identidad.

1.- Inscripción voluntaria sin una fuerte estructura de incentivos junto a un tipo de votación voluntaria u obligatoria sin una fuerte estructura de incentivos;

2.- Inscripción automática y votación voluntaria u obligatoria sin una fuerte estructura de incentivos.

El sistema más eficiente para incrementar la participación electoral termina siendo un sistema con Inscripción automática , conjugado con una votación obligatoria con una fuerte estructura de incentivos como es el caso de Uruguay.

La discusión por la vuelta al voto obligatorio se está actualizando. Sin embargo creemos que es contraproducente volver al voto obligatorio en momentos en los que los chilenos y chilenas reclaman un estatus de ciudadanía con mayores derechos de participación. Actualmente los individuos no le definen una función de utilidad al voto de manera exclusiva. La tecnología, las redes sociales y la valoración de los asuntos públicos al margen de las interpretaciones ideológicas, han abierto una gran incertidumbre dentro del mundo político y no es claro que dicho mundo político sea capaz de iniciar la renovación de estructuras capaz de canalizar, en el corto plazo, las demandas ciudadanas. Creemos además que dichas demandas van más allá de las causas que parecen convocar. La gente exige un nuevo estatus y una mejor distribución del poder para el buen gobierno de los asuntos públicos. Tal vez los avances de la tecnología abran el camino del retorno a la democracia directa. Lo que es claro es que no se ve factible la restricción de los derechos de ciudadanía al solo rol de votantes.

BIBLIOGRAFÍA

Autores, V. (enero de 2009). Boletín de Política Comparada. Volumen 2, Número 1 . Buenos Aires, Argentina.

BLAIS, A. (Abril 2008). ¿Qué afecta a la participación electoral? Revista Española de Ciencia Política N° 18 , 9-27.

BOENINGER, E. (1997). Democracia en Chile Lecciones para la Gobernabilidad. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello.

CEP Chile. Lecciones del Seminario Internacional sobre Modernización del Regimén Electoral Chileno. Santiago: CEP Chile.

CEPAL, AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL, SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA. (2007). Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en America Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

CORREA, F. J.-H. (2001). Historia del siglo XX chileno, Balance Paradojal. SAntiago, Chile: Editorial Sudamericana.

DUVAL, P. (2006). Reforma al sistema binominal: hacia un sistema proporcional compensatorio y competitivo. Enfoques , 141-162.

EYZAGUIRRE, J. (1957). Chile Durante el Gobierno de Errázuriz Echaurren 1896-1901. Santiago de Chile: Zig-Zag.

FLACSO. (2007). Efectos del Sistema Binominal. Santiago, Chile: Flacso Chile.

FLACSO-Chile. (23 de Junio de 2004). Registro Automático y sistema de votaciones. Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado de la República . Valparaíso, Chile: FLACSO.

FREER, J. B. (2006). Las elites y la Democracia en Argentina y Chile. Essex.

GARRETON, C. Y. (2004). América Latina en el siglo XXI, Hacia una nueva matriz sociopolítica. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

GARRETON, G. H. (1999). La Caja de Pandora. Santiago, Chile: Planeta/Ariel.

GARRETON, M. A. (200?). Cien años de Luces y Sombras. Santiago, Chile: Taurus.

GARRETON, M. A. (2007). Del Postpinochetismo a la sociedad Democrática: Globalización y política en el Bicentenario. Buenos Aires, Argentina: DEBATE.

GARRETON, M. A. (Mayo de 2005). Inscripción Automática y Obligatoriedad del Voto. Santiago, Chile: Tiempo 2 Mil.

HUNEEUS, C. (2004). La Necesidad de la Reforma Electoral. Política y Espíritu .
HUNNEUS, C. (2 y 3 de octubre de 2006). El Orden Jurídico de la Consolidación Democrática. Cuidad de México, México.
ICSO UDP. (2010). Sexta encuesta nacional 2010. Santiago: UDP.
JACKMAN, R. (June, 1987). Political Institutions and voter turnout in the Industrial Democracies. American Political Science Review n° 81 , 405-423.
LIÑAN, A. P. (Julio de 2008). El método Comparativo: Fundamentos y desarrollos recientes. Política Comparada . Buenos AIres, Argentina.
LIPJHART, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's unresolved Dilemma. American Political Science Review N° 91 .
LÓPEZ, M. A. (Primavera 2004). Conducta electoral y estratos económicos: el voto de los sectores populares en Chile. (I. I. Chile, Ed.) Política (43), 285-298.
MAHMUD, A. (2005). Voto Ciudadano, Debate sobre la Inscripción Electoral. Fuentes y Villar Editores.
MERCADO, F. M. (2011). Uso de la Fuerza. CESC, INAP, UChile , Documento de trabajo N° 4.
Ministerio Secretaria General de la Presidencia. (2010). Regula Sufragio Voluntario, Inscripción automática y voto chilenos en el extranjero. Santiago de Chile: Agenda legislativa.
MORALES, M. (2011). Precauciones frente al voto voluntario. Santiago, Chile.
NAVIA, C. Y. (2005). Efecto del Sistema Binominal en el número de candidatos y de partidos en las elecciones legislativas en Chile 1989-2001. Política , 29-51.
NUN, J. (2002). Democracia ¿Gobierno del pueblo? Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
RAGIN. (2003). Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics. Michigan: University of Michigan Press.
RAGIN, C. (2001). Fuzzy-Set Social Science. Chicago: The University of Chicago Press.
RICARDO, C.-C. (1984). Historia Electoral de Chile 1925-1973. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
SALAZAR, G. (1989). Labradores, Peones y Proletarios. Santiago, Chile: Ediciones SUR Colección Estudios Históricos.

SALAZAR, G. (2010). Patriarcado Mercantil y Liberación Femenina. Santiago, Chile: Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).
SIERRA, L. (2005). El voto como Derecho: Una cuestión de Principios. Santiago: Fuentes y Villar Editores.
TOURAINE, A. (2000). ¿Que es la Democracia? México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
URBINA, F. Z. (2009). Derecho a sufragio y obligatoriedad. Valparaiso, Chile: Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la H. Cámara de Diputados.
VALENZUELA, A. (2003). El quiebre de la democracia en Chile. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
VALENZUELA, G. U. (1992). Historia Política de Chile y su evolución Electoral desde 1810 a 1992. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
VALENZUELA, J. S. (Otoño de 1995). Orígenes y Transformación del Sistema de Partidos en Chile. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
VALENZUELA, S. (Informe 399). ¿El voto voluntario fortalece o debilita a la Democracia? Santiago: Asuntos Públicos.
VARIOS. (16 de Diciembre de 2006). Lecciones del Seminario Internacional sobre Modernización del Régimen Electoral Chileno. Santiago, Chile.

PRESIDENCIALISMO: EL FIN DE UNA ERA

Marcelo Brunet B.[142]

Exposición en Seminario *Presidencialismo en Chile: análisis y desafíos*[143]

INTRODUCCIÓN: LA ATROFIA DEL PRESIDENCIALISMO Y LA CRISIS POLÍTICA

Nada es más
poderoso que
una idea a la
que le ha
llegado su
hora
Victor Hugo.

El presidencialismo[144] en Chile es, a mi juicio, en gran parte responsable de la crisis de desafección de la política nacional. Y todo indica que ha

---

[142] Abogado, licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido Profesor de Derecho Constitucional y Político PUC, la Universidad Adolfo Ibáñez y otras casas de estudios. Ha sido investigador y asesor legislativo, Jefe de departamentos jurídicos de municipalidades e instituciones públicas. Autor de libros académicos en su área de especialización, como "Manual de Derecho Político, Sociedad y Estado" (2006) y numerosas publicaciones en revistas científicas. Columnista en diversos medios de comunicación y panelista en programas de actualidad. Miembro de la Comisión Política de Renovación Nacional.

[143] Exposición efectuada en Seminario "*Presidencialismo en Chile, análisis y desafíos*", organizado por la Fundación Progresa, debate sobre un régimen político que contribuya a distribuir el poder, Martes 14 de junio de 2016..

[144] Los conceptos clásicos de presidencialismo suponen de aquel un régimen en que existe una separación institucional entre la labor del poder ejecutivo y del Parlamento, en términos que el gabinete es de confianza exclusiva del Jefe de Estado. En este sistema el Jefe de Estado o Presidente de la República es unipersonal y el gabinete es de su exclusiva confianza. Sus principales Características son que a) el Jefe de Estado coincide en un órgano único con el Jefe de Gobierno, es el Presidente, a cargo de la función del Ejecutivo; b) No hay conexión entre órgano ejecutivo, legislativo, Gobierno y Parlamento, y c) la totalidad del Gabinete es designado por el Presidente a su gusto, no necesitando el respaldo del Parlamento.

llegado la hora de replantearse su condición de paradigma dominante para Chile.

La crisis de distancia entre la política y la ciudadanía es un hecho innegable. Hay un cuestionamiento respecto de la legitimidad del sistema político, expresada en una decreciente tasa de participación electoral y en un descrédito generalizado de quienes desarrollan actividades políticas. Aparece en todas las encuestas de opinión un cierto distanciamiento entre los temas de interés general de la población y los temas que les son propios a los gobernantes. Y si bien no es razonable establecer respuestas monocausales a problemáticas complejas y multifacéticas como estas, sin duda la existencia de un régimen presidencial genera muchos de los problemas que hoy vivimos.

Podemos afirmar, sin muchos cuestionamientos, que la Constitución de 1980 y su presidencialismo exacerbado no se condicen con el nuevo ciclo político. Han pasado 26 años desde el retorno a la democracia, 35 desde la vigencia de la Carta de 1980 y el modelo de transición que se extendió por años sobre una base de acuerdo tácito, fundado sobre el presidencialismo, hoy parece haberse quebrado.

En efecto, según las cifras del PNUD Chile disminuyó su participación electoral en más de 34 puntos Es la caída más aguda en participación electoral de Américas, la segunda entre los países de la OCDE y la cuarta a nivel mundial tras Eslovaquia (35,2%), Gambia (36,9%) y Madagascar (38%)[145]. En tanto un 83% de los encuestados por CEP Chile señalan considerar que nuestro sistema democrático es “regular”, “mal” o “muy mal”, en contraposición al 11% que estima que funciona “bien” o “muy bien”.[146]

Nuestro sistema político no puede seguir evadiendo esta realidad. Nuestro sistema constitucional tampoco. Y a mi juicio, el problema nace con el *ethos* constitucional de 1980, que está superado por los hechos, puesto que está marcado en la lógica de la Guerra Fría.

---

[145] Datos correspondientes al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. AUDITORÍA A LA DEMOCRACIA Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Primera Edición: marzo de 2014. ISBN: 978-956-7469-44-4

[146] Datos extraídos de encuesta CEP CHILE, opinión Pública, noviembre de 2015

Resulta evidente de la lectura de sus elementos más característicos, que se fundan en una cosmovisión ideológica reactiva a la visión totalitaria marxista. En palabras de Pinochet, lo que caracterizaba al régimen constitucional de 1980 es una defensa frente al "*expansionismo soviético"* que significaba *"…el mayor adversario que enfrenta el mundo y la civilización occidental y cristiana*"[147] Su máxima expresión era el poder omnímodo del Ejecutivo, reflejado –erradamente a mi juicio- en un presidencialismo exacerbado.

Ese principio rector, la desconfianza del poder soberano, nace de un cierto grado de recelo respecto de la política. Desde mi punto de vista, que por cierto no es unánime en mi sector, ha provocado la atrofia del pensamiento liberal de derecha y el surgimiento de esa compleja trilogía en la que se cimienta parte importante del pensamiento de una parte importante de la derecha y centroderecha: el *tecnócrata,* el *caudillo político* y el *homo independens*.

Solo respecto de este último, a modo de ejemplo, el concepto de *independiente* basado en un cierto mesianismo, que está envuelto en un manto de nobleza, y solo por el bienestar y la utilidad de su patria, a renunciar, como Cincinato, a la tranquilidad de sus negocios para someterse a aquello menos enaltecedor y lujoso que el mundo al cual está acostumbrado, para caer en eso que, lamentablemente, conduce al poder en la democracia: la lucha política. Pero, a diferencia del que cree en *lo político*, el independiente es un iluminado, un hombre –o mujer, pero son menos- que es capaz de salvar a la política de los políticos. "*Tenemos que recuperar la política. Tenemos que enaltecerla",* dice el independiente.[148]

Y sin duda ello ha sido parte de los más duros problemas que ha debido enfrentar el pensamiento político del sector político al cual pertenezco a lo largo del siglo XX, y por qué no decirlo, del presente ciclo político. Porque a consecuencia de dicha atrofia, aparecen legitimadas las ideas del populismo y el estatismo.

---

[147] PINOCHET UGARTE, Augusto. *Visión futura de Chile*, DINACOS, 1979.

[148] GOLBORNE RIVEROS, Laurence. Discurso Proclamación Candidato Presidencial, Consejo General UDI, 13 de enero de 2013.

EL PRESIDENCIALISMO REFUNDACIONAL PORTALIANO DE 1980

La visión del presidencialismo exacerbado no es nueva. Por lo pronto, su raíz histórica nace en Chile en los albores de la independencia. Probablemente su mayor exponente fue Portales, quien consideraba que un poder presidencial fuerte sería capaz de evitar la crisis provocada por el actuar de los ilusos que pregonaban la democracia.[149]

La distancia de lo *político* pese a participar de lo político, es un aspecto claro en el pensamiento de Portales. "*Usted* –afirmaba a su amigo Tocornal- *no puede formarse idea del odio que tengo a los negocios públicos, y de la incomodidad que me causa el oír sólo hablar sobre ellos; (…), séalo de lo que fuere, lo cierto es que existe esa aversión de que yo me felicito y de que otros forman crítica. En este estado, y no siendo por desgracia de los que más saben vencerse, ¿qué debe usted esperar de mí en la línea de advertencia, aún cuando quiera suponerme con la capacidad de hacerlas?"*[150] y, una vez más, desconfiando del criterio político de los ciudadanos, afirma que "*El orden social se mantiene en Chile por el peso de la noche y porque no tenemos hombres sutiles, hábiles y quisquillosos: la tendencia casi general de la masa al reposo es la garantía de la tranquilidad pública."*[151] Porque, claro está, pese a su conservaturismo político, Portales desconfía de la majestad de la Ley y confía más bien en su propio criterio, como deja en claro respecto de la presunción de inocencia y de las normas de resguardo de garantías fundamentales.[152]

---

[149] En su conocida carta a Cea, Portales afirma que "*la Democracia, que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en los países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República. (…) La República es el sistema que hay que adoptar; ¿pero sabe cómo yo la entiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos*" (Carta de Diego Portales a José M. Cea, marzo de 1822)

[150] Carta de Diego Portales a J. Tocornal, Valparaíso, 16 de Julio de 1832.

[151] Carta de Diego Portales a J. Tocornal, Valparaíso, 16 de Julio de 1832

[152] "*En Chile la ley no sirve para otra cosa que no sea producir la anarquía, la ausencia de sanción, el libertinaje, el pleito eterno, el compadrazgo y la amistad. Si yo, por ejemplo, apreso a un individuo que sé está urdiendo una conspiración, violo la ley. Maldita ley, entonces, si no deja al brazo del Gobierno proceder libremente en el momento oportuno! Para proceder, llegado el caso del delito infraganti, se agotan las pruebas y las contra-*

Más de un siglo después, la dictadura militar generada tras el golpe de estado de septiembre de 1973, inspirada en el pensamiento portaliano, tras el golpe de estado[153], tuvo la pretensión de, transformar la institucionalidad política y constitucional[154] por medio de la instauración de una dictadura comisaria.

Desde el punto de vista político, la nueva institucionalidad comenzó ese mismo día. Y es evidente que subyacía en la Junta de Gobierno la necesidad de efectuar cambios revolucionarios o restaurativos de la institucionalidad.[155] El quiebre de la misma, suscitado entre 1970 y 1973 por las acciones del Gobierno de la Unidad Popular, condujeron a que la Carta de 1925, en los hechos, hubiera sido superada por la falta de legitimidad en el ejercicio del poder.

Muestra de aquella convicción restaurativa la constituye la oficialización de la Comisión de Estudios para una Nueva Constitución el 24 de Octubre de 1973, por medio del D.S. 1064.[156] Su objetivo consistió

---

pruebas, se reciben testigos, que muchas veces no saben lo que van a declarar, se complica la causa y el Juez queda perplejo. Este respeto por el delincuente o presunto delincuente, acabará con el país en rápido tiempo. El Gobierno parece dispuesto a perpetuar una orientación de esta especie, enseñando una consideración a la ley que me parece sencillamente indígena. Los jóvenes aprenden que el delincuente merece más consideración que el hombre probo; por eso los abogados que he conocido son cabezas dispuestas a la conmiseración en un grado que los hace ridículos." Carta de Portales a A. Garfias, Valparaíso, 6 de Diciembre de 1834.

[153] El DL 1 establece que "*La Fuerza Pública representa la organización que el estado se ha dado para el resguardo de su integridad física y moral".* Por tanto, su *"misión suprema es la de asegurar (…) la supervivencia de dichas realidades y valores…".* En este mismo sentido, el Bando nº 5, del mismo 11 de septiembre, establece las causas del pronunciamiento: "*Las FF.AA. han asumido el deber moral que la patria les impone de destituir al gobierno que, aunque inicialmente legítimo, ha caído en la ilegitimidad flagrante, asumiendo el poder por el solo lapso en que las circunstancias lo exijan…*"

[154] Algunos autores, como Cuevas Farren, señalan que "*es posible afirmar que el origen del régimen constitucional chileno se sitúa en septiembre de 1973, fecha de la crisis político-institucional que significo el advenimiento del Gobierno Militar*" CUEVAS FARREN, Gustavo. *Lecciones de Derecho Constitucional Chileno*. Tomo I. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Mayor, Santiago, 2003, Pág. 25.

[155] Como consecuencia de la asunción del mando, la Junta asume el poder como lo señala el Bando nº 5, "*…con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantada"*.

[156] En sus orígenes, la comisión se integró por los profesores Sergio Diez, Jaime Guzmán, Enrique Ortúzar y Jorge Ovalle. Se incorporaron posteriormente Alejandro Silva Bascuñán y Gustavo Lorca. Posteriormente, el 21 de diciembre de 1973 se incorporó a la Comisión la abogada Alicia Romo. En los meses de marzo y abril de 1974 se retiraron los comisionados Silva y Evans. A continuación de ello, la comisión ingresó en una segunda etapa de trabajo,

en "*estudiar, elaborar y proponer un anteproyecto de nueva Constitución*".[157] Resulta claro, así, que la Dictadura Militar asumió en plenitud el rol de Constituyente Originario respecto de la Nación, derogando la Carta de 1925.[158]

Así, el DL N° 128, de 10 de noviembre de 1973, que complementa el D.L. N° 1, termina con la discusión acerca de la vigencia de la Carta anterior, señalando que "*la asunción del Mando Supremo de la Nación supone el ejercicio de todas las atribuciones de las personas y órganos que componen los poderes Ejecutivo y Legislativo, y, en consecuencia, el Poder Constituyente que a ellos corresponde*". Continúa el Decreto Ley señalado: "*el ordenamiento jurídico contenido en la Constitución y las leyes de la República continúa vigente mientras no sea o haya sido modificado*".

Ese es el comienzo formal de la nueva institucionalidad constitucional. Concluimos como Cea Egaña en que "*no cabe discusión frente a si la de 1980 es una reforma de la Carta Fundamental anterior, como ocurrió con la constitución de 1925*[159]*, o si se trata de un Código Político nuevo*". La respuesta a dicha interrogante es que "*la Constitución de 1980 fue en efecto, concebida, estudiada redactada y aprobada con el propósito de reemplazar a la Carta Fundamental anterior*".[160]

---

a la que se incorporaron los abogados Luz Bulnes, Raúl Bertelsen y Juan de Dios Carmona. Dicha Comisión celebró 417 sesiones, resumidas en 11 volúmenes, en forma continuada hasta el 5 de octubre de 1978.

[157] A pocos días del quiebre institucional, el 24 de Septiembre, se iniciaron una serie de reuniones informales convocadas por el Ministro de Justicia, Gonzalo Prieto, de una Comisión designada por la Junta de Gobierno a cargo de la realización de un anteproyecto de Carta Fundamental. Esta comisión es la que dio paso posterior a la "Comisión Ortúzar".

[158] Otros, como CRISTI (Renato, *El Pensamiento Político de Jaime Guzmán,* LOM editores, septiembre de 2002, pág. 80 y ss.), señalan que en el pensamiento del comisionado Jaime Guzmán disentía de la noción de Constituyente Originario de la dictadura militar. De esta manera, Guzmán pretendía, según su comentarista, evitar que el régimen de la Junta constituyese una dictadura comisaria y no soberana.

[159] La referencia a la Carta del 25 debe entenderse, como señala CARRASCO, en el sentido que Alessandri Palma optó "*por un procedimiento que hiciera posible la pronta elaboración de lo que, a esa fecha, se consideraba como la reforma de la constitución de 1833.*", por lo que su promulgación en 1925 "*no significó su inmediata y real vigencia*" CARRASCO, *Op. Cit.* Págs. 151 y 200

[160] CEA EGAÑA, José Luis. *El Sistema Constitucional de Chile: síntesis crítica.* Universidad Austral de Valdivia, Chile. 1999. Pág. 23. Los subrayados son nuestros.

El 11 de Marzo de 1974 se da a conocer la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile". En ella consta la posición jurídica, filosófica y doctrinal del Gobierno Militar.[161] Dicho documento, si bien no es un texto constitucional propiamente tal, contiene las bases sobre las cuales se erigiría posteriormente la nueva Carta, y enuncia la intención fundacional, asumiendo la condición de gobierno de "*reconstrucción nacional*." [162]

Parte del diagnóstico del Constituyente de 1980, a mi juicio en forma errada, consistió en suponer que el problema político que motivó la crisis política que desembocó en el golpe de estado de septiembre de 1973 era, más que la crisis de institucionalidad, la irresponsabilidad de la política y los políticos, lo cual motivó que en lugar de promover un sistema de transformaciones políticas a su respecto, tendiente a incrementar la participación ciudadana por vías políticas, promovió un sistema de operación que pretendía reducir el rol de lo político.

Las convicciones de las autoridades dictatoriales supusieron la creación de una Nueva Institucionalidad, que miraba con recelo el rol democrático, promoviendo instituciones que las reemplazaran. Por ejemplo, los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE), también llamados por los liberales el club de amigos, suponían el rol de "*asesorar al intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la respectiva región*" (Diario Oficial, 6/4/1987), y estaban integrados por autoridades no electas. [163] Lo mismo los denominados CODECO o Consejos de Desarrollo comunal, reempla-zantes de los regidores en los municipios.

---

[161] Se pueden apreciar en dicho texto los siguientes aspectos destacables, entre otros: a) la antinomia entre sociedades marxistas y del mundo libre que marcará la inspiración de múltiples capítulos de la Carta de 1980; b) la concepción del hombre como ser dotado de espiritualidad y superioridad ontológica frente al Estado, reconociéndose sus derechos "anteriores y superiores" frente a éste; c) el fin del Estado como el "bien común" de clara inspiración aristotélico-tomista; d) como consecuencia de ambos principios, la defensa de la subsidiariedad estatal y la promoción de la libre iniciativa; e) en el plano político, un gobierno nacional, autoritario, impersonal y justo, basado en la inspiración portaliana

[162] Así se desprende del capítulo I de dicho documento, en que se señala que "*Chile inicia su reconstrucción nacional en los momentos que una profunda crisis conmueve al mundo*."

[163] Un 40% por representantes de la fuerzas armadas, y carabineros, y sector público en general. Sector Privado – Un 20% estamento empresarial. – Un 20% estamento laboral. – Un 7 % estamento profesional. – Un 7 % estamento cultural – Un 6 % estamento de fomento de desarrollo económico social.

COMPARACIÓN ENTRE URUGUAY Y CHILE

Ya hemos estudiado el sistema Chileno. Ahora, para efectos de compararlo con la situación del actual régimen constitucional uruguayo, hemos de decir que éste, a diferencia del chileno, posee algunos de los elementos que caracterizan al sistema parlamentario: posibilidad de censura parlamentaria de los ministros y eventualidad de disolución del Parlamento con el inmediato llamado a nuevas elecciones.

Sin embargo, en Uruguay faltan otros, como la separación de la jefatura del Estado y de la jefatura del gobierno, con la irresponsabilidad política del jefe de Estado y la responsabilidad política del jefe del gobierno o primer ministro y de su gabinete, y la presentación del gabinete al Parlamento para el voto inicial de confianza.

Como explica Héctor Gros, si hubiera que calificar al sistema uruguayo, se podría decir que es semipresidencial. "*Prefiero hoy el término semipre-sidencial (…) porque el hecho de que el presidente de la república (que es jefe del Estado y jefe de gobierno) sea elegido directamente por el pueblo, que designe y haga cesar libremente a los ministros, que la duración de su mandato está fijada constitucionalmente y que no pueda ser respon-sabilizado políticamente como consecuencia de una censura de la Asam-blea General, hacen que predominen los caracteres del presidencialismo, aunque moderados y condicionados por la existencia de algunos ele-mentos, sin duda importantes, de parlamentarización*."[164]

El actual régimen chileno dista del uruguayo en cuanto a que éste ha avanzado hacia un semipresidencialismo. Nosotros, en cambio, seguimos la lógica del presidencialismo, y no de cualquiera, sino de uno exacerbado. A diferencia del modelo uruguayo, en Chile la primera autoridad del país tiene las posibilidades de inmiscuirse en los demás poderes del Estado, mientras las otras funciones del Estado, como el caso del Legislativo y Judicial no tienen capacidad de incidir en la marcha de la función Ejecutiva,

[164] GROS ESPIELL, Héctor: *Uruguay:¿Presidencialismo o parlamentarismo?* en Cuestiones Constitucionales, núm. 7, julio-diciembre, 2002, pp. 87-108 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México

toda vez que el art. 24 de la Constitución señala que el Presidente de la Republica es "Jefe de Estado" y de "Gobierno" a la vez.

El Presidente en Chile posee atribuciones muy superiores a las que posee su par uruguayo, como es el caso de que él puede formar parte de todos los proyectos de ley que se envíen en el congreso sea de su iniciativa o no, y en algunos casos hay ciertas materias de proyectos de ley que son de iniciativa exclusiva, lo que indica claramente que la Presidencia en Chile, pese a no ser considerada una función legislativa propiamente dicha, en definitiva posee atribuciones de tal, ya que además es quien ratifica, promulga y publica una ley lo que le da un carácter de co-legislador, y entre ambos –Congreso y Ejecutivo- es el Presidente el que posee más poder.

En otro orden de ideas, pero igualmente relevante en materia de presidencialismo, solo desde las próximas elecciones de congresistas en Chile prescindiremos del binominalismo, que de todos es el sistema proporcional que elige la menor cantidad de legisladores (dos) por distrito imaginables (con efectos mayoritarios), así como en el otro extremo en Uruguay donde todo el país se corresponde con un único distrito nacional de 99 y 120 diputados respectivamente.[165]

LOS PROBLEMAS QUE GENERA EL PRESIDENCIALISMO EN CHILE

La visualización de la "cara amable" de la política en un régimen presidencialista, dada su condición de Jefe de Estado y de Gobierno, queda radicada en el Ejecutivo. En cambio, lo que la gente percibe como "lo político" propiamente tal, esto es el Congreso y los partidos políticos, quedan aislados de la posibilidad real de incidir en política, y por ende se muestran como innecesarios y poco útiles. Así las cosas, es lógico que la desafección de la política sea más evidente en países como el nuestro, con presidencialismo exacerbado.

[165] ALTMAN DAVID, *Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile*. En libro: Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile.* Santiago: pnud, cep, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y cieplan, 2008, p. 61.

Eso, en parte, porque el presidencialismo ha demostrado una incapacidad de resolver crisis o conflictos políticos, generando un verdadero *lame duck*[166] para gobiernos con poca popularidad y bajo apoyo parlamentario. Y en ese escenario, cualquier gobierno en su sano juicio intentará comprometer a la oposición –y al Congreso, por ende a la política- como la gran responsable de dicha falta de popularidad y de la crisis subyacente.

La frustración que produce el sistema presidencialista es alta: concentra todas las esperanzas del pueblo en la figura del Jefe de Estado y Gobierno. Al personalizarse el poder en una sola figura, como señala Nino, la deslegitimación –y por que no decirlo, el riesgo de una crisis institucional disruptiva- puede transformar la salida del gobernante como la única solución a la problemática institucional.[167]

Al contrario, un sistema parlamentario[168] o semiparlamentario, al disolver las Cámaras y por ende al Jefe de Gobierno, provee un mecanismo democrático de la solución del conflicto.

---

[166] La expresión "pato cojo" o "*lame duck*" fue originalmente aplicada en el siglo XVIII en Gran Bretaña para designar la bancarrota de los hombres de negocios, que fueron considerados como "cojos" en el sentido figurado de volverse vulnerables, como lo son los pájaros heridos después de un tiro. En relación con un Presidente, referirse al presidente que está próximo a dejar el cargo y que por tanto ha perdido el grueso de su poder político. Se usó por primera vez respecto del Presidente Calvin Coolidge, al que el periódico de Wisconsin Appleton Post-Crescent le dedicó una pieza llamada "*Making a lame duck of Coolidge'*.

[167] NINO, Carlos Santiago. *Presidencialismo VS Parlamentarismo.* En "*Presidencialismo VS Parlamentarismo, Materiales para el Estudio de una Reforma Constitucional"*. Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1988, pág. 118.

[168] En contraposición al Presidencialismo, el Parlamentarismo es aquel sistema representativo en que existe una colaboración institucional entre el órgano ejecutivo y el Congreso, en sus funciones, en términos de que el gabinete sea un órgano delegado del Congreso y para gobernar debe contar con la confianza y el respaldo del Congreso. Hay una atenuación del principio de separación de funciones. Sus características son: a) el Jefe de Estado es Políticamente irresponsable y con pocas atribuciones; b) Gabinete: Tendrá un Primer Ministro que lo preside, quien será políticamente responsable. El gabinete es de la confianza del Parlamento, y por lo tanto los mecanismos a través de los cuales se puede derrocar el gabinete son el voto de censura al Gabinete (nuevo gabinete y nueva elección de Primer Ministro, el parlamento hace renunciar al gabinete) y el Voto de confianza (El Gabinete debe pedirlo al Parlamento, y si es rechazado el gabinete cae o es derrocado); c) Existe una dualidad entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Una persona será el Jefe de Estado y otra será el Jefe de Gobierno, o Primer Ministro; d) La función ejecutiva es ejercida por un gabinete presidido por el Primer Ministro. El Gabinete requiere de la confianza del Parlamento, luego, puede hacer dimitir al gabinete porque éste requiere su respaldo; y e) el Jefe de Estado tiene la facultad de disolver al Parlamento y llamar a nuevas

En un régimen presidencial, como señala Juan Linz, no existe solidaridad ni compromiso de los partidos con el Presidente.[169] Arend Lijphart señala a este respecto que "*el presidencialismo es enemigo de los compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de demo-cratización y durante períodos de crisis... (Así, pues), el presidencialismo es inferior al parlamentarismo*"[170]

Por su parte, y paradójicamente, la mayor estabilidad funcionaria de la tecnocracia se produce no en regímenes presidenciales ni menos por normas como el Estatuto Administrativo, sino en la presencia de sistemas parlamentarios. Así lo demostró la experiencia del mal llamado parlamentarismo chileno.[171]

Finalmente, y tal vez el aspecto más complejo: la presencia de un multipartidismo propiciado por un sistema electoral proporcional –en Chile hemos adoptado como reemplazo al sistema electoral binominal al sistema o modelo D´Hont o de cifra repartidora, conocido universalmente como un modelo proporcional- se contraviene a un modelo de presidencialismo, máxime si es un presidencialismo exacerbado como el modelo que propone la Constitución de 1980.

En efecto, la radicalización de los procesos políticos que propone el multipartidismo –es evidente que los modelos proporcionales privilegian a los grupos pequeños y fraccionados, incentivando su existencia y su crecimiento en desmedro de la existencia de dos bloques políticos- supone que quien asuma la presidencia no podrá contar con la tranquilidad de poder contar con un congreso proclive o con mayorías con las que se pueda negociar para aprobar proyectos: la fragmentación es enemigo del consenso.

En contraposición al modelo presidencialista, y con razón, Valenzuela señala que los parlamentarismos "…*apuntan a una mayor concordancia,*

---

elecciones. Esto es una contrapartida contra el Parlamento en su facultad de disolver el gabinete.

[169] LINZ, Juan. En Mesa Redonda efectuada el día 24 de agosto en el Centro de Estudios Públicos. La edición fue realizada por Harald Beyer. En Estudios Públicos Nº 36, *Presidencialismo y Parlamentarismo,* pág. 58

[170] LIIPHART, Arend: *Presidencialismo y democracia de mayoría*, en GODOY ARCAYA, O. (comp.), 1990, pág. 121.

[171] RIVADENEIRA HURTADO, Ignacio. *Chile, hacia un gobierno semipresidencial. Diez razones para dejar atrás nuestro régimen presidencial.* En Derecho y Humanidades, nº 13 (2008) pág. 226

hacia un mayor compromiso político, hay un accionar más bien centrípeto."[172] Precisamente lo que se requiere en tiempos de crisis de identidad política.

LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO

1. **El parlamento se ha visto reducido en su expresión en el proceso de formación de la Ley.** El dominio máximo legal es una teoría, puesto que tiene un "forado" grande en el Artículo 63 Nº 20, que es una norma residual de muy amplia aplicación, por lo que la lista taxativa del Art. 63 no sería en realidad taxativa, en virtud de este último numeral.

2. **Nunca antes una CPR había entregado tantas facultades al Ejecutivo.** Estas potestades entregadas por la CPR de 1980 son expresadas en las facultades colegisladoras, la supresión de la autonomía financiera del Congreso, y en las atribuciones extraordinarias con las que cuenta el Presidente.

3. **El presidencialismo deja de lado el rol histórico del Congreso**, desde la ciencia política, señala que a disminución de potestades legislativas le han quitado al Congreso su rol histórico. Antes del Golpe militar, el congreso "*fue uno de los congresos más poderosos de América Latina (…) constituyéndose en una arena vital en el proceso de toma de decisiones y en una arena clave para la estructuración y consolidación del sistema de partidos políticos*"[173]. Si utilizamos como parámetro el número de proyectos para determinar el desequilibrio entre Ejecutivo y Congreso, consideremos por ejemplo los proyectos de ley tramitados en el Congreso entre 2011 y 2013: de los 1.600 proyectos de ley presentados, el 85% consistieron en mociones parlamentarias, pero sólo el 7% de ellos logró convertirse en ley. En cambio, cerca del 75% de las leyes promulgadas en ese período fueron iniciativas del Ejecutivo. Solo el 11% de las mociones

---

[172] VALENZUELA, Arturo. En Mesa Redonda efectuada el día 24 de agosto en el Centro de Estudios
Públicos. La edición fue realizada por Harald Beyer. En Estudios Públicos *Presidencialismo y Parlamentarismo.* pág. 15

[173] VALENZUELA, Arturo. *Crisis de Representación y Reforma Política en Chile*. Trabajo presentado en el marco del proyecto para la reforma de los partidos en Chile patrocinado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile, 26 de septiembre de 2011

lograron seguir su tramitación, en contraposición del 67% de los mensajes presidenciales.

4. **Estudios comparados**. Según estudios hechos por Shugart y Carey en 1992[174], el sistema presidencial chileno, luego de las reformas de 1989, es el segundo más poderosos después de Paraguay. Así mismo, Samuels y Shugart, años después[175], lo ubican tercero en una lista de 26 países. Si la comparación se hace solo en relación a América Latina, el presidencialismo chileno ha sido calificado como el más poderoso de la región.

5. **Los dos ejes del Presidencialismo**: los ejes constitucionales más desequilibrantes de ese presidencialismo son la iniciativa legislativa exclusiva presidencial y la protección de las ideas matrices de un proyecto de ley.

EL GRAN CONSENSO QUE EXISTE RESPECTO A UN CAMBIO EN EL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Han existido, en las últimas décadas, 3 grandes momentos en que la discusión en relación al régimen de gobierno ha estado presente. En primer lugar, a propósito de la propuesta del Grupo de los 24, donde denuncian el surgimiento de un "cesarismo presidencial", que limita las facultades legislativas del Congreso. Así, proponen "considerar una alternativa se presidencial con una separación de funciones entre el Jefe de Estado y el gobierno". Esta idea se concreta en Junio de 1988, con una propuesta de 101 artículos, que finalmente no tuvo efectos.

El segundo momento, fue a inicio de los noventa (retomada la democracia volvió el debate constitucional), donde autoridades de diversos partidos coincidieron en la necesidad de introducir reformas que matizaran el régimen presidencial. Así, en la Cámara de Diputados se conformó una Comisión especial de Estudio del Régimen Político, que

[174] SHUGART Matthew, y CAREY John M.,1992. Presidents and Assemblies. Cambridge: Cambridge University Press.

[175] SAMUELS, David J., SHUGART Matthew, Presidents, Parties, and Prime Ministers How the Separation of Powers Affects Party Organization and *Behavior***.** Mayo de 2010, Cambridge University, ISBN: 9780521689687

analizó por un año el asunto. A este primer consenso, se sumó también un consenso académico en relación al cambio del régimen de gobierno.

El tercer momento fue en el año 2009, donde la Cámara a de Diputados volvió a conformar una Comisión especial de Estudio del Sistema Político Chileno. Luego del informe y la discusión en sala, y considerando la elección presidencial de ese año, diversos candidatos plantearon modificaciones constitucionales vinculadas con el régimen político, pero nunca prosperó.

LOS PROBLEMAS PARA UN PARLAMENTARISMO EN CHILE

Un primer problema lo constituye la experiencia "*pseudo parlamentaria*" de 1891-1925: la discusión sobre el régimen político que nos rige, como señala Martner, gira alrededor de un equívoco sobre lo que sería su antítesis, el régimen parlamentario.

En nuestra historia se conoce como tal a aquel régimen que funcionó entre la guerra civil de 1891 y la puesta en vigencia de la constitución de 1925, que confería al Congreso facultades para aprobar "leyes periódicas" y censurar ministros, en un juego de influencias de los caciques oligárquicos y sus intereses particulares, condicionando el voto de cada ley en el parlamento. Se trataba más bien de un presidencialismo clientelizado antes que un verdadero régimen parlamentario, que terminó en una crisis política y sucesivos golpes de Estado.[176]

En efecto, el Ejecutivo carecía de la facultad de disolver la Cámara política, mecanismo propio del sistema parlamentario. Sumado a lo anterior el alto número de partidos políticos importantes, al menos seis, cuando lo recomendable en un modelo parlamentario es uno de gobierno y uno de oposición. Si a eso agregamos el bajo nivel del congreso, que en palabras de Andrade Geywitz "*descendió mucho y su moralidad dejó bastante que desear…"* en especial en materias de dineros vinculados a las riquezas de la Guerra del Pacífico y los cohechos[177]. Esta fue

[176] MARTNER Gonzalo, *Un presidencialismo que no funciona* Publicado : 17 Agosto, 2015 en Columnas Chile 21,

[177] Los registros de la época señalan, como ejemplo, las expresiones de Enrique Mac Iver, quien exclamaba "cómo baja la Cámara, cómo desciende el país" y las de Amunátegui: "el cohecho ha llegado a ser una institución nacional

indudablemente una de las causas de la decadencia del sistema parlamentario. Finalmente, al no existir posibilidad de clausura del debate parlamentario, la facultad de legislar se volviera inviable

Por ende, no resulta propio hablar de un parlamentarismo en el modelo chileno. Es más adecuado hablar de un debilitamiento del rol presidencial, lo cual generó en los hechos un vacío de poder completo. Desafortunadamente, por estas erradas visiones sobre el parlamentarismo chileno, el mismo goza –por así decirlo- de mala prensa.

Un segundo orden de complicaciones para la instauración de un semiparlamentarismo es lo que Nohlen denomina *«tipos ideales»,* que "*…son, en todo el campo de la explicación de los fenómenos sociales, un elemento auxiliar, un punto de referencia de construcción racional para analizar la realidad histórica, tangible y contingente (véase Nohlen/Schultze,:11989: 347). Debatir, por tanto, sobre las bondades de los sistemas de gobierno en el nivel de los tipos ideales conduce a una grave deformación teórica y práctica*."[178]

De este modo, el mismo Nolhen destaca que "*el presidencialismo en América Latina aparece en un momento en que se establece un sistema de separación de poderes conjuntamente con la formación del Estado nacional. El órgano preeminente es entonces el presidente, en torno a cuyo centralismo se produce aquella conformación nacional, en algunos casos de mucho éxito, como, por ejemplo, en Chile*"[179]

El Presidencialismo parece ser parte de una suerte de tradición histórica chilena. Chile es un país de matriz presidencialista. Como señala el profesor Bernardino Bravo Lira: "*En Chile, el Presidente ha gobernado solo, ha gobernado con los partidos, ha contemplado al gobierno de partido y ha vuelto a gobernar con los partidos. Esa es la secuencia histórica*."[180] En el mismo sentido, Oscar Godoy, adecuadamente, señala

---

[178] DIETER NOHLEN : *Presidencialismo Vs. Parlamentarismo En América Latina* (*) (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada), En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 74. Octubre-Diciembre 1991 pág. 42

[179] DIETER NOHLEN : *Presidencialismo Vs. Parlamentarismo En América Latina* (*) (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada), En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 74. Octubre-Diciembre 1991 pág. 47

[180] BRAVO LIRA, Bernardino. En Mesa Redonda efectuada el día 24 de agosto en el Centro de Estudios
Públicos. La edición fue realizada por Harald Beyer. En Estudios Públicos *Presidencialismo y Parlamentarismo.* pág. 42

que "*la memoria histórica de Chile es fuertemente presidencialista, es decir, yo creo que el factor legitimidad en el caso de España, en el de las monarquías está salvado, porque resulta que esa posición está ocupada por vía hereditaria. Es decir, hay un consenso para establecer una monarquía, a través de una moción, a través de una continuidad creada por un movimiento*"[181]

Bravo Lira, con quien coincidimos a este respecto, afirma que "*No se puede desconocer el hecho de que ningún régimen de gobierno se podrá establecer en Chile, si no contempla el juego de un Presidente y de los Partidos*" [182] y "*Para separar al Jefe de Estado del Jefe de Gobierno hay que separar los asuntos de Estado, de los asuntos de gobierno. Entonces los asuntos de Estado, que son los permanentes y que no son objeto de la política contingente, como la educación, la justicia, la defensa, esos son del resorte del Jefe de Estado. Y si se mantienen los ministerios y los ministros, el Jefe de Estado nombraría a sus ministros. En cambio, los ministros que mueven los aspectos contingentes, serían nombrados por el Jefe de Gobierno. O sea, es una real separación entre jefatura de Estado y jefatura de gobierno. Eso puede ser, naturalmente que yo no puedo invocar ningún modelo en otra parte, para esto. Pero quiero decir que no pretendo proponer una solución ni idear un modelo histórico que pueda competir con un modelo teórico, prefiero que compitan los teóricos entre sí.*

CAMBIO RÉGIMEN POLITICO: HACIA UN SEMIPRESIDENCIALISMO ACORDE CON LAS NECESIDADES POLÍTICAS DE CHILE

La crisis descrita en las páginas anteriores, que supone la agudización de problemas sociales, la desconfianza ciudadana hacia las estructuras políticas y en general hacia las instituciones, el debilitamiento de los partidos y el descrédito de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, son

---

[181] GODOY ARCAYA, Oscar. En Mesa Redonda efectuada el día 24 de agosto en el Centro de Estudios
Públicos. La edición fue realizada por Harald Beyer. En Estudios Públicos *Presidencialismo y Parlamentarismo.* pág. 38

[182] BRAVO LIRA, Bernardino. En Mesa Redonda efectuada el día 24 de agosto en el Centro de Estudios
Públicos. La edición fue realizada por Harald Beyer. En Estudios Públicos *Presidencialismo y Parlamentarismo.* pág. 47

-entre muchos otros- elementos que han configurado en Chile un cuadro adverso para la gobernabilidad.

Como ya hemos observado, un semipresidencialismo podría ayudar, sin ser la única solución, a resolver la crisis señalada, toda vez que hay un cierto consenso doctrinario respecto que un sistema como tal permite una mayor colaboración entre los órganos legislativo y ejecutivo, en lugar de la férrea diferencia –y en el caso chileno, imposición- de una función sobre la otra.

En todo caso, y siguiendo el planteamiento de Allamand al respecto, un régimen semipresidencial debe, en todo caso, cuidar dos aspectos críticos: El primero es generar mecanismos de estabilidad, "*para que el Primer Ministro y su gabinete no queden sometidos a los vaivenes de mayorías parlamentarias ocasionales"* Y el segundo de dichos aspectos es *"…no debilitar los mecanismos de fiscalización, cuyo eje debe ser que puedan ser siempre ejercidos por la minoría*."[183].

FUNCIONAMIENTO[184]

1. Que se separe la figura del Jefe de Estado (Presidente) de la del Jefe de Gobierno (Primer Ministro)
2. Que el Presidente pueda nombrar y hacer cesar en el cargo al Primer Ministro, quien debe ser ratificado expresamente por Congreso Pleno.
3. Que el Presidente mantenga altas funciones como Jefe de Estado: Entre otras, asegurar respeto Constitución, Relaciones Exteriores, Defensa y mantiene todos los altos nombramientos del Estado (Contralor, Banco Central, Ministerio Público, Poder Judicial, Fuerzas Armadas y de Orden, embajadores, etc). Y que el Primer Ministro como jefe de la acción de gobierno, sea quien administra el Estado y esté a cargo de orden interno.
4. Que el Primer Ministro pueda ser censurado. La censura debe ser aprobada por Cámara de Diputados y luego Senado. Para asegurar estabilidad, se exige un mecanismo de "censura constructiva": no basta

[183] ALLAMAND Z. Andrés. *Moción que Modifica diversos artículos de la Constitución Política para establecer un régimen semipresidencial de gobierno*, pág. 2

[184184] Las siguientes ideas han sido tomadas del proyecto de reforma constitucional presentado por el senador Andrés Allamand Z. correspondiente al Boletín 10607-07.

con tener la mayoría de votos (mitad más uno de los miembros en ejercicio en cada Cámara) para censurar al Primer Ministro y hacer caer al gabinete; hay que tener votos para proponerle al Presidente un nuevo Primer Ministro. Y si no hay votos para ello, la censura fracasa. Si lo hace, el Presidente lo nombra Primer Ministro o disuelve ambas Cámaras y llama a elecciones generales.

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN POLÍTICA Y CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y DEMOCRACIA (CHILE VERSUS URUGUAY)

Laura Albornoz

A decir de Alerta Democrática (2015)[185]:

> América Latina se enorgullece del abrumador predominio de la democracia como forma de gobierno. En un pasado reciente, su realidad cotidiana era absolutamente distinta. Hoy, la mayoría de los países cuenta con democracias jóvenes que tratan de afianzar sus raíces sobre el suelo erosionado hace apenas pocas décadas por las dictaduras militares y el autoritarismo. No obstante una certeza pervive a lo largo del territorio que hermana a los países al sur del Rio Bravo: La consolidación de la democracia es un auspicioso proceso que, sin embargo, está aún muy lejos de ser irreversible.

I. GENERALIDADES

Las mujeres somos la mitad de la población, como también de los pueblos indígenas, de las minorías sexuales, de la población afro descendiente y de otros subgrupos societales. Podemos afirmar con alguna certeza entonces que -en términos de representatividad- si mejoramos la situación de las mujeres, estamos haciéndolo con más de la mitad de la población total. Esto parece ser de un efecto multiplicador innegable y muy seductor para quienes ejercen el rol de activistas de la

[185] Alerta Democrática. "Escenarios para el futuro de América Latina 2015-2030". Resumen Ejecutivo del Informe sobre el futuro de la Democracia en América Latina. Grupo del cual la autora fue integrante.
https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://reospartners.com/wp content/uploads/2015/08/AlertaDemocratica_InformeESP.pdf

democracia. Luego, si las mujeres están representadas en los espacios de decisión, la representatividad alcanzada cubre mucho más que la mitad de la población.

Por una parte, aun cuando sabemos que los autoritarismos formales le han hecho mal a las naciones del continente, quienes adherimos al sistema democrático, no hemos sido eficientes para mostrar los beneficios de la democracia, ni tampoco hemos realizado los esfuerzos suficientes para que se la reconozca como el sistema ideal para fortalecer los derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales de las personas.

En general, no la hemos mostrado con todo su potencial de prosperidad económica, porque el poder político no ha tenido la capacidad de realizar plenamente ese potencial, por diversas razones. Igualmente en general, tampoco hemos promovido a la democracia con la promesa de más felicidad y bienestar cotidiano que ella trae como un *caballo de Troya* bueno, no obstante las carencias que podemos apreciar.

En algunos de nuestros países, esa insatisfacción se expresa en la baja de la participación ciudadana –sustento de nuestros sistemas políticos- lo que en materia de participación electoral ha llevado a una merma importante de los padrones de votación. Quienes son más reacios a participar en la elección de sus autoridades y representantes, son los debutantes en los sistemas democráticos: las personas jóvenes[186]. También están ausentes las personas de los quintiles más pobres[187], y las

[186] La 6º Encuesta de participación, jóvenes y medios 2014, realizada por la Escuela de Periodismo UDP y Feedback indicó una caída en los indicadores de participación política de los chilenos entre los 18 y 29 años. http://comunicacionyletras.udp.cl/6o-encuesta-de-participacion-jovenes-y-medios-2014-revela-brusco-descenso-en-la-participacion-politica-de-los-jovenes/ . Tratándose de Uruguay, estudios especializados. Pablo Mieres e Ignacio Zuasnábar publicaron en 2012 "La participación política de los jóvenes uruguayos". Allí señalan que solo el 19% de los jóvenes está interesado en la política y que la inmensa mayoría de ellos, el 80%, se interesa poco o nada en ella. http://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/jovenes-politica.html

[187] En Chile En relación a la participación ciudadana, un 31,9% de las personas que viven en situación de pobreza declara haber votado en las elecciones primarias realizadas en mayo, mientras que entre los sectores no bajos esta cifra llega a 51,8%. Dicha situación se repite al analizar otras formas de participación social, como juntas de vecinos, agrupaciones medioambientales y protección de los derechos de los consumidores. http://www.comunicacionypobreza.cl/estudio-revela-relacion-entre-pobreza-y-baja-participacion-politica-y-en-redes-sociales/

ya definidas como desencantadas de la "política" y del sistema representativo.

Por el contrario, siendo más marginadas, las mujeres no se abandonan a la desesperanza política e insisten en sus requerimientos de igualdad y en la incorporación de sus urgencias e intereses a largo plazo en la agenda pública[188]. Esto tiene por resultado que están siendo mayoría en los padrones electorales, predominan en los votos efectivos y en las militancias partidarias. Así, las mujeres se están convirtiendo -en más de un sentido- en la "reserva democrática" de nuestros países, ya que sin su participación en el acto ciudadano, éste quedaría definido sólo por las vanguardias políticas y las élites económicas o de otra configuración, vale decir, una aristocracia de nuevo cuño. A pesar de ello, siguen siendo infrarrepresentadas en el sistema.

Esto, que sin duda es una razón más de fondo relacionada con el malestar existente, constituye un enorme y urgente desafío para la sociedad en su conjunto, el cual si bien involucra principalmente a las propias mujeres, incluye también a toda la ciudadanía, a las organizaciones y demás actores políticos, sociales y culturales. Se requiere entonces, un cambio cultural de envergadura. Un viraje forzado hacia el humanismo, donde las personas, más allá de su género, sean la razón, el centro y el fin de nuestras políticas y acciones. Y, en nuestra condición de nuevos actores sociales seguiremos lidiando hasta lograrlo.

En este escenario, los partidos políticos, a fin de evitar entrar definitivamente en la rodada de la obsolescencia, a la que podría llevarlos una resistencia a los cambios y un mayor retardo en asumirlos, tienen que enfrentar este desafío a la brevedad. La misma urgencia se presenta para los ciudadanos, las ciudadanas y para la sociedad en general. Las lecciones de la Historia han sido demasiado duras en muchos de nuestros países. Deberíamos tenerlas presente y compartir sin temor los espacios de influencia con las y los exiliados del poder. Tenemos que entender, de una

[188] Mariela Mazzotti, Presidenta de la Comisión de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo manifiesta que [...] "el liderazgo representa para las mujeres una cuestión compleja, por lo que muchas, aunque estén ocupando espacios de decisión y representación (a nivel local) no se identifican como tales". [...] "es frecuente que las demandas y las necesidades de género no sean formuladas por las mujeres como problemas sociales o cuestiones a ser abordadas desde las políticas sociales" (citado por Celiberti, L. y Quesada, S., 2003).

vez por todas, que las desigualdades -entre ellas la de género, la más amplia de todas- están quebrantando las bases del sistema democrático, y por ello, aquí se postula apurar la equidad para asegurar la permanencia del sistema; igualdad, para salvar la democracia.

Ya hemos dicho que no es cuestión de diseño democrático, de estructuras, sino de la praxis democrática que pone contenido a las instituciones, normas y otros factores del ordenamiento social. La democracia no necesita ser sustituida por otros sistemas. Sólo debe corregir sus carencias y tener la valentía de *aggiornarse* y adaptarse a las nuevas demandas que surgen del progreso de la Humanidad, como es el reconocimiento de los Derechos Humanos.

En muchos países las leyes, normas y acuerdos de igualdad son abiertamente burlados, llegando, en su aplicación, a disminuir la cantidad de mujeres en listas. O bien, se ajustan exclusivamente a los mínimos establecidos, como una prueba de que no existe la convicción de la igualdad de derechos que éstas tienen con los hombres. Pareciera que al aceptarse aplicar acciones positivas, lejos de buscar terminar con las desigualdades existentes, sólo se adoptan para aplacar el ruido que empieza a escucharse cada vez con más fuerza.

Se desconoce que las leyes de igualdad no son un fin en sí mismas, sino un medio para corregir las discriminaciones, hasta alcanzarla por convencimiento democrático. Si no se está a favor de la igualdad, simplemente no se es demócrata.

Los gobiernos paritarios han sido un gran paso. Ahora se trata de superar la paridad formal y avanzar a la paridad real, que significa que no sólo estamos ahí para ser ministras o desempeñar otros cargos públicos, sino además para cambiar las agendas de la política; no para hacer sólo de buenas gestoras mientras los hombres diseñan las políticas (las más de las veces, sin incluir los puntos de vista de las mujeres)[189].

Sin embargo, esta no ha sido ni será una tarea fácil; según Alberto Mayol (2016):

> Los impugnadores deben navegar las aguas de la elite. Ese esfuerzo de navegación debe orientarse por un buen

[189] Albornoz P., Laura: En "Acción Afirmativa: Política para una democracia Efectiva". Augusto Varas y Pamela Diaz-Romero [Editores), Ril Editores, Santiago de Chile. 2013, p.151

> diagnóstico sobre las zonas más débiles del tejido de la elite (…). La clave del proceso de impugnación es la capacidad de detectar la zona de fractura del orden, el espacio donde se han abierto heridas que no pueden cerrar y donde la generación de mayor presión permitirá una apertura mayor de dichas heridas[190].

Según el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD): "Los resultados muestran que los chilenos continúan valorando la democracia y consideran que Chile será más democrático en el futuro, pese a que la evaluación de su funcionamiento empeoró: la percepción de que la democracia funciona mal o muy mal aumentó desde 20% (2012) a 40% (2016) [191].

Fuente: IV Encuesta Auditoría a la Democracia. PNUD. 2016

[190] Mayol, Alberto: Autopsia. ¿De qué se murió la elite chilena?. Editorial Catalonia. Santiago de Chile Junio 2016. p. 175.

[191] IV Encuesta Auditoría a la Democracia. PNUD. 2016. http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/pressreleases/2016/09/09/pnud-presenta-iv-encuesta-auditor-a-a-la-democracia.html

Esta situación, además, se da en un contexto en el que disminuyen los niveles de confianza, aumenta la percepción de corrupción en todas las instituciones –públicas y privadas– y se ahonda el desapego entre las elites y la ciudadanía.

Sin embargo, como señala Silvia Rucks (2016), Representante Residente del PNUD en Chile:

> En un contexto en que aumenta la preocupación por posibles retrocesos democráticos a nivel mundial, con tensiones entre poderes de los estados y disminución de espacios de participación (…) los ciudadanos chilenos siguen apoyando el sistema democrático manifestando una expectativa de su mejoramiento en el futuro. Más aún, apoyan la renovación de la política, prefiriendo, al ser consultados, a candidatos jóvenes, que representen a sus propios territorios sin manifestar estereotipos de género respecto de sus futuros representantes[192].

La participación igualitaria de la mujer en la vida política entonces, es un poderoso instrumental para robustecer la democracia y hacer que ella funcione de forma eficaz para el bien de todos.

Cualquier política de igualdad de oportunidades requiere una estrategia de cambios de largo, mediano y corto plazo, con una revisión profunda de la concepción de sociedad, democracia y derechos humanos, que respaldarán el discurso y quehacer de las colectividades. Entre las medidas de corto plazo, está la instalación de medidas de acción positiva, ya que el impedimento al desarrollo de las mujeres obstaculiza el avance de la sociedad en que viven también los hombres.

La constitución política chilena establece que "El Estado está al servicio de la persona humana y (…) debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con

[192] Rucks, Silvia: Representante Residente del PNUD en Chile. En, IV Encuesta Auditoría a la Democracia. PNUD, 2016.
http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/pressreleases/2016/09/09/pnud-presenta-iv-encuesta-auditor-a-a-la-democracia.html

pleno respecto a los derechos y garantías que esta Constitución establece"[193].

Como lo he reiterado en otras oportunidades, una lectura bien intencionada de la Constitución Chilena podría hacer suponer que el Estado, como otras instituciones, está empeñado en hacerse cargo de este mandato y resolver las posibles situaciones de desigualdad que los afecta, con las respuestas más adecuadas y eficientes. Es decir, procurando que los análisis, diagnósticos, propuestas de políticas e implementación, además del monitoreo, incluyan el factor diferencias de género. La calidad de nuestro sistema democrático, el Estado de Derecho, depende de acciones acertadas por lo modernas, oportunas y ajustadas a la realidad. Entendemos que esto no es posible sin incorporar una visión de género, pues esta perspectiva, lejos de limitar los análisis o el impacto de las políticas, permite ver fenómenos que suelen permanecer en la oscuridad[194].

Pese a lo anterior, Chile es uno de los países de América Latina y el Caribe con menos mujeres en el Parlamento, pese a estar en una de las regiones con mayor representación femenina en la Cámara**. Por decirlo de alguna forma, y respetando las diferencias, estamos al mismo nivel que los países árabes**[195]**,** pero los datos son contundentes, según Elizabeth Guerrero (PNUD, 2016), sólo un **15,8% del Senado y la Cámara de Diputados está formado por mujeres en Chile;** a nivel ministerial la diferencia es también notoria, **ha pasado de un 4% a un 23% desde la vuelta a la democracia hasta 2014.** En el plano comunal la tendencia es

[193] Constitución Política de la República. Art.1 inc.4 Capítulo I. Décimo Segunda Edición. Editorial Jurídica de Chile, Santiago 2008. P.12

[194] Albornoz P., Laura: En "Miradas sobre Seguridad Pública. [Editoras Javiera Blanco Suárez y Lucía Trujillo Carrasco]. Message Producciones. Santiago 2009. p. 10

[195] La diferencia, aunque resulte una paradoja no sólo se da en términos de participación política, en 2005 el Parlamento iraní aprobó hoy en líneas generales una ley que permite el aborto antes de los primeros cuatro meses y diez días de gravidez en caso de grave peligro para la vida de la madre o para su salud o de riesgo para el niño por nacer. Hasta ahora en Irán, donde todos los medios anticonceptivos, comprendida la esterilización, son libres para las parejas casadas, el aborto era permitido sólo en casos extraordinarios en los que fuese necesario salvar la vida de la madre. El camino de la nueva ley comenzó en el parlamento anterior, de mayoría reformista, pero se completó recién a fines de mayo, después que diversos ayatollah, entre ellos el Guía Supremo, Ali Jamenei, lo aceptaron. Según informa ANSA. Periódico digital La Nación. http://www.lanacion.com.ar/620169-iran-aprobo-el-aborto-terapeutico

aún más baja, en 2016 antes de las elecciones municipales de octubre sólo 43 de las 345 municipalidades del país tienen alcaldesa; es decir, un 12,8%.[196].

Esta realidad debería cambiar a contar de la elección parlamentaria de 2017, ya que a partir de esa fecha, se hará efectiva la reforma al Sistema Electoral Binominal chileno vigente desde la recuperación democrática, por uno de naturaleza proporcional. Esta medida permitirá corregir la escasa representación de mujeres en parlamento, al influir en la nominación de candidatas por los partidos políticos, permitiendo a las mujeres, salir de la banca y entrar a jugar el partido, esta vez, en términos relativamente equilibrados.

Según la ONG Comunidad Mujer, ello supondría, en concreto, que:

> Ningún partido o pacto puede conformar listas de candidatos/as que tengan menos de un 40% ni más de un 60% de representación de cada sexo. Esta regla es la que más se ha utilizado en los 14 países de América Latina y los más de 50 en el mundo que han legislado cuotas, aumentando en promedio un 25% la representación de mujeres en cargos electos[197].

II. ¿QUÉ DIFERENCIAS EXISTEN ENTRE CHILE VERSUS URUGUAY?

El Informe del Latinobarómetro para la región (2015) arroja un dato inquietante del Informe: "los latinoamericanos son los más insatisfechos de la Tierra con su democracia (…) En el año 2015 sólo tres países registran más de la mitad de su población satisfecha con su democracia: Uruguay, Argentina y República Dominicana"[198]. A este dato, hay que sumar otro, ya que frente a la pregunta de ¿Cree Ud. que en términos generales que las elecciones en su país son limpias o fraudulentas? mientras el 82% de

---

[196] Elizabeth Guerrero: **A**sesora de Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
http://www.24horas.cl/municipales-2016/datos2016/paridad_genero.html#inicio

[197] Boletín Comunidad Mujer. Julio-agosto 2014:
http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2014/09/BOLETIN-MyP-Julio-agosto-2014-baja.pdf

[198] Según Ciro Murayama analizando Latinobarómetro: Insatisfechos con la democracia y la economía. 2015. http://redaccion.nexos.com.mx/?p=7457

los uruguayos opina que son limpias el promedio latinoamericano es del 47%, mucho más abajo que en Chile con el 67% de las respuestas positivas.

"En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?"

	Nº de casos	%/Total
Muy satisfecho	255	21,2%
Más bien satisfecho	588	49,0%
No muy satisfecho	277	23,1%
Nada satisfecho	55	4,6%
No responde	1	0,1%
No sabe	24	2,0%
(N)	(1.200)	100%

Fuente: Latinobarómetro 2015[199]

"¿Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?: La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno".

	Nº de casos	%/ Total
Muy de acuerdo	443	36,9%
De acuerdo	625	52,1%
En desacuerdo	90	7,5%
Muy en desacuerdo	5	0,4%
No sabe, no responde	37	3,1%
(N)	(1.200)	100%

Fuente: Latinobarómetro 2015[200]

[199] Latinobarómetro 2015. http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp
[200] Latinobarómetro 2015. http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

En este mismo orden de ideas, la cercanía con los partidos políticos es débil. Sólo el 40% de los ciudadanos se sienten cercanos a un partido político; donde más es en Uruguay (72%) y en el otro extremo están Brasil (23%) y Chile (24%).

III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN URUGUAY

Uruguay es uno de los países de América Latina que goza de una fama reconocida por el desempeño de sus instituciones democráticas. Así la mayor parte de los estudios sobre democracia y calidad de la democracia sitúan a Uruguay en los primeros puestos de la región. No obstante, según Verónica Pérez (2015) "cuando entre los indicadores de calidad democrática se consideran medidas de "representatividad" política, y en especial tasas de presencia femenina en altos cargos políticos electivos, el desempeño de Uruguay cae abruptamente"[201]. En efecto, desde el retorno de la democracia en 1985, Uruguay se ha caracterizado por presentar bajas tasas de presencia de mujeres en el Parlamento, hecho que contrasta con la mayoría de los países de América Latina e incluso con otros países de menor desarrollo relativo o pasado democrático menos extenso[202].

Como sabemos, en las elecciones nacionales de 2014, Uruguay utilizó, por primera vez, una ley de cuotas para la elección del congreso nacional. Pese a que las cuotas, como medida de acción afirmativa suele considerarse un mecanismo eficiente para el aumento de la presencia de mujeres en cargos de representación política, y en general han tenido buenos resultados su implementación en países de la región, tratándose de Uruguay la elección de mujeres congresistas aumentó, sólo marginalmente respecto a la situación sin cuota: las mujeres electas pasaron de representar el 14,7% del Congreso a ser el 19,27%.

---

[201] Pérez, Verónica: Las Mujeres en Política en Uruguay: De la cuota a la paridad, una reforma necesaria. Universidad Diego Portales. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, Uruguay. Policy paper N°5, marzo 2015. http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2014/12/Las-mujeres-en-pol%C3%ADtica-en-Uruguay_-Ver%C3%B3nica-P%C3%A9rez.pdf

[202] ¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo. Daniel Chasquetti- Verónica Pérez. Revista de Ciencia Política / volumen 32. Nº 2. 2012. http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v32n2/art03.pdf

Los factores que llevan a que las mujeres estén sub-representadas en política son múltiples aunque pueden agruparse en factores de "oferta" –grado en el que las personas están "preparadas" material y psicológicamente para competir y ocupar un cargo político- y factores de "demanda" –grado en el que las personas son "requeridas" en la política por los seleccionadores de candidatos-[203].

Como dijimos, Uruguay es hoy en día es el país de la región más elogiado por su desempeño de la democracia. Sin embargo se abre una enorme brecha cuando analizamos la representación de mujeres en política, de manera semejante a lo que sucede en Chile, lo que hace que su desempeño democrático, en este ámbito de cosas, se desmorone.

Así, en comparación con los países de la región, ocupa el lugar 80 de 143 países, en una clasificación mundial de mujeres en el Parlamento. Dentro de Latinoamérica el país está en el lugar 12 de 18. Estas cifras exhiben el problema de manera evidente. Mientras que en la Cámara de Diputados hay 8 senadoras (29%), con un total de 99 representantes, solo 15 son mujeres (14,1%). El parlamento completo cuenta con solo 17,7% de mujeres que, por cierto, no llegan ni cerca a los líderes latinoamericanos, como es el caso de Cuba con un 48,9%, de Bolivia con 48% y de Argentina con 36,2%.

Considerando que las mujeres constituyen el 52% de la población de Uruguay, las cifras antes señaladas llaman la atención. Lo anterior es paradojal porque no podríamos afirmar que se ha estado de brazos cruzados, leyes como núm. 18.104 de Igualdad de Oportunidades y Derechos[204] y la núm. 18.476 sobre la integración de mujeres en órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos[205] apuntaban justamente a nivelar la cancha.

En este orden de ideas es importante desafiarnos aún más, y precisar y poner urgencia a aquellas decisiones y acciones concretas que se implementarán para una igualdad real y no sólo formal entre hombres y mujeres en los espacios de poder.

---

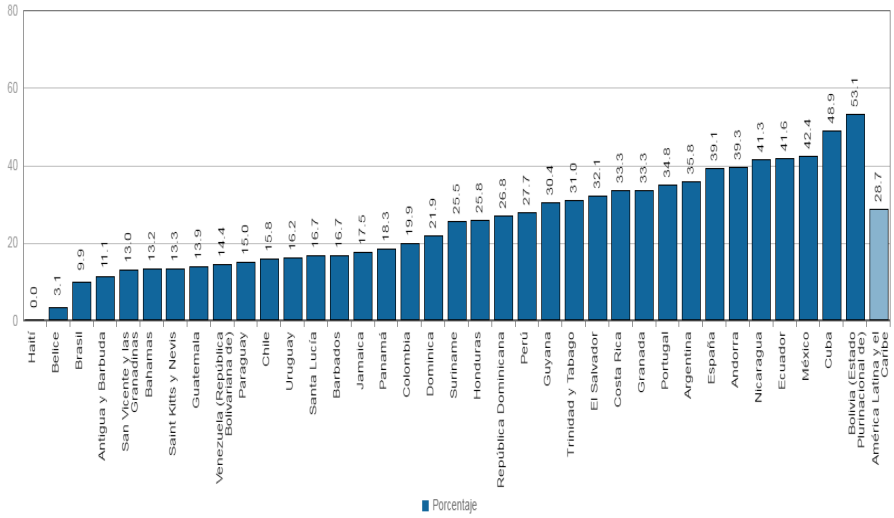
[203] Ibídem. cita 14. p. 6

[204] Ley Nº 18.104 de 15 de marzo de 2007 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República.

[205] Ley 18.476 de 9 de junio de 2009 Sobre la integración de los Partidos Políticos.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN CHILE

La presencia de mujeres en el Congreso Chileno, en comparación con los estándares mundiales es deficiente. En efecto, el promedio de mujeres chilenas en ambas cámaras está por debajo del presentado en todas las regiones del mundo (19,2%), exceptuando los países árabes[206]. Respecto del resto de América Latina, Chile también se ubica bajo el promedio regional (22,5%). Su tasa de participación femenina que sólo supera a países como Suriname (9,8%), Brasil (8,6%) y Paraguay (8,5%), está muy por debajo de los que se encuentran en el extremo superior de esta escala, como Cuba (43,2%), Costa Rica (38,6%), Ecuador (32,3%) y de vecinos como Argentina (38,5%) y Perú (27,5%).



América Latina, El Caribe y La Península Ibérica (36 países): Mujeres electas en los parlamentos nacionales, 2015 (En porcentajes).
Fuente: Observatorio Género Cepal[207].

[206] Daniela Hormázabal. Tesis para obtener grado de maestro/a en Ciencias Sociales. Elaborado en base a datos IPU 2010. Facultad de Ciencias Sociales e Historia. Universidad Diego Portales p. 62

[207] Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe. División Asuntos de Género. Cepal. http://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica

Bachelet en su primer gabinete reconoció esa realidad y trató de ser coherente con ella, no sólo con un gabinete que mantuvo el equilibrio entre mujeres y hombres sino principalmente, con políticas a favor de ellas, eficaces y transversales a todo el Estado. No por nada, entre 2007 y 2008 Chile avanzó 21 puestos en el Informe Global de Brecha de Género del Foro Económico Mundial, ubicándose en el lugar 65 entre 130 países evaluados.

Posteriormente las cosas cambiaron, quienes aconsejaron al Presidente Piñera y a la Presidenta Bachelet en su segundo mandato, han insistido en poner sobre nuestros ojos la venda tan "archirrepetida" de las capacidades, para justificar la escasa presencia de mujeres en un espacio simbólico en nuestro sistema republicano. Por mi parte creo que esta vez no se eligió por capacidades, sino por el contrario, privilegiando el género masculino, como si entre hombres y mujeres no se distribuyeran de manera equitativa cualidades y defectos, aptitudes e ineficiencias, interés por lo público o lo privado.

Entendemos que la participación equilibrada no es asunto de mujeres. Simplemente y como lo hemos dicho hasta el cansancio, se traduce el deseo democrático de reducir la brecha entre el discurso sobre la igualdad de derechos, y la desigualdad de oportunidades concreta que sigue existiendo entre chilenas y chilenos, específicamente en el espacio político, ya sea integrando el poder ejecutivo, como en los demás poderes del Estado.

Desde mi punto de vista, no se trata de izquierdas o derechas, progresistas o conservadores, sino de un compromiso con la democracia y la modernización del país. No se trata tampoco de favorecer a las mujeres en desmedro de los hombres. Pero tampoco es verdad que sólo hay un 34% de mujeres capacitadas para ser Ministras de Estado. Esto es, sin duda alguna, un primer paso atrás. Que alguien me explique lo contrario.

Una investigación realizada en 2007 en la India, por Esther Duflo, investi-gadora del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) -cuyos resulta-dos considera aplicables a cualquier país-, muestra que "en general, las comunidades lideradas por mujeres disponen de más bienes públicos, y la calidad de esos bienes es por lo menos tan buena como en las comunidades lideradas por hombres". Sin embargo, indica, cuando su

líder es una mujer, en la mayoría de los casos a los hombres no les gustaba, y si la infraestructura local mejoró, las mujeres líderes no recibieron crédito por haberlo logrado[208].

Es muy decidora la siguiente frase de esta economista del MIT: "Muchos estudios han demostrado que las mujeres líderes se enfrentan a una doble dificultad: si son competentes, son percibidas como no agradables. Si son agradables, son menospreciadas y consideradas incompetentes (…)[209]. Ese podría ser el "femicidio político" del que habló la Presidenta de Chile, refiriéndose a ciertos políticos chilenos que insistían en su falta de liderazgo pero que valoraban su simpatía y cercanía, apenas iniciaba su primera administración.

Como hemos dicho, la ciudadanía ha puesto en evidencia la crisis de representatividad y otros cuestionamientos al sistema democrático de nuestro país. Hoy tenemos un sistema político que en los 90 facilitó la transición a la democracia, pero que en la actualidad es cada vez menos competitivo y más elitista, lo que ha implicado una baja sostenida en la militancia y a la vez una reducción en la participación electoral. Si al inicio de la transición democrática 7 de cada 10 chilenos/as adhería a un pacto político, hoy sólo 3 de cada 10 personas manifiesta alguna preferencia. En el caso de la participación electoral, en 1988 votó más del 90% de los inscritos, pero luego de 20 años ese grado de respuesta cívica ha ido paulatinamente decreciendo, llegando sólo al 45% en las elecciones Presidenciales del año 2013[210].

El cada vez más bajo interés de la ciudadanía por votar, profundizado por el sistema de inscripción automática con voto voluntario, es indicativo de que nuestro sistema político presenta un déficit que cuestiona la calidad de nuestra democracia. Y parte importante de esa responsabilidad es atribuible a los partidos políticos, los que no se han adaptado a los cambios habidos en la sociedad chilena, cada vez más instruida, consciente de sus derechos e inmersa en un mundo tecnológico y global.

Junto a lo anterior, los estudios sobre carreras políticas "han mostra-

---

[208] Chattopadhyay, Raghabendra; Duflo, Esther: Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in India. Econometrica, Vol. 72, No. 5 (September, 2004). Págs. 1409–1443 http://economics.mit.edu/files/792

[209] *Ídem*. c.23

[210] IDEA Internacional. Datos de participación electoral en Chile http://www.idea.int/es/vt/countryview.cfm?id=45

do que las posiciones que los legisladores ocupan en los congresos no son neutrales al momento de delinear las carreras políticas de los sujetos. Si bien no son el único factor que influye, tienen una relevancia importante que varía según el tipo de sistema político"[211].

Así, aun cuando el número de mujeres parlamentarias ha aumentado, lentamente en Chile, es importante destacar los roles que ellas llegan a adquirir al interior del mismo. En este sentido, lo que se observa, es un evidente rezago en la denominada "cartografía del poder" al interior de dichas organizaciones. En efecto, tal como se constata en el informe Parlamentos sensibles al género, "existen relativamente pocas mujeres que presiden cámaras (u ocupen alguna vicepresidencia) en los parlamentos del mundo"[212].

Esta situación se puede contrastar, por ejemplo, con una "buena práctica" identificada por la Unión Interparlamentaria (UIP), que consiste en que "los puestos de poder reservados a mujeres son proporcionales a su nivel de representación en el parlamento"[213].

A partir de los 90, las leyes de cuotas han demostrado ser efectivas para aumentar la presencia de las mujeres en los parlamentos[214]. En los países que han implementado estos mecanismos, las mujeres constituyen, en promedio, el 20,3% de los congresistas, contra el 13,7% en los países que no lo han hecho. En Colombia, es obligatorio que al menos el 30% de los cargos públicos en el Poder Ejecutivo sea asignado a mujeres[215].

---

[211] Ibídem cita 14. p. 385

[212] Unión Interparlamentaria (UIP): Parlamentos sensibles al género. Resumen Ejecutivo. Ginebra, 2011, p. 9.

[213] La composición del Congreso Nacional de Chile: ¿Dónde están las mujeres?. Biblioteca del Congreso Nacional. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Serie Informes Nº 1912
file:///C:/Users/lalbornoz/Downloads/N%C2%BA19-12%20Mujeres%20en%20el%20Congreso%20Nacional.pdf

[214] El impulso decisivo en materia de cuotas vino desde Beijing 95, donde se aunaron voluntades y esfuerzos enfocados directamente a concientizar a los Estados de la necesidad de adoptar en el corto plazo medidas de discriminación positiva como los sistemas de cuotas electorales.

[215] En 1999 se estableció a nivel constitucional que "las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública", permitiendo la aprobación de una *Ley de Cuotas* que sigue la idea de "masa crítica" de Naciones Unidas y el porcentaje aceptado por Colombia en la Plataforma de Beijín 95, de 30%

En efecto, la estrategia de las cuotas entonces, aplicada a la participación de las mujeres en las cámaras legislativas, ha sido altamente exitosa en América Latina. En los hechos, quince países de la región sancionaron, entre 1991 y 2013, normativas que establecieron cuotas de género en las listas electorales legislativas plurinominales[216]. En el mismo sentido, la evidencia internacional ha dado muestras suficientes de que es uno de los mecanismos más efectivo para aumentar la presencia de mujeres en la toma de decisiones. Así lo demuestran los 12 países de América Latina que han optado por esta vía para lograr mayor equiparidad de representación entre mujeres y hombres.

Figueroa (2015) nos recuerda, que la propia Corte Suprema chilena ha establecido que el principio de igualdad contenido en la Constitución no puede entenderse en forma rígida y dogmática, y que la ley puede hacer diferenciaciones entre personas o grupos que no impliquen discriminaciones arbitrarias o supongan diferencias o privilegios que deterioren o destruyen esa igualdad. Y concluye: "la discriminación positiva establece que las normas impugnadas no son inconstitucionales, porque su objetivo es (…) la protección de cierta categoría de personas para resguardar su debilidad social, cultural y económica frente a otros estamentos de la sociedad chilena que no se encuentran en las mismas condiciones, como lo son los indígenas del país"[217].

Como sabemos, las medidas de acción positiva no son ni más ni menos artificiales que cualquier otra medida legal. Sirven para hacer realidad una verdadera igualdad de oportunidades, permitiendo que personas capaces, no importa de qué sexo sean, compitan a nivel electoral. Eso *no es antidemocrático ni tampoco injusto.* Lo injusto sería permitir que se mantenga una exclusión en función del género o que los derechos humanos de las mujeres no sean respetados.

La *participación equilibrada* no atenta contra la libertad del votante, quien siempre será libre de elegir a quien quiera, pero en listas proporcionales. Así, siempre tendrá abierta la posibilidad de optar entre

---

[216] Archenti, Nelida: El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. Revista Derecho Electoral. N. º 17, Enero-Junio, Costa Rica. 2014. p. 305.

[217] FIGUEROA; Rodolfo: ¿Son constitucionales las cuotas de género para el parlamento? *Revista Chilena de Derecho,* vol. 42 Nº 1, p. 205 [2015].

una mujer meritoria, y un hombre meritorio, según sus preferencias. La configuración final del Congreso queda así, en las manos del electorado. La posibilidad de que sean elegidas *las mejores candidaturas*, se ve, de este modo, *ampliada,* puesto que la igualdad real obliga a los partidos a buscar a los representantes más competentes de entre sus filas, sean estos hombres o mujeres.

Como sabemos, el diseño de las "leyes de cuotas" se ha ido corrigiendo a través de sus diversas aplicaciones y experiencias. Una de los ajustes más importantes fue la incorporación de un "mandato de posición" destinado a asignar lugares mínimos para mujeres en las listas de candidaturas, con el propósito de impedir que sólo fueran comprendidas en lugares emblemáticos, con pocas posibilidades de resultar elegidas.

En efecto, uno de los factores que favorecen el éxito en la implementación de las cuotas es fijar una ubicación específica para las candidaturas feme-ninas, además de que el cumplimiento de la regla sea requisito indis-pensable para el registro de las listas de candidatos de cada partido[218].

Es cierto que lo ideal sería no necesitar mecanismos de acción afirmativa. Ojalá se diera por sí sola una libre competencia entre mujeres y hombres igualmente capacitados. Pero mientras no sea así, mientras las mujeres no tengan las mismas oportunidades que los hombres, el único modo de avanzar en el camino de la modernidad que marca a las sociedades inclusivas, es a nuestro juicio, dando ese pequeño empujón del que hablábamos, y que nos puede ayudar a alcanzar una praxis democrática, transitoria, eficiente y verdadera.

IV. ¿CUÁL HA SIDO LA DISPOSICIÓN EFECTIVA DE LOS PARTIDOS PARA LEYES DE INCLUSIÓN EFECTIVA?

Diversas investigaciones (Pérez, 2012) convergen en afirmar que los factores determinantes son los que operan sobre el lado de la demanda: los partidos son los principales filtros para la llegada de mujeres a candidaturas elegibles. En el nivel de la oferta influyen factores socio-

[218] Valenzuela, Cecilia y Zuñiga, Alejandra: Leyes de cuotas electorales, Constitución y democracia. Revista de Derecho. V.XXVII. N°1, Julio 2014. p.200.

económicos como la participación en el mercado de empleo o el acceso a crecientes niveles educativos así como factores culturales, que, en el caso de las mujeres son particularmente importantes para entender su participación política pues la cultura de género tradicional les asigna un rol secundario en la política frente a la esfera doméstica[219].

De esta forma, la disposición de las mujeres a aspirar a un cargo político es, en promedio, menor a la de los hombres. Situación que deben complementarse, como señalamos anteriormente, con los roles tradicionales que a las mujeres se le asignan culturalmente, como la relativa a las labores domésticas, de cuidado de personas dependientes y especialmente las vinculadas con labores reproductivas y el cuidado de hijos e hijas. Estas tareas operan como un obstáculo para la participación política, y necesariamente deben restarse al tiempo que disponen la mayoría de las mujeres para participar en el espacio público, ya sea en cargos de elección popular como de alta responsabilidad en los poderes del Estado.

Una vez ocupado los espacios de decisión, es evidente que los representantes en las distintas instancias lo hacen desde sus personales perspectivas. A esto, se agrega que son elegidos de manera no aleatoria entre los miembros de la comunidad nacional, como varios estudios lo demuestran. Estos sesgos -vinculados a su estatus académico y redes afines, a sus intereses económicos, de carrera política u otro- afectan la producción legislativa o de políticas públicas y la forma de ponerlas en práctica. Luego, una manera de garantizar la pluralidad de intereses sólo se da incorporando también a miembros de grupos no elitarios en ellas, en especial, a las mujeres.

No obstante lo anterior, en las últimas cuatro legislaturas, tanto en Chile como en Uruguay, los gobiernos han contado con mayorías legislativas durante la mayor parte del tiempo, y podría pensarse entonces que los partidos gubernamentales han contado con mayores chances de colocar a sus legisladores en las posiciones parlamentarias con control de agenda. De este modo, cuando un legislador pertenece a un partido que participa del gabinete debería contar con mayor probabilidad de ser asignado a una comisión poderosa[220].

---

[219] Ibídem. Cita 13. p. 8
[220] Ibídem. cita 14. p. 396

V. ¿QUÉ PRÁCTICAS HAN LLEVADO A CABO CADA PARTIDO POLÍTICO PARA ELIMINAR LAS DIFICULTADES DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN POLÍTICA?

Para algunos autores, la marginación de las mujeres de los ámbitos de decisión, conlleva no sólo su aislamiento de las instancias de gobierno y representación, sino que podría ser el reflejo de la "subordinación e invisibilidad femenina en la sociedad" (Valdés, Muñoz y Donoso, 2003, p. 18)[221].

Lovenduski y Norris (1993) identificaron distintos tipos de estrategias que han utilizado los partidos políticos para incorporar a las mujeres y los temas de género. Según estas autoras, los partidos pueden adoptar diferentes medidas internas para aumentar la presencia de las mujeres:

1– *Estrategias retóricas*, que son aquéllas que suponen la difusión de las reivindicaciones de las mujeres en los documentos de los partidos y las referencias de los dirigentes del partido a la importancia de la incorporación de las mujeres a la política;

2– *estrategias de acción positiva*, que consisten en programas de formación para afiliadas y/o para candidatas, en la creación de secciones de mujeres, bien de tipo paralelo, bien dentro de las estructuras del partido, y en campañas para la igualdad política de las mujeres realizadas desde estas instancias; y, por último;

3– *estrategias de discriminación positiva* que suponen la creación de espacios reservados para las mujeres en los puestos de decisión política o en las listas electorales[222].

Como lo hemos señalado, observamos una importante estimación de tendencias, en relación con escenarios posibles de estructura y organización de los partidos políticos, muy vinculados al diagnóstico actual:

---

[221] Citada en Documento de Trabajo Nº 109 "Orientaciones para el Manual de Capacitación en Derechos Humanos, Democracia y Ciudadanía". Departamento de Estudios y Capacitación. Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), 2008. p.7

[222] Lovenduski, Joni y Pippa Norris: Westminster Women: the Politics of Presence. Political Studies. 2003 V. 51, p. 88

El primero de ellos, una mayor participación política de las mujeres, llegando éstas a superar la subrepresentación y asumiendo posiciones de poder en estos espacios. La tendencia sería una "feminización de la política", tal como ha ocurrido en otros países, sin embargo resulta preocupante el bajo consenso que obtienen las "cuotas" como mecanismo para tender a dicha *feminización*, puesto que en Chile, por ejemplo, si bien las mujeres han aumentado su participación en política, ha sido en menos de 2,5% por elección, lo que hace prever un lento camino hacia la paridad o una repartición equilibrada del poder. Lo anterior, a menos que la nueva legislación cuya aplicación y efectos conoceremos a fines de 2017, traiga buenas noticias para la democracia y las mujeres logren equiparar en algo a los hombres en el parlamento y los gobiernos regionales de mi país.

En segundo lugar se menciona el "Surgimiento de nuevos partidos políticos o coaliciones" con un marcado sello regionalista. Esto, a causa de la fragmentación y escasa identificación de la población nacional con los actuales. Hoy pareciera que los intereses de los ciudadanos no sólo se relacionan con la ideología sino también con motivaciones sectoriales y locales. En ese sentido, se aspira a una mayor "*representación de los intereses comunes*" (Lois y Diz, 2006)[223], lo que implicaría el surgimiento de nuevos referentes con características que se ajusten a las del electorado.

La parálisis general de los partidos políticos y el subdesarrollo general de la democracia puede convertirlos en irrelevantes, al no haber sabido adaptarse a tiempos más globales. Los partidos políticos están empezando a perder su repercusión democrática, aunque podrían recuperar una considerable estatura como fuerzas democráticas, si adaptaran varias de sus prácticas sintonizándolas con la emergente relevancia de los derechos humanos y la real igualdad de oportunidades para todas las personas.

Como contrapartida, los círculos oficiales y las organizaciones de la sociedad civil por lo general han logrado mucho más progreso en reconocer y adaptar sus actividades al cambio. Si los partidos pudieran

[223] Lois, Marta y Diz, Isabel: ¿Qué sabemos sobre la presencia política de las mujeres y la toma de decisiones?
Claves para un marco de análisis. proyecto nacional de investigación 2005-2007 "Mujer y toma de decisiones: un estudio de la presencia política en las instituciones autonómicas" financiado por el Ministerio de Educación de España. V. 46. 2006, p. 45.

actuar de modo similar, podrían contribuir significativamente a su propia reactivación.

Los tradicionales hábitos de trabajo, los mecanismos y las prácticas de la mayoría de los partidos políticos y de las estructuras parlamentarias, como asimismo la cultura política y los sistemas electorales que relegan a la mujer hacia la periferia del poder, son barreras cuyo derrocamiento debe ser tarea central de los propios partidos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Una mayor participación femenina implica menor participación masculina y un reparto distinto de los puestos de poder político. Siendo así las cosas y pese a los avances, la lógica de las cuotas estaría al parecer, siendo superada, y lo recomendable, lo único que garantiza el salto cualitativo, si somos más de la mitad de la población del mundo, es la paridad.

En efecto, las dificultades que encontró la implementación de las cuotas dieron lugar al debate sobre la paridad política de género en América Latina, a objeto de entregar una solución definitiva para la sub-representación de las mujeres. Así, el principio de paridad es expresado en una norma que obliga a los partidos políticos a confeccionar las listas de candidatos con 50% de integrantes de cada sexo, ordenados en forma secuencial y alternada[224].

La paridad entonces, reconoce la dualidad sexual del género humano e introduce la alteridad en la representación, al entender al individuo o ser abstracto como hombre o mujer. No reconocer tal diferencia contribuiría a perpetuar la subordinación y la sub-representación femeni-na en los ámbitos político y social.

Como se ha señalado, la paridad no va consecuencialmente, no es el paso que sigue a la aplicación de una ley de cuotas y menos un resultado producido por su aplicación. Pero si algo tiene en común con las acciones

[224] Ídem c.17. Agrega: de tal modo que una legislación electoral paritaria altamente favorable a la participación política de las mujeres no resulta suficiente cuando el diseño del sistema electoral y la forma como los partidos y alianzas confeccionan sus listas, dando prioridad a las candidaturas masculinas, actúan como obstáculos para su acceso. El artículo presenta datos de los resultados de las elecciones paritarias a nivel subnacional en Costa Rica y Argentina que dan sustento a esta hipótesis

afirmativas, es que muchos de los argumentos utilizados para oponerse a su aprobación han sido también esgrimidos por determinados sectores en los debates sobre la paridad[225].

Igual que en las polémicas originadas sobre el uso de las cuotas, el principio de paridad tuvo diferentes conceptualizaciones e interpretaciones. Algunas basadas en conceptos jurídico-filosóficos o en criterios de justicia y otras en argumentaciones más pragmáticas orientadas a las reglas del juego político. Las paritistes según Archenti (2014) "consideraban que la paridad es la expresión de *légalité parfaite*, y que constituye una superación cualitativa con respecto a las cuotas, en la medida que no confronta con el universalismo republicano sino que lo reemplaza por un nuevo universal con dos géneros, uno masculino y otro femenino" [226]. Estas tácticas argumentativas permitían salvar las dificultades que presentaban a las acciones afirmativas el principio de universalidad republicano.

En el año 2008, el Ecuador, tras el proceso de reforma constitucional que vivió el país, constitucionalizó la paridad en los cargos de nominación y función pública, así como en los partidos y movimientos políticos.

Otro ejemplo de lo señalado anteriormente, fue lo que llevo adelante el Estado Plurinacional de Bolivia[227], proponiendo directamente la aprobación de leyes de paridad y alternancia tanto en la representación política y los ámbitos de gobierno. Lo anterior, reiteramos, como herramienta indispensable para hacer frente a los obstáculos de acceso que se han identificado desde la vigencia de las leyes de cuotas.

Ese mismo año Costa Rica modificó su código electoral para que las listas estuvieran integradas por 50% de mujeres y 50% de hombres, y en

---

[225] El debate se instala en los países europeos y se materializa en la reforma de la Constitución francesa (2000) con la «ley para la paridad».

[226] Archenti, Nélida; Tula, María Inés: Cambios normativos y equidad de género. de las cuotas a la paridad en américa latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *Normative changes and gender equity. From electoral quotas to parity in Latin America: the cases of Bolivia and Ecuador.* Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca. 2014. p.50

[227] Las medidas legales mencionadas tuvieron, según Cepal, un importante resultado en términos de la presencia de las mujeres en los órganos del Estado, aunque no se alcanzó la paridad (…) el avance cuantitativo ha sido de suma relevancia y fue vivido como un gran logro por las mujeres, teniendo además, un importante valor simbólico y pedagógico. De la misma forma se valora, la emergencia de liderazgos femeninos indígenas con una importante capacidad de demanda y deliberación.

delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no pudiera ser superior a uno. Reforzó además esta medida con una disposición que obliga a la alternancia en la ubicación de ambos sexos en las nominaciones y la paridad fue extendida como mandato a las estructuras partidarias.

Es importante señalar que los tres países antes mencionados, habían adoptado previamente una cuota, pero se produjo un paso hacia adelante con la adopción de la paridad. De la misma forma en 2012 Nicaragua modificó su Ley Electoral introduciendo la obligación de incorporar un 50% de candidatos y candidatas, ubicados de forma alternada, en las listas a elecciones municipales, parlamentarias y al Parlamento Centroamericano[228].

Según un estudio encargado por ONU Mujeres y PNUD (2016), casi 7 de cada 10 personas en Uruguay estaría de acuerdo en que haya más mujeres en cargos políticos y casi 6 de cada 10 estaría a favor de la aplicación de una medida de acción afirmativa para las próximas elecciones[229]. De la misma forma, en Chile el apoyo a la una ley de cuotas es cercana a un 73%, en todos los grupos de la población y coincidente con mediciones realizadas por diversas encuestas[230].

Estas estadísticas de género constituyen un desafío para conocer dónde están las carencias para en forma efectiva generar políticas públicas y al mismo tiempo propiciar el debate donde, a nuestro juicio debe estar ubicado, al interior de los partidos políticos. La pregunta es, entonces: ¿Qué hace cada partido para eliminar las dificultades de participación de mujeres en política?

Así, pese a los avances señalados anteriormente, es necesario dar más pasos aún, es decir, resulta recomendable abordar la discriminación que experimentan las mujeres en las estructuras intermedias de participación política, incorporando la paridad y la alternancia en las listas de elecciones de los partidos políticos. Sin la incorporación de innovaciones de este tipo, los avances para garantizar la autonomía de las

---

[228] La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Comisión Interamericana de Mujeres CIM/OEA. IDEA internacional. Lima Perú, 2013.

[229] http://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2016/09/participacion-politica-uruguay#sthash.bDF8Q1Rj.dpuf

[230] Encuesta Mujer y Política (CM) de diciembre y la encuesta del CEP-PNUD 2010

mujeres en la toma de decisiones seguirán siendo una quimera y las medidas de acción afirma-tiva sólo modificaciones que apuntan a una igualdad formal y no real.

Parafraseando la sentencia de Peguy, podemos decir***: la democracia será con igualdad de derechos entre mujeres y hombres, o no será.***

INSTITUCIONES, DINÁMICAS POLÍTICAS E INTEGRACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE Y URUGUAY: UN ANÁLISIS COMPARADO

Germán Bidegain[231] [232]

INTRODUCCIÓN

El 4 de octubre de 2016 los cancilleres de Chile y Uruguay firmaron en Montevideo un Tratado de Libre Comercio (TLC)[233]. Este hecho, que representa un avance significativo en las relaciones comerciales entre ambos países, tiene implicancias muy distintas para cada uno de ellos. En Chile, este tratado es un eslabón más de una larga cadena de tratados de este tipo, que son parte de una política exterior consensuada entre los distintos actores del sistema político desde la transición hasta nuestros días[234]. Aunque algunos autores han criticado la falta de participación social en la definición de la política exterior chilena[235], no caben dudas de que se trata de una política de Estado. En Uruguay, la situación es bastante distinta y la firma del tratado generó resistencias inmedia-tamente. Las críticas surgieron tanto desde dentro del Frente Amplio, el propio partido de gobierno, como desde la central sindical del país, su tradicional aliada. Estos actores perciben que el tratado orienta al país hacia un modelo de

---

[231] Doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en Historia y Teoría Política por Sciences Po París. Investigador asociado del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de Uruguay.

[232] Agradezco los comentarios y sugerencias de Elena Ponte a una versión previa del trabajo.

[233] El País, "Uruguay firmó TLC con Chile: 'Va a traer un gran beneficio', dijo Nin", *www.elpais.com.uy*, 10 de abril de 2016 http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-firma-tlc-chile.html.

[234] Sebastián Briones y Andrés Dockendorff, "Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)", *Estudios internacionales (Santiago)* 47, nº 180 (enero de 2015): 115–38, doi:10.5354/0719-3769.2015.36434; Alberto van Klaveren, "La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)", *Estudios Internacionales* 169 (2011): 155–72.

[235] Cristián Fuentes Vera, "Política exterior de Chile (transición, políticas públicas y algo más)", *Revista Enfoques* 14, nº 24 (30 de julio de 2016): 203–27.

inserción internacional que lo aleja de una opción de integración regional profunda que exceda el aspecto comercial[236]. Aunque existen ciertos principios básicos que han orientado a los distintos gobiernos democráticos desde la transición hasta la actualidad[237], en Uruguay no existe un rumbo tan claro como en Chile respecto a la estrategia de inserción internacional, y es posible relevar importantes disensos en la materia. Las reacciones respecto a la firma del TLC con Chile, ausentes en el país andino, son una muestra de esta situación.

Como se verá más adelante, las dificultades de Uruguay en la definición de la política exterior reflejan los problemas que enfrentan los sistemas políticos para tomar decisiones cuando hay un gran número de opiniones en juego. En este sentido la literatura comparada ha reconocido el difícil balance entre eficacia gubernamental y representatividad[238]: aquellos sistemas que incorporan un mayor número de voces a la definición de las políticas públicas suelen tener mayor dificultad para definir rumbos claros y duraderos. Por otra parte, limitar el número de voces involucradas en un debate concreto puede facilitar el logro de consensos, pero apareja problemas obvios en términos de la representatividad de las opciones escogidas. Justamente, Chile se encuentra hoy en día debatiendo reformas institucionales sustanciales que buscan aumentar la representatividad de sus instituciones y la participación de la ciudadanía luego de veinticinco años de gran eficacia gubernamental pero creciente distanciamiento entre la sociedad y el sistema político.

Chile y Uruguay no son potencias económicas ni políticas en la región. Desde este punto de vista, la firma del TLC no aparece como un evento de consecuencias continentales. No obstante, ambos países sí son referencia en los estudios comparados sobre la solidez de sus instituciones, la transparencia de sus sistemas políticos, la institucionalización de sus

---

[236] El País, "El TLC con Chile y el Frente Amplio", *www.elpais.com.uy*, 10 de octubre de 2016, http://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/tlc-chile-frente-amplio.html.

[237] Lilia Ferro Clérico, "Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006)", *América Latina Hoy*, 2006, http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804406.

[238] Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999); Pippa Norris, *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, 1 edition (Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2008).

sistemas de partidos y su desarrollo socioeconómico. Desde este ángulo, el acercamiento entre ambos y la profundización de sus relaciones sí tienen singular importancia. De todos modos, a pesar de ser puestos muchas veces lado a lado por ser destacadas como democracias exitosas, existen importantes diferencias en su diseño institucional, sus dinámicas políticas internas y en sus estrategias de inserción internacional.

En este ensayo, abordaré de forma comparada estos distintos aspectos. Para ello, estructuraré el trabajo en tres secciones. La primera de ellas presentará el carácter presidencialista centralizado de ambos países. Aunque los dos países han impulsado reformas de descentralización mantienen aún un fuerte centralismo. La segunda analizará la dinámica política de los dos países. Sin dudas nos referimos a dos de las democracias más sólidas del continente, pero que enfrentan desafíos muy distintos por lo que el contraste entre las experiencias puede revestir interés. En particular, Chile enfrenta actualmente un desafío mayúsculo para superar el notorio divorcio entre sus representantes políticos y una sociedad que en los últimos años se ha movilizado intensamente por reformas políticas y socioeconómicas. En este sentido, Uruguay ha logrado mantener un importante diálogo entre actores sociales y políticos que puede servir como contraste para analizar las posibilidades que se abren a Chile actualmente. La tercera sección desarrollará las estrategias de inserción internacional de cada país. Existen hoy en día distintas propuestas de integración en pugna en América Latina, y en este respecto Chile ha emprendido desde el retorno de la democracia un rumbo más claro que Uruguay. Algunos sectores políticos uruguayos ven en Chile a un referente en este sentido, pero otros miran este modelo con desconfianza. La comparación puede ser un insumo importante para abonar un debate que se encuentra abierto en Uruguay. Luego de presentar los desafíos más relevantes en el concierto regional, analizaré las opciones que han tomado estos países y los significados que el acercamiento con el cual abrí esta Introducción pueden tener para cada uno de ellos. Culminaré el ensayo con una serie de consideraciones finales.

I. DOS PRESIDENCIALISMOS UNITARIOS Y CENTRALIZADOS

Uruguay y Chile comparten algunas características importantes en términos institucionales. Ambos países son Estados presidencialistas y unitarios. En ambos casos han existido debates académicos y políticos respecto a la centralización del poder y sus consecuencias para el funcionamiento de estas democracias.

Con respecto al carácter presidencialista, en América Latina las transiciones democráticas se vieron acompañadas por un debate importante respecto a los eventuales problemas que el presidencialismo podría tener para la gobernabilidad y la consolidación democrática de los países de la región. Partiendo de la premisa de que los quiebres institucionales sufridos en el continente en los años setenta se relacionaron con limitaciones propias del presidencialismo, algunos autores propusieron, en el marco de la transición, la necesidad de instaurar parlamentarismos en el continente[239]. Los "problemas" del presidencialismo fueron enumerados en el ya clásico texto de Juan José Linz[240], quien atribuía a este régimen político buena parte de la responsabilidad de los quiebres democráticos y destacaba la necesidad de migrar hacia el parlamentarismo en la región, de forma de evitar futuros colapsos institucionales. A modo sintético, Linz sostenía que los presidencialismos no aseguran gobiernos con mayorías parlamentarias, lo que podría llevar a un bloqueo entre el Congreso y el presidente, poseedores cada uno de una legitimidad independiente otorgada por las urnas. Este inmovilismo sería obviamente perjudicial para la labor gubernamental. A su vez, la rigidez presidencialista que impide el cambio de gobierno en períodos interelectorales impediría superar esta situación de bloqueo entre poderes. Por lo tanto, la inmovilidad gubernamental podría traducirse en problemas más generales, como el cuestionamiento del sistema democrático. En contextos multipartidistas, en que los presidentes no suelen contar con mayorías legislativas, los problemas del

[239] Dieter Nohlen, "Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", *Revista de Estudios Políticos*, n° 99 (1998), http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=256&IDA=17139.

[240] "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1, n° 1 (1990): 51–69.

presidencialismo se verían evidentemente magnificados. Además, las características institucionales del presidencialismo provocarían un "estilo de liderazgo" presidencial que podría conspirar contra el respeto de las reglas del juego, al sentirse los presidentes imbuidos de una legitimidad popular especial que los podría llevar a formas de acción plebiscitarias y populistas.

El debate presidencialismo/parlamentarismo tuvo una importante presencia en los foros académicos e incluso en espacios políticos. Por ejemplo, en los años noventa existieron estudios en el Congreso chileno para analizar el tema[241]. No obstante, la realidad es que no ha habido ningún presidencialismo en el continente que haya transitado el camino hacia un parlamentarismo. Hoy en día tampoco hay signos de que esto vaya a ocurrir en ninguno de los países de la región. Conforme los presidencialismos se fueron afianzando, el debate politológico se desplazó hacia la calidad de las democracias y a las condiciones para su buen funcionamiento. Es más, los casos que han existido de caídas presidenciales sin ruptura de régimen ni retorno autoritario (las crisis institucionales en Argentina, Bolivia o Paraguay por ejemplo) demostraron que el presidencialismo es más flexible de lo que se esperaba. Algunos autores sugieren que se ha dado de hecho una cierta parlamentarización de la dinámica política de los presidencialismos, sin que hayan existidos reformas institucionales en este sentido[242]. En definitiva, hoy en día parece más productivo discutir sobre el funcionamiento concreto de los presidencialismos en cuestión y comparar sus características propias, tarea que emprenderé en las próximas líneas.

El presidencialismo chileno destaca por un fuerte desequilibrio entre los poderes presidenciales y del Congreso, que favorece ampliamente al

---

[241] Manuel Antonio Garretón, "La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy", en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, ed. Jorge Lanzaro (Buenos Aires: CLACSO, 2001), 189–202, http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lanzaro.html.

[242] John Carey, "Presidential versus Parliamentary Government", en *Handbook of New Institutional Economics*, ed. Claude Menard y Mary M. Shirley, 2008 edition (Berlin: Springer, 2008), 91–112; Leiv Marsteintredet y Einar Berntzen, "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions", *Comparative Politics* 41, n° 1 (1 de octubre de 2008): 83–101, doi:10.2307/20434106; Ana María Mustapic, "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001", *Desarrollo Económico* 45, n° 178 (1 de julio de 2005): 263–80, doi:10.2307/3655859.

Poder Ejecutivo. Esta situación ha llevado a algunos autores a calificar al presidencialismo chileno como "súper presidencial"[243], "ultrapresidencial"[244] o incluso "exagerado"[245]. La Constitución dictatorial de 1980 siguió una tendencia de fortalecimiento progresivo del Ejecutivo sobre el Legislativo comenzada en 1925. Con la restauración democrática, algunas reformas fueron realizadas para atenuar este desequilibrio, pero de todos modos se mantuvo un poder presidencial inédito en la historia democrática del país[246]. Las potestades legislativas del presidente chileno, que marca la agenda y ritmo de discusión parlamentario, y notoriamente el control que mantiene sobre el proceso presupuestario (el Congreso solamente puede disminuir los montos propuestos por el Ejecutivo) son algunos de los elementos que vuelven al presidencialismo chileno uno de los más radicales de la región. A esto se agregan los poderes de veto del presidente, también muy fuertes en comparación con sus pares regionales[247]. Algunos enclaves autoritarios de la Constitución chilena ampliaban los poderes del presidente (por ejemplo la designación de senadores), pero sucesivas reformas han eliminado estos resabios no democráticos del orden institucional chileno. La reforma constitucional de 2005, por ejemplo, eliminó los senadores vitalicios y los designados. De todos modos, el presidencialismo chileno sigue siendo uno de los más fuertes del continente.

En el caso uruguayo se trata de un presidencialismo más moderado, lo que ha llevado a algunos constitucionalistas a considerarlo una variante de semipresidencialismo[248]. A diferencia de la dictadura chilena, los

---

[243] Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, First Edition edition (Cambridge England; New York: Cambridge University Press, 1992).

[244] Óscar Godoy Arcaya, "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida", *Revista de ciencia política (Santiago)* 23, n° 2 (2003): 7–42, doi:10.4067/S0718-090X2003000200002.

[245] Peter M. Siavelis, *The President and Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, 1 edition (University Park, Pa: Penn State University Press, 2000).

[246] Peter Siavelis, "Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet", en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, ed. Jorge Lanzaro (Buenos Aires: CLACSO, 2001), 189–202, http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lanzaro.html.

[247] Ibid.

[248] Héctor Gros Espiell, "Uruguay:¿Presidencialismo o parlamentarismo?", *Cuestiones Constitucionales* 7, n° 87–108 (2002), http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500703.

militares uruguayos no tuvieron éxito en sus afanes de refundación constitucional. Por lo tanto, una vez recuperada la democracia se retomó la Constitución de 1966, vigente al momento del golpe de Estado. Dentro de la tradición constitucional uruguaya, la Constitución de 1966 tuvo la particularidad de volver a establecer un Poder Ejecutivo unipersonal, en remplazo al atípico Poder Ejecutivo colegiado que existió entre 1952 y 1966. Una importante característica del régimen uruguayo, que equilibra considerablemente las relaciones entre poderes en relación a la realidad chilena, es la capacidad del Congreso de censurar ministros del gabinete presidencial. Aunque no es un proceso sencillo, esta facultad del Legislativo le brinda un importante poder de amenaza frente al presidente[249]. Además, el proceso de censura, en caso de oposición entre los dos poderes, podría llevar a la disolución de las Cámaras por el presidente y la convocatoria de elecciones anticipadas, una práctica más propia de los parlamentarismos que de los presidencialismos[250]. Justamente, esta interdependencia entre los poderes, distinta a la separación estricta del presidencialismo clásico, lleva a algunos autores a cuestionar el carácter presidencialista de este caso[251]. Además, los vínculos formales entre el presidente y los ministros de su Gabinete ponen al presidente en una situación más similar a un parlamentarismo que a un presidencialismo. No obstante, en la práctica los ministros han funcionado siempre como subalternos totalmente dependientes del presidente, lo que ha llevado a los politólogos a caracterizar el régimen como presidencialista[252]. En 1996, existió una importante reforma que alteró significativamente al sistema electoral, incluyendo entre otras cosas la segunda vuelta en las elecciones presidenciales como forma de evitar gobiernos de minoría (y evitar de paso el triunfo del Frente Amplio en las elecciones subsiguientes al permitir a los partidos tradicionales coaligarse en una segura segunda vuelta)[253]. En términos de las relaciones entre los

---

[249] Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, 115.
[250] Gros Espiell, "Uruguay".
[251] Juan Francisco Faig Garicoits, *Sistema electoral y gobernabilidad en Uruguay* (Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce, 1996), 49.
[252] Oscar A. Bottinelli, "El semiparlamentarismo criollo", *www.factum.uy*, 26 de julio de 2015, http://www.factum.uy/analisis/2015/ana150726.php.
[253] Kent Eaton, "Risky Business: Decentralization from above in Chile and Uruguay", *Comparative Politics* 37, n° 1 (2004): 1–22, doi:10.2307/4150121.

poderes Ejecutivo y Legislativo, la reforma fortaleció levemente al primero, poniendo más dificultades al Congreso para levantar vetos presidenciales y acelerando el tratamiento de las leyes de urgencia[254].

La catalogación del régimen uruguayo como semipresidencial no está exenta de polémica, ya que no tiene una de las características principales de estos tipos de regímenes: la existencia de un primer ministro que comparta el Poder Ejecutivo con el presidente. En Uruguay el presidente es tanto el jefe de Estado como el jefe de Gobierno. De cualquier manera, sí es claro que en relación al caso chileno se trata de un presidencialismo más moderado por contar con un mayor equilibrio entre los poderes.

Un segundo aspecto fundamental de los Estados chileno y uruguayo es que los dos son unitarios, con una larga tradición de esta forma de gobierno y una historia fuertemente centralista. En ambos casos se trata de países que concentran en sus capitales los centros de poder político y económico. De todas formas, a pesar de que el carácter unitario de estos Estados no se encuentra en debate, ambos países han sido permeables en las últimas décadas a las políticas de descentralización que se han desarrollado a nivel global como un nuevo paradigma de política pública en términos de participación democrática y gestión política[255].

En el caso chileno, entre 1810 y 1925 existió un debate político sobre la forma de gobierno y algunos intentos por constituir un Estado federal e incluso instaurar un modelo parlamentarista en el país. En estos años, el debate sobre la centralización y descentralización del poder ponía en juego las bases del régimen político y la forma de gobierno. Aunque la Constitución portaliana de 1833 sentó las bases de un Estado centralizado, existieron algunos hasta la Constitución de 1925. De allí en más los esfuerzos descentralizadores que tuvieron lugar no han discutido las bases

---

[254] Jorge Lanzaro, "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista", en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, ed. Jorge Lanzaro (Buenos Aires: CLACSO, 2001), 283–317, http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lanzaro.html.

[255] Tulia G. Falleti, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America by Tulia G. Falleti* (Cambridge University Press, 2010); Merilee S. Grindle, *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance by Merilee S. Grindle* (Princeton University Press, 2007).

unitarias y presidencialistas de la organización política del país[256]. El esquema administrativo actual de Chile se estructura en base a los procesos regionalizadores realizados durante la dictadura de Pinochet y posteriormente, construyendo sobre ella, a las políticas de descentralización de los gobiernos de la Concertación que tuvieron lugar después de la transición.

La dictadura de Pinochet buscó, con bastante éxito, una transformación radical del ordenamiento político y el modelo de desarrollo socioeco-nómico del país. La organización político-administrativa del país no fue la excepción, y el Gobierno Militar encaró una reforma de proporciones: la regionalización del país. Esta política, que estableció los límites regionales de acuerdo a sus ventajas comparativas en términos de su desarrollo económico, creó las bases de la organización actual[257]. El orden resultante se estructuró en tres niveles por debajo del ámbito nacional: las regiones, las provincias y las comunas. Sin embargo, estos esfuerzos se con-tradijeron inevitablemente con una práctica centralista del poder, algo natural en un contexto dictatorial[258]. El esfuerzo descentralizador alcanzó, por tanto, límites rápidamente. Por ejemplo, el nombramiento de las autoridades locales por parte del Gobierno central era una traba evidente para una efectiva descentralización política. Estos se vieron reforzados por el hecho de que este impulso surgió desde el centro hacia el resto del país y en un contexto autoritario, no como una demanda nacida desde las regiones[259].

Teniendo en cuenta la práctica centralista autoritaria, es posible afirmar que el proceso llevado a cabo durante la dictadura fue de desconcentración (descentralización administrativa), comenzando la descentralización política efectivamente solamente una vez recuperada la

---

[256] Egon Montecinos, "Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile", *Revista Venezolana de Gerencia* 10, nº 31 (septiembre de 2005): 433–62.

[257] Sergio Boisier, "Chile: la vocación regionalista del gobierno militar", *EURE (Santiago)* 26, nº 77 (mayo de 2000): 81–107, doi:10.4067/S0250-71612000007700004.

[258] Sergio Boisier, "Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros", Ensayos (Santiago de Chile: Dirección de Políticas y Planificación Regional, 1993).

[259] Boisier, "Chile".

democracia[260]. Justamente, en la transición democrática, el primer Gobierno impulsó algunas reformas descentralizadoras importantes, como la democratización de las autoridades municipales (a nivel comunal). Este cambio tuvo una importancia significativa, rehabilitando el espacio local como arena de disputa política y generando una dinámica importante de empoderamiento progresivo del ámbito municipal. Otra reforma importante del primer Gobierno democrático fue la creación de consejos regionales. Aunque estas autoridades eran electos indirectamente y tenían pocas atribuciones, implicó un paso importante hacia la descentralización[261]. Estas han sido las dos reformas más importantes desde la democratización, pero han sido complementadas una serie de otros cambios de menor alcance en los distintos gobiernos[262]. Por ejemplo, una ley reciente (número 20.678) estableció que a partir de 2013 los consejeros regionales pasaran a ser electos de forma directa[263]. Esta es sin dudas una reforma importante en términos de la democratización de la política regional. No obstante, a nivel regional el intendente, designado por el Ejecutivo, sigue siendo la autoridad más importante. A nivel provincial, las autoridades también son dependientes del presidente de la República. Finalmente, las autoridades electas a nivel local, el espacio donde la descentralización política ha avanzado más fuertemente, tienen injerencia sobre temas importantes (por ejemplo la salud y educación) referentes a las comunas. Pero estos siguen siendo espacios administrativos bastante acotados (por debajo de las regiones y las provincias).

En definitiva, en términos de descentralización existe mucho por avanzar a nivel regional, la división subnacional más importante en el ordenamiento territorial chileno. Siguiendo la clasificación convencional

---

[260] Mario Rosales, "Descentralización en América Latina y Tareas del Municipalismo", Colección Ideas (Santiago de Chile: Fundación Chile 21, 2011), http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2011/09/Colecci%C3%B3n-Ideas-N%C2%BA-120.pdf.

[261] Rodrigo Mardones Z., "The Congressional Politics of Decentralization The Case of Chile", *Comparative Political Studies* 40, n° 3 (1 de marzo de 2007): 333–58, doi:10.1177/0010414006290108.

[262] Rodrigo Mardones Z., "Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)", *EURE (Santiago)* 34, n° 102 (agosto de 2008): 39–60, doi:10.4067/S0250-71612008000200003.

[263] Rossana Castiglioni, "Chile: Elecciones, Conflictos e Incertidumbre", *Revista de ciencia política (Santiago)* 34, n° 1 (2014): 79–104, doi:10.4067/S0718-090X2014000100004.

entre descentralización administrativa, fiscal y política, en este nivel se ha avanzado a nivel administrativo, pero mucho menos a nivel fiscal y casi nada a nivel político[264]. La Auditoría a la Democracia en Chile concluye a nivel regional que lo que se ha dado es una mayor atribución de recursos fiscales administrados regionalmente, pero sujetos a decisiones tomadas a nivel central. La conclusión del informe es que: "… aun habiendo materias de decisión radicadas en el ámbito subnacional, en el nivel regional y provincial, el decisor es aún responsable ante la autoridad central, limitando la posibilidad de control por parte de los ciudadanos y manteniendo distancia entre las necesidades del territorio y las decisiones políticas que se llevan adelante"[265].

En el caso uruguayo, el proceso descentralizador es aún más incipiente. Históricamente el país se organizó de una forma extremadamente centralizada. Luego de la transición democrática en 1985 comenzaron en la práctica algunos esfuerzos descentralizadores, y por la vía de los hechos los gobiernos departamentales empezaron a asumir mayores atribuciones (aunque el carácter centralista del país no ha sido puesto en cuestión)[266]. No obstante, no fue hasta el año 2009 que se realizaron reformas explícitas de descentralización a nivel nacional.

Tradicionalmente, Uruguay se estructuró en base a dos niveles de gobierno, el nacional y el departamental. El país está dividido en 19 departamentos, y desde 1934 la población elige al Intendente como máxima autoridad política de esta repartición Durante algunos años (1952-1967) el intendente fue reemplazado por un órgano colegiado para dirigir el Ejecutivo Departamental, pero en términos generales la figura

---

[264] PNUD, *AUDITORÍA A LA DEMOCRACIA. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo* (Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2014), 371.

[265] Ibid., 395.

[266] José Arocena, "Descentralización: Desafíos, Contexto y el Caso Uruguayo", 2013, http://mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/DESCENTRALIZACION%20-%20DESAFIOS,%20CONTEXTO%20Y%20EL%20CASO%20URUGUAYO%20(2)%20(1).pdf; Paula Ferla et al., "Descentralización y Participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana" (Instituto de Desarrollo Local (IDEL) de la Universidad Católica, Centre for Research on Direct Democracy (C2D), Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Universidad de la República, Plan Cuenca del Arroyo Carrasco, Defensoría del Vecino de Montevideo, 2012); Carmen Midaglia, Marcelo Castillo, y Martín Freigedo, "Mapeo de iniciativas en clave de política pública", en *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*, ed. José Raúl Rodríguez (Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2011), 68–97.

unipersonal ha primado desde 1934 a la actualidad. También se eligen democráticamente ediles para conformar Juntas Departamentales, que ejercen las funciones clásicas de los cuerpos legislativos. Debido a que las intendencias han cumplido históricamente tanto actividades departamentales como locales, la Ley Orgánica Municipal de 1935 permitía a las intendencias crear Juntas Locales fuera de la capital departamental. Las Juntas Locales podrían ser comunes, autónomas o electivas, pero para lo último era necesario una ley nacional. Esto explica que hacia 2010, cuando efectivamente se dio un impulso legal nacional a la descentralización, solo hubiera en el país tres Juntas Locales autónomas electivas.

A nivel político, el intendente es con distancia la figura preponderante en el ámbito departamental, a pesar de que el carácter unitario del país deja en manos del gobierno central la definición de las políticas más importantes. La ley electoral asegura la mayoría absoluta al partido del intendente en el seno de la Junta Departamental, aunque sea electo por una mayoría simple. El rol secundario del Legislativo a nivel departamental se refleja en el hecho de que los ediles departamentales sean cargos honorarios. Con respecto a las relaciones entre gobierno nacional y departamental, históricamente, la relación ha sido de gran subordinación. Por ejemplo, Arocena muestra que en 2010, exceptuando el departamento de Montevideo, los recursos que provienen del gobierno nacional promedian 50% del presupuesto de los gobiernos departamentales, dejándolos en una posición claramente vulnerable frente al gobierno nacional[267].

Es importante señalar que el departamento de Montevideo fue el precursor en el país en términos de la experiencia de descentralización. El Frente Amplio, la coalición de izquierda del país, accedió al gobierno departamental en 1990 con un programa que incluía entre sus ejes principales la descentralización participativa de las tareas de la intendencia. Rápidamente se generaron reformas en la organización departamental y se avanzó en este sentido con la conformación tres tipos de instituciones: centros comunales zonales, juntas locales y consejos de vecinos. Además de la creación de estas instituciones, se impulsaron

[267] Arocena, "Descentralización: Desafíos, Contexto y el Caso Uruguayo", 25.

procesos ambiciosos como la realización de los presupuestos participativos. No corresponde analizar aquí específicamente el caso montevideano, pero no caben dudas de que más allá de logros y fracasos en esta experiencia constituye un precedente importante en el país[268]. De todos modos, esta experiencia concreta no alteró la estructura organizativa del resto del país, por lo que no existió a nivel nacional un tercer nivel de administración.

La reforma constitucional de 1996 dio cuenta de algunos debates sobre descentralización que habían tenido lugar desde los ochenta, cuando el sistema político comenzó a discutir los problemas del excesivo centralismo del país[269]. Además de consagrar por primera vez el principio de descentralización de forma constitucional, se reconoció al Congreso de Intendentes, reunión que existía de hecho, como una instancia formal. También separó las elecciones nacionales de las departamentales, lo que permitió desanclar a las segundas respecto de las dinámicas electorales nacionales y jerarquizar de este modo lo propiamente departamental. En tercer lugar, abrió la posibilidad de generar autoridades locales en todo el país, creando así un tercer nivel de gobierno. Esta posibilidad quedó sujeta a la generación de un marco legal, que no fue creado hasta el año 2009[270]. Nuevamente, fue el Frente Amplio el impulsor de reformas descentralizadoras, esta vez a nivel nacional. La coalición de izquierda accedió al gobierno nacional por primera vez en 2005 y rápidamente impulsó reformas en esta materia, siguiendo su programa de gobierno. La ley más relevante en esta materia fue la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (18.567) de 2009, que junto a una serie de leyes posteriores que realizaron modificaciones y ajustes (números 18.644, 18.659 y 18.665 de 2010) conforman la normativa principal sobre el tema. Este marco legal creó una nueva autoridad, los municipios, que se desempeñan en un nuevo nivel de administración y gobierno: el tercer nivel, que se encuentra debajo del nacional y el departamental (previamente el gobierno departamental estaba a cargo de las tareas departamentales y municipales). Las autoridades del municipio, un alcalde

[268] Ferla et al., "Descentralización y Participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana".
[269] Arocena, "Descentralización: Desafíos, Contexto y el Caso Uruguayo".
[270] Ibid., 32; Eaton, "Risky Business".

y otros cuatro concejales, son elegidas directamente por los habitantes de las localidades. Se trata por tanto de una iniciativa de descentralización política que buscaba, como señala explícitamente la propia ley, estimular la participación política a nivel local y mejorar la eficiencia de los servicios estatales. Sin embargo, cabe destacar que en términos de las capacidades de las autoridades municipales la ley no les brinda mayor autonomía respecto al gobierno departamental, que puede influir en términos políticos y que domina completamente la atribución de recursos hacia los municipios[271]. Este es un límite evidente para el margen de maniobra y el eventual éxito de la gestión de las nuevas autoridades.

Las reformas institucionales son muy recientes, por lo que a pesar de algunos esfuerzos para evaluar sus efectos[272] es muy temprano aún para sacar conclusiones sobre el impacto de esta reforma. La propia normativa legal establecía dos etapas de implementación, una después de 2010 y otra después de 2015, por lo que estamos en pleno proceso de puesta en marcha de la nueva institucionalidad. De todos modos, y a modo de síntesis, podemos señalar que Uruguay sigue siendo un país fuertemente centralizado, donde el gobierno central asume los lineamientos políticos principales de la nación. A nivel subnacional, han existido algunos cambios importantes, como la atribución de hecho de mayores tareas a los gobiernos departamentales, muchas veces en coparticipación con el gobierno central[273], y la creación de un nuevo nivel de gobierno a nivel nacional a partir de 2009. Esta última reforma parece la más significativa, pero es aún muy reciente para evaluarla a cabalidad.

II. LA DINÁMICA POLÍTICA EN CHILE Y URUGUAY: EL SISTEMA DE PARTIDOS Y EL VÍNCULO CON LA SOCIEDAD

Tanto Chile como Uruguay suelen ser destacados como casos exitosos de democracias sólidas en el contexto sudamericano con sistemas de partidos institucionalizados. Su estabilidad política, la

[271] Arocena, "Descentralización: Desafíos, Contexto y el Caso Uruguayo", 40.
[272] Fernando Rosenblatt et al., "A Natural Experiment in Political Decentralization: Local Institutions and Citizens' Political Engagement in Uruguay", *Latin American Politics and Society* 57, n° 2 (1 de junio de 2015): 91–110, doi:10.1111/j.1548-2456.2015.00268.x.
[273] Midaglia, Castillo, y Freigedo, "Mapeo de iniciativas en clave de política pública".

transparencia de sus instituciones y sus bajos índices de pobreza en relación a la región son algunos de los elementos que se señalan habitualmente en los trabajos comparados. A pesar de ello, el panorama político de Chile parece haber cambiado sustancialmente desde el año 2011 a esta parte. Una serie de movimientos sociales han liderado protestas sociales masivas, inéditas desde la dictadura, que han logrado motivar un profundo debate institucional[274].

El ciclo de protestas, que incluyó protestas estudiantiles, indígenas, regio-nalistas y ambientalistas entre otras, ha logrado poner en la agenda la necesidad de una redefinición institucional y del modelo socioeconómico. En las elecciones de 2013, la Nueva Mayoría, una coalición que sumó el Partido Comunista y al Movimiento Amplio Social (MAS) a la Concer-tación, resultó victoriosa con un programa de gobierno que incorporó buena parte de las demandas sociales[275]. Desde la toma de poder en 2014 se han impulsado reformas en áreas sustanciales como el sistema tributario, el sistema electoral y el sistema educativo. También se encuentra actualmente en marcha un proceso de consulta para una nueva Constitución. A pesar de todas estas reformas, que buscan responder a las demandas sociales, la aprobación presidencial y de la coalición de gobierno se encuentra en niveles históricamente bajos. Lo mismo sucede a la coalición opositora de centroderecha. Por ejemplo, una encuesta de febrero 2016 indicaba que la coalición de centroizquierda contaba con 22% de aprobación y 68% de desaprobación y la coalición de centroderecha tenía 20% de aprobación y 67% de desaprobación[276]. De las encuestas de opinión pública se desprende un divorcio preocupante entre la ciudadanía y sus representantes políticos. Aunque la desaprobación ha

---

[274] Germán Bidegain, "Autonomización de los movimientos sociales e intensificación de la protesta: Estudiantes y mapuches en Chile (1990-2013)" (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015); Nicolás M. Somma, "The Chilean student movement of 2011-2012: challenging the marketization of education", *Interface: a journal for and about social movements* 4, nº 2 (2012): 296–309; Carolina Segovia y Ricardo Gamboa, "CHILE: EL AÑO EN QUE SALIMOS A LA CALLE", *Revista de ciencia política (Santiago)* 32, nº 1 (2012): 65–85, doi:10.4067/S0718-090X2012000100004.

[275] Michelle Bachelet, "Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet. 2014-2018", octubre de 2013.

[276] El Mostrador, "Adimark: Desaprobación de Bachelet se mantiene pero la del gobierno y los ministros sufre un fuerte deterioro", *El Mostrador*, 3 de marzo de 2016, http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/03/03/adimark-desaprobacion-de-bachelet-se-mantiene-pero-la-del-gobierno-y-los-ministros-sufre-un-fuerte-deterioro/.

alcanzado niveles extremos en el contexto actual, la situación no es novedosa. Esto se refleja en una confianza consistentemente menor de los chilenos hacia sus partidos políticos respecto a la de sus pares uruguayos (ver gráfico 1).

Si bien las protestas sociales masivas en Chile estallaron en 2011, diversos estudios ya daban cuenta de un creciente alejamiento entre las instituciones políticas y la población, problematizando la estabilidad que caracterizó al país desde el retorno democrático[277]. De forma conexa, se dio un proceso de distanciamiento entre las organizaciones sociales y los partidos de la Concertación. Fueron aliados en la lucha contra la dictadura, pero se distanciaron progresivamente durante los 20 años de gobierno de la Concertación (1990-2010) hasta llegar a una situación actual de franco divorcio[278]. El estallido reciente de diversos escándalos de financiamiento ilegal de campañas partidarias por parte del gran empresariado afectó a ambas coaliciones y no hizo más que agravar su desprestigio frente a la ciudadanía[279].

En Uruguay la situación ha sido distinta. La alianza existente entre las organizaciones sociales y los partidos de izquierda se mantuvo durante los años en que la izquierda fue oposición (1985-2005), y se mantiene fuerte

---

[277] Juan Pablo Luna y David Altman, "Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization", *Latin American Politics and Society* 53, nº 2 (1 de junio de 2011): 1–28, doi:10.1111/j.1548-2456.2011.00115.x; Gonzalo Delamaza, *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile* (Lom Ediciones, 2005); Sergio Toro, "La inscripción electoral de los jóvenes en Chile: Factores de incidencia y aproximaciones al debate", en *Modernización del Régimen Electoral Chileno*, ed. Arturo Fontaine et al. (Santiago, Chile: PNUD, 2007), 101–22.

[278] Bidegain, "Autonomización de los movimientos sociales e intensificación de la protesta: Estudiantes y mapuches en Chile (1990-2013)"; Nicolás M. Somma y Rodrigo Medel, "Shifting relationships between social movements and institutional politics", en *Social Movements in Chile. Organization, Trajectories, and Political Consquences*, de Marisa von Bülow y Sofía Donoso (Palgrave Macmillan, por publicarse); Tito Tricot, *Autonomía, el movimiento mapuche de resistencia*, Ceibo (Santiago, Chile, 2013).

[279] Ignacio De los Reyes, "'Pentagate', el caso que destapó la corrupción en Chile", *BBC Mundo*, 16 de enero de 2015, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150115_chile_caso_penta_corrupcion_irm; Bastián Fernández y Nicol Sepúlveda, "SQM: los 'top ten' del millonario financiamiento político ilegal de parte de la minera controlada por Ponce Lerou", *El Mostrador*, 2 de septiembre de 2015, http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/09/02/sqm-los-top-ten-del-millonario-financiamiento-politico-ilegal-de-parte-de-la-minera-controlada-por-ponce-lerou/.

diez años después de haber llegado el Frente Amplio al gobierno[280]. A nivel de la población general, la confianza en los partidos y las instituciones representativas se ha mantenido por lo general en los primeros lugares del continente desde la transición democrática hasta la actualidad. ¿Cómo entender estas diferencias entre estas dos democracias consolidadas? Aunque una explicación cabal excede los límites de este ensayo, en las próximas líneas esbozaré algunas razones que pueden ayudar a comprender esta situación. Dos tipos de factores que se hayan fuertemente conectados guiarán esta explicación: la Estructura de Oportunidad Política (EOP) y el legado institucional de la dictadura.

Gráfico 1. Confianza en los partidos políticos (1995-2013)

Fuente: elaboración propia en base a datos de Corporación Latino-barómetro

El concepto de Estructura de Oportunidad Política (EOP) ha sido desarrollado por la literatura de movimientos sociales para dar cuenta de las características más o menos abiertas del contexto político-institucional en que estos operan. Una de las definiciones más influyentes es la brindada por Peter Eisinger, quien la conceptualizó como "… una función del grado en que los grupos tienen posibilidades de acceder al poder y

[280] Germán Bidegain y Víctor Tricot, "Political Opportunity Structure, Social Movements, and Malaise in Representation in Uruguay, 1985-2014", en *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina, and Uruguay.*, ed. Alfredo Joignant, Mauricio Morales, y Claudio Fuentes (Palgrave Macmillan, por publicarse).

manipular el sistema político[281]"[282]. La literatura ha destacado distintos aspectos que afectan la EOP, como el sistema electoral, las relaciones entre partidos y organizaciones o la existencia de mecanismos de democracia directa, por ejemplo. Desde este punto de vista, es posible afirmar que Chile ha tenido desde la transición democrática una EOP mucho más cerrada que la uruguaya, razón que puede explicar en parte la distancia que se ha ido acrecentando entre la ciudadanía y el sistema político. Además, esto es agravado por el hecho de que la EOP chilena fue diseñada en dictadura, careciendo de legitimidad frente a amplios sectores de la sociedad. En el caso uruguayo, los militares fueron menos exitosos en su voluntad refundacional, por lo que una vez terminada la dictadura se retomó el orden institucional previo al golpe.

La literatura sobre las características del sistema institucional chileno posdictadura y sus efectos sobre el sistema de partidos y la dinámica política es abundante[283]. Preocupado por los resultados del plebiscito de 1988, que auguraban una mayoría a la coalición de centroizquierda, y convencido de que la fragmentación partidaria fue una de las causas de la polarización de los años setenta, el gobierno de Pinochet moldeó una institucionalidad política caracterizada por una Constitución creada en dictadura, una ley de partidos cerrada a nuevos actores y un sistema electoral (el sistema binominal) que operó durante años dividiendo al Congreso en dos grandes bloques y excluyendo a aquellos actores que se presentaran por fuera de los mismos[284]. Además, la dictadura legó una serie de enclaves autoritarios que mantuvieron por años a los militares como actores políticos de peso y volvían imposible para los gobiernos

---

[281] Mi traducción, original en inglés.

[282] Peter K. Eisinger, "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", *The American Political Science Review* 67, n° 1 (1 de marzo de 1973): 25, doi:10.2307/1958525.

[283] Manuel Antonio Garretón, *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America* (University of North Carolina Press, 2003); John B. Londregan, *Legislative Institutions and Ideology in Chile* (Cambridge University Press, 2000); Tomás Moulian, *Chile actual: Anatomía de un mito*, 1. ed edition (Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2002); Siavelis, *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*.

[284] FLACSO, *Una Reforma Necesaria. Efectos del Sistema Binominal* (Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2006), http://www.flacsochile.org/publicaciones/una-reforma-necesaria-efectos-del-sistema-binominal/; Alejnadro Corvalán, "Sistema Binominal: un desincentivo a la participación electoral", Claves de Políticas Públicas (Santiago, Chile, 2012), http://www.politicaspublicas.udp.cl/media/publicaciones/archivos/341/Sistema_Binominal,_un_desincentivo_a_la_participacion_electoral.pdf.

electos reformar áreas estratégicas de no contar con alianzas entre el oficialismo y oposición (se necesitaban mayorías especiales que debido al sistema electoral eran virtualmente imposible de obtener sin los votos de la oposición). En los hechos, este esquema daba a la derecha poder de veto sobre los temas considerados estratégicos por los militares. En el contexto delicado de la transición, este marco institucional y la amenaza de un retorno autoritario fomentaron una lógica política que ha sido conocida en Chile como "política de los consensos"[285]. La misma se basó en la búsqueda de acuerdos con los partidos de derecha en la oposición a la hora de impulsar reformas. Esta política dio estabilidad a los sucesivos gobiernos de centroizquierda de la Concertación y permitió avanzar gradualmente, logrando algunos cambios profundos como la progresiva desarticulación de los enclaves menos democráticos de la institucionalidad. Sin embargo, hizo imposible cambios estructurales en temas vinculados al modelo de desarrollo socioeconómico neoliberal impuesto por Pinochet. Con el correr de los años, las organizaciones sociales fueron percibiendo que los sucesivos gobiernos de la Concertación no estaban solamente limitados en sus posibilidades de reforma, sino que no tenían voluntad política de hacerlas. De este modo se fue dando un proceso de autonomización respecto de los partidos, y el movimiento estudiantil de 2011 dio clara cuenta de que tanto los partidos de centroderecha como centroizquierda eran señalados como responsables de la privatización de la vida en Chile. Aunque las protestas se dieron en el marco del primer gobierno de derecha posdictatorial, los actores sociales buscaron dejar en claro una y otra vez que su crítica era dirigida tanto a la dictadura como a los 20 años de gobierno concertacionista[286]. El binominal, orquestado por la dictadura para sobrerrepresentar a la derecha fue percibido como un sistema funcional para la Concertación, que de hecho la protegía frente a eventuales competidores y mostraba poca voluntad por cambiarlo. En el mismo

[285] Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant, "De la 'democracia de los acuerdos' a los dilemas de la polis: ¿transición incompleta o ciudadanía pendiente?", en *La caja de Pandora: El retorno de la transicion chilena*, de Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant, 1. ed edition (Santiago, Chile: Planeta/Ariel, 1999); Arturo Valenzuela, "Crisis de Representación y Reforma Política en Chile" (CEP -CIEPLAN, 2012).

[286] Bidegain, "Autonomización de los movimientos sociales e intensificación de la protesta: Estudiantes y mapuches en Chile (1990-2013)".

sentido, la “política de los consensos” pasó a ser denunciada como una política de acuerdos a puertas cerradas entre actores políticos completamente desconectados de la sociedad. La incorporación del Partido Comunista y el MAS a la Concertación en 2013 resultó en la creación de una nueva coalición, la Nueva Mayoría. El programa de la coalición incorporó reformas estructurales, y desde que ha asumido el poder se han promulgado cambios importantes en materia electoral, tributaria y educativa. Por ejemplo, las reformas electorales realizadas recientemente incluyen una mayor proporcionalidad y disminuyen las trabas para la creación de los partidos políticos, por lo que en cierta medida abren la EOP. El proceso de discusión respecto a la reforma constitucional busca generar una nueva Carta Magna que sea legítima a ojos de la población. No obstante, a pesar de estas acciones, todavía no es claro qué rumbo tomará la reforma y cuánto pesará la voz ciudadana a la hora de su redacción y aprobación. A modo de síntesis, existen actualmente reformas importantes en curso que buscan reducir las distancias entre la ciudadanía y el sistema político. Sin embargo, por el momento la desconfianza sigue siendo muy importante y es imposible aún evaluar sus efectos.

El caso uruguayo ha tenido una dinámica política bastante distinta. A nivel institucional, se retomó el orden existente antes del golpe de Estado de 1973. Los militares uruguayos también tuvieron pretensiones refundacionales, pero su proyecto de Constitución fracasó en el plebiscito de 1980, que inauguró como consecuencia no deseada del gobierno el camino hacia la transición democrática. Por lo tanto, la institucionalidad uruguaya no acarrea la ilegitimidad antidemocrática que existe en el caso chileno. Varios aspectos institucionales hacen que la EOP uruguaya sea más abierta que la chilena. En primer lugar, el sistema electoral uruguayo asegura una proporcionalidad mayor que el tradicional sistema binominal chileno. Esto permite la creación de nuevos partidos que a pesar de contar un electorado pequeño puedan lograr representación parlamentaria. Por lo tanto, comparadas con Chile, las fronteras para el surgimiento de nuevos partidos y su incorporación al ruedo político han sido menos elevadas. En segundo lugar, la existencia y utilización de Mecanismos de Democracia Directa (MDD) de carácter vinculante es una característica clave de la dinámica política posdictatorial, ya que ha permitido que las

movilizaciones sociales tengan impacto directo sobre leyes y reformas constitucionales. La realización de referéndums y plebiscitos ha hecho posible que las organizaciones sociales y la ciudadanía se mantengan alerta frente a leyes que no fueran de su agrado y en varias ocasiones han logrado cambiar el curso de acción de los gobiernos a través de los MDD[287]. Esta peculiaridad institucional, inexistente en Chile, pautó la dinámica política del país, especialmente durante los primeros veinte años en que gobernaron los partidos tradicionales de derecha (1985-2005). La histórica alianza entre el Frente Amplio, la coalición de izquierda, y las organizaciones sociales del país se vio reforzada por los esfuerzos comunes en torno a MDD durante este período, que en muchos casos culminaron doblando la mano de los partidos de gobierno. El uso de estos mecanismos fue una herramienta clave de la estrategia de acumulación de fuerzas del Frente Amplio desde la oposición, permitiéndole afectar políticas públicas en áreas estratégicas y ahondar sus relaciones con los movimientos sociales y la ciudadanía[288]. Mientras que con el correr de los años en Chile la "política de los consensos" fue extendiendo la idea de que no existía una verdadera diferencia entre los proyectos políticos de los partidos con representación parlamentaria, la férrea oposición del Frente Amplio en alianza con los movimientos sociales operó como reserva del sistema, dando cuenta de la existencia de una alternativa política sustancialmente distinta a la de los gobiernos de los partidos Nacional y Colorado. La llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005 y su doble reelección, en 2009 y 2014, ha sido sin dudas un desafío para mantener su relación privilegiada con las organizaciones sociales debido a la existencia de altas expectativas de cambio. Sin embargo, los sucesivos gobiernos han realizado una serie de reformas que buscaron atender demandas históricas de las organizaciones (ley de consejos de salarios, legalización del aborto, mayor presupuesto a la educación pública, reforma del sistema de salud, matrimonio igualitario, mayores recursos a las

[287] David Altman, *Direct Democracy Worldwide* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

[288] Constanza Moreira, "Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los 90", *América Latina Hoy* 36 (2004): 17–45; Felipe Monestier, *Movimientos Sociales, Partidos Políticos y Democracia Directa "Desde Abajo" en Uruguay (1985-2004)* (Buenos Aires: CLACSO, 2010).

cooperativas de vivienda, etc.)[289]. A pesar de que ciertas diferencias suelen expresarse a nivel público, por el momento no se percibe en Uruguay un malestar con su sistema político como el existente en Chile[290] .

III. DOS ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN Y UN TLC BILATERAL CON SIGNIFICADOS DISTINTOS PARA CHILE Y URUGUAY

El TLC firmado entre Chile y Uruguay es un paso significativo en una relación de integración comercial creciente que se ha manifestado en diversos acuerdos en los últimos años (Protocolo de Aceleración de las Desgravación Arancelaria 2008, Acuerdo de Asociación Estratégica 2008, Acuerdo sobre Inversiones Chile-Uruguay 2010). Por razones evidentes, cada uno de estos países tiene vínculos más profundos con sus vecinos (Uruguay con Argentina y Brasil, Chile con Argentina, Bolivia y Perú), pero existe voluntad por parte de sus gobiernos respectivos de profundizar las relaciones bilaterales. Esto se ha expresado en términos comerciales, pero también en otras esferas como la cooperación internacional[291]. De todos modos, en un contexto regional marcado por un proceso de integración con fuertes vaivenes, los dos países han tenido estrategias distintas. El TLC parece marcar cierta convergencia pero, como se verá en lo que sigue, resta camino por recorrer para determinar si esto es efectivamente así.

La integración regional latinoamericana ha sido caracterizada como un proceso que se da por olas sucesivas de iniciativas lanzadas o relanzadas de integración. Mientras que en Europa las olas de integración refieren a la ampliación de una misma institucionalidad, la Unión Europea, en América Latina las olas suelen referir a la creación de distintos agrupamientos que se van acumulando y a veces superponiendo[292]. Según Olivier Dabène, es posible identificar en el continente cuatro olas de integración

---

[289] Bidegain y Tricot, "Political Opportunity Structure, Social Movements, and Malaise in Representation in Uruguay, 1985-2014".

[290] Alfredo Joignant, Mauricio Morales, y Claudio Fuentes, eds., *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina, and Uruguay.* (Palgrave Macmillan, por publicarse).

[291] http://www.agci.cl/index.php/noticias/1260-chile-y-uruguay-revitalizan-su-relacion-de-cooperacion-bilateral-hacia-el-2017

[292] Olivier Dabène, en *Les enjeux du développement en Amérique Latine. Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, de Carlos Quenan y Sébastien Velut, À Savoir (France: Institut des Amériques, 2014), 62–93.

regional. La primera ola (1951-1978) se dio en el marco del contexto posguerra, buscando desarrollar un modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones de base regional. Una segunda ola (1980-1994), catalogada como revisionista, buscó reimpulsar la integra-ción regional pero sin un proyecto alternativo claro. La tercera ola (1995-2001) se dio cuando el continente giraba hacia posturas neoliberales en el marco del Consenso de Washington. El proyecto original del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) encarnó este giro, pero la integración regional se vio frenada por las crisis financieras de fines de los noventa. En estos años ganó relevancia el regionalismo abierto, el enfoque de integración internacional impulsado desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL[293]. Posteriormente, la lógica del MERCOSUR fue variando conforme cambiaron las orientaciones ideológicas de sus gobiernos. Finalmente, hoy en día nos encontraríamos en una cuarta ola, donde coexisten distintos proyectos de integración económica y comercial en pugna (MERCOSUR, Alianza del Pacífico) y cierto acuerdo respecto a la coordinación política regional en torno a UNASUR, la Unión de Naciones Suramericanas[294]. Además, existen otras iniciativas, como el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), que complejizan aún más el marco regional. En esta sección, se presentarán sintéticamente las opciones que han tomado Chile y Uruguay en este contexto.

Desde el retorno a la democracia Chile ha mostrado una línea clara en materia de integración internacional. La política exterior seguida por los sucesivos gobiernos democráticos ha sido caracterizada como pragmática, combinando la defensa de la democracia liberal (en particular la defensa de los derechos humanos), el respeto al derecho internacional y un enfoque económico de libre mercado[295].

Durante los años de la dictadura, el gobierno militar cambió radicalmente el modelo proteccionista previo al golpe e impulsó una apertura radical y unilateral de sus barreras comerciales. Este giro formó

---

[293] CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1801/Rev.1-P (Santiago de Chile: Publicaciones de Naciones Unidas, 1994).
[294] Dabène.
[295] Joaquín Fermandois, en *Latin American Foreign Policies*, de Gian Luca Gardini y Peter Lambert, Edición: 2011 (New York: AIAA, 2011), 37.

parte de un proyecto amplio de reforma del modelo de desarrollo económico del país. Una vez recuperada la democracia, los gobiernos de la Concertación optaron por no volver al enfoque proteccionista. Al contrario, la estrategia escogida fue profundizar el modelo de mercado abierto y apertura financiera con ciertas correcciones. Además de seguir bajando aranceles a las importaciones de forma unilateral, se privilegió la firma de TLC y convenios de complementación económica con numerosos países y bloques económicos. Como resultado Chile se ha vuelto uno de los países con una economía más abierta del mundo[296]. El enfoque de la política exterior chilena forma parte de los "consensos" entre las dos coaliciones políticas del país, algo que se vio reafirmado por el hecho de que al ganar la derecha las elecciones de 2009 el gobierno de Sebastián Piñera mantuvo el rumbo general en la materia[297]. En definitiva, es posible afirmar que existe una verdadera política de Estado en términos de la política exterior, pero existen voces que critican el carácter restringido en su definición de la política exterior chilena. Desde este tipo de miradas, se señala que no ha existido desde la transición un debate democrático abierto sobre el rumbo que se ha seguido y que solo los actores empresariales y las élites han sido invitados del lado de la sociedad civil para debatir sobre la política exterior del país[298].

Aunque Chile adoptó el discurso del regionalismo abierto, que implicaba privilegiar las relaciones regionales para proyectar la apertura al resto del mundo, la política seguida fue más bien de apertura generalizada para lograr una integración global. Hacia 2011 más del 75% de las exportaciones del país eran colocadas en mercados extrarregionales y más del 90% de las inversiones extranjeras también provenían desde fuera de la región[299]. Chile integró la APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico) en 1994 como miembro pleno, tiene firmados TLC con Estados Unidos, Canadá, China, Corea, así como acuerdos de asociación económica con la Unión Europea y Japón.

---

[296] Oscar Muñoz Gomá, *El modelo económico de la Concertación. 1990-2005 ¿Reformas o cambio?* (Editorial Catalonia y Flacso, 2007).

[297] Briones y Dockendorff, "Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)".

[298] Fuentes Vera, "Política exterior de Chile (transición, políticas públicas y algo más)".

[299] van Klaveren, "La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)", 163.

La voluntad de mantener abiertas sus posibilidades de generar acuerdos bilaterales con eventuales nuevos socios llevó a Chile a mantenerse al margen del MERCOSUR cuando este fue creado. De forma pragmática se asoció al bloque en 1996, pero no como socio pleno, así mantuvo abiertas sus opciones comerciales y de política económica (por ejemplo, el MERCOSUR planteaba definir aranceles externos comunes). Esta postura fue interpretada por algunos como de rechazo a la integración latinoamericana[300]. El buscar salvaguardar sus posibilidades comerciales no ha sido incompatible con la voluntad de integrarse a instancias de concertación política como UNASUR, la CELAC o su participación como socio en MERCOSUR. Desde esta perspectiva Chile se ha mantenido activo en los procesos de integración regional que no afecten su estrategia de inserción en los mercados internacionales, por ejemplo poniendo aranceles comunes. Recientemente, Chile ha formado junto a Colombia, México y Perú la Alianza del Pacífico, creada en 2012 con un claro enfoque de libre comercio. Esta alianza de países que han privilegiado relaciones de libre comercio como forma de inserción internacional ha sido vista como un contrapeso frente a otros proyectos regionales como MERCOSUR y ALBA, que con muy diversos matices buscan avanzar en una integración que privilegie a la región e incluya una agenda mucho más amplia que la integración comercial [301]. Estos distintos modelos de integración que conviven en el continente han llevado a los expertos a distinguir entre un eje del Pacífico y un eje del Atlántico. El primero correspondería a un modelo de desarrollo de regionalismo abierto y con una relación cercana a los Estados Unidos (todos los miembros de la Alianza del Pacífico tienen firmados TLC con el país del norte) mientras que el eje del Atlántico correspondería a un modelo de desarrollo más proteccionista, orientado a un regionalismo más cerrado y más receloso de los Estados Unidos[302].

---

[300] Fermandois.

[301] Dabène; Lorena Oyarzún Serrano y Federico Rojas de Galarreta, "La Alianza del Pacífico en América Latina ¿Contrapeso regional?", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 8, n° 16 (2013): 9–30.

[302] Oyarzún Serrano y Rojas de Galarreta, "La Alianza del Pacífico en América Latina ¿Contrapeso regional?", 25.

A vistas de lo expuesto, es claro que el TLC firmado recientemente entre Chile y Uruguay se alinea coherentemente con la lógica de integración chilena. De hecho, se suma a una larga lista de tratados bilaterales de estas características firmados por el país. En el caso uruguayo, miembro pleno del MERCOSUR que por tanto estaría ubicado en el eje del Atlántico, la situación es bastante distinta. Desde el mundo sindical y desde algunos sectores de la propia coalición gobernante se han levantado voces para denunciar que esta firma implica un giro hacia una política exterior funcional a los intereses estadounidenses que pondría en riesgo aspectos de soberanía nacional[303].

Recuperada la democracia, Uruguay retomó las líneas históricas de su política exterior, como el principio de no intervención, la defensa de los derechos humanos, el respeto a los compromisos internacionales y la defensa de la soberanía de los Estados[304]. A nivel de inserción internacional, la formación del MERCOSUR en 1991 junto a sus vecinos Argentina y Brasil, además de Paraguay, es sin dudas un punto medular de la política de integración uruguaya posterior a la dictadura. El MERCOSUR fue concebido bajo la lógica del regionalismo abierto, como una plataforma preferencial regional desde la cual insertarse a una economía global abierta. Como su nombre lo indica, el objetivo inicial del acuerdo fue crear un mercado común, que además de tender hacia la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos tendría una política común comercial frente a otros Estados o agrupaciones comerciales[305]. Como paso previo a la realización del mercado común, los países se propusieron constituir una unión aduanera.

La creación del MERCOSUR puso a Uruguay, un país pequeño, en una disyuntiva. Por una parte, esta opción implicaba renunciar a su independencia en términos de realización de acuerdos de comercio con otros países. Por otra parte, aislarse de un proceso de integración liderado por sus dos grandes vecinos, dos de sus principales socios comerciales, tenía costos también obvios. El camino escogido fue la integración plena,

---

[303] republica.com.uy, "TLC con Chile implicaría perder autonomía afirma el PIT-CNT", *Diario La República*, 22 de septiembre de 2016, http://www.republica.com.uy/tlc-chile-implicaria-perder-autonomia-afirma-pit-cnt/582556/.

[304] Ferro Clérico, "Democracia y política exterior".

[305] Aida Lerman Alperstein, "El regionalismo abierto: Mercosur", *Política y Cultura* 8, nº 353–365 (1997), http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700817.

pero el estancamiento del bloque y distintas dificultades que rápidamente se hicieron evidentes llevaron a que el país quedara en una situación incómoda. La enorme asimetría del bloque regional, con dos gigantes como Brasil y Argentina por una parte y dos países pequeños como Uruguay y Paraguay por otra, se expresó en muchos conflictos y poca capacidad de Uruguay para hacer valer sus posturas (notoriamente su voluntad de que el bloque avanzara en acuerdos comerciales con las potencias mundiales). La instauración de la unión aduanera ha sido compleja, y el alto nivel de excepciones existentes respecto a la creación del arancel común externo lleva a algunos autores a afirmar que el MERCOSUR técnicamente no puede ser considerado una unión aduanera[306]. A pesar de que con el correr de los años los distintos gobiernos uruguayos han reafirmado su voluntad por profundizar el MERCOSUR, el estancamiento del bloque y los problemas recurrentes, que han ido surgiendo con los años, han llevado al cuestionamiento de distintos sectores sobre esta estrategia internacional. Además de los problemas en términos de integración económica, el MERCOSUR se mostró incapaz de solucionar diferendos de peso entre sus miembros, como el conflicto por las papeleras entre Uruguay y Argentina que tuvo bloqueados los puentes binacionales por años. Recientemente, la integración de Venezuela como miembro pleno, realizada mientras Paraguay estaba suspendido, fue muy controversial y dividió al propio gobierno uruguayo[307][308]. En el momento de escribir estas líneas, existe una crisis aún mayor generada por la negativa de Brasil a que Venezuela asuma la presidencia pro témpore del bloque[309].

---

[306] Ignacio Bartesaghi, "La encrucijada de la política exterior del Uruguay: ¿el Mercosur, la Alianza del Pacífico o ambas?", 2013, http://ucu.edu.uy/sites/default/files/La%20encrucijada%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20exterior%20del%20Uruguay.pdf.

[307] Paraguay se negaba a esta incorporación, pero los demás socios aprovecharon su suspensión debido a la crisis institucional por el golpe parlamentario que depuso a Lugo de modo de incorporar a Venezuela.

[308] Germán Bidegain, "Uruguay, ¿el año bisagra?", *Revista de Ciencia Política* 33, nº 1 (2013): 351–74.

[309] El País, "Mercosur impide la presidencia de Venezuela y amenaza con expulsarla", *www.elpais.com*, 14 de septiembre de 2016, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/14/argentina/1473818260_333167.html.

Uruguay también forma parte de otras instancias de integración regional, como UNASUR y CELAC, pero estas instancias no tienen impactos mayores en términos de su estrategia de inserción comercial. Es justamente respecto a este tema que en los últimos años han existido importantes debates en el país. La parálisis del bloque y su pasividad para firmar acuerdos con otros bloques o potencias fuera de la región han incentivado a los gobiernos a buscar generar de forma pragmática acuerdos de libre comercio para abrir mercados a las exportaciones del país[310]. El Frente Amplio, en el gobierno desde 2005, también ha intentado seguir este camino. Paradójicamente, las mayores resistencias del sistema de partidos para avanzar en este sentido provinieron del interior del propio partido de gobierno. Además, fuera del sistema de partidos, distintas organizaciones sociales han manifestado su desacuerdo con este tipo de estrategia, que a su entender podrían poner en riesgo la soberanía nacional. El MERCOSUR sigue siendo visto por estos sectores como la mejor plataforma para avanzar en la integración comercial internacional. El debate nacional respecto a qué estrategia seguir se volvió especialmente visible en el primer gobierno del Frente Amplio, que buscó acelerar negociaciones con Estados Unidos para ampliar la relación comercial rápidamente. La incómoda situación del país quedó evidenciada en el hecho que al mismo tiempo que buscaba avanzar en este sentido, el gobierno debió representar la posición conjunta de rechazo del MERCOSUR al ALCA, ya que ocupaba la presidencia pro témpore del bloque durante la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata de 2005[311]. El acercamiento comercial con Estados Unidos ha sido complejo, y la propia fuerza política luego de un debate interno rechazó la posibilidad de buscar un TLC, a pesar de que ciertas señales de parte del gobierno habían dado cuenta de la voluntad de avanzar en este sentido. A la resistencia interna del Frente Amplio, se sumó la oposición de diversas organizaciones sociales que se agruparon en torno a la Comisión de Defensa de la Soberanía (sindicatos, estudiantes, cooperativistas

[310] Bartesaghi, "La encrucijada de la política exterior del Uruguay: ¿el Mercosur, la Alianza del Pacífico o ambas?"; Lilia Ferro Clérico, Wilson Fernández Luzuriaga, y Diego Hernández Nilson, "La Estrategia De Inserción Internacional De Uruguay En El Gobierno Del Frente Amplio", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2006, 129–50.

[311] Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, y Hernández Nilson, "La Estrategia De Inserción Internacional De Uruguay En El Gobierno Del Frente Amplio".

jubilados, etc.). El caso en cuestión ponía sobre la mesa dos temas que históricamente han preocupado a la izquierda uruguaya: los efectos que el libre comercio podría tener sobre el empleo nacional y la relación con los Estados Unidos, potencia de la que siempre denunció sus afanes imperialistas. La eventualidad del TLC también generó en su momento fuertes reacciones de Brasil, señalando su canciller que en caso de firmar un TLC unilateralmente Uruguay estaría abandonando el bloque[312]. Finalmente el gobierno descartó la posibilidad de firmar un TLC, pero firmó más adelante el TIFA (Trade and Investment Framework Agreement), un acuerdo marco de aranceles[313]. Las diferencias entre la política impulsada desde el gobierno por las autoridades del Frente Amplio y la orgánica del partido político se hicieron patentes también recientemente, cuando el gobierno se encontraba en negociaciones para integrarse al TISA (Trade in Services Agreement). Este intento de integración internacional en el área de los servicios fue abortado finalmente por el gobierno debido a una resolución de la fuerza política, que determinó culminar con las negociaciones[314].

El tema del relacionamiento comercial ha estado en la agenda en los sucesivos gobiernos, y a una escala menor, la reciente firma del TLC con Chile ha generado reacciones del mismo tipo. Por tratarse de un país de la región existen menos desconfianzas, pero el desacuerdo con el instrumento y la negociación por fuera del MERCOSUR ponen sobre la mesa nuevamente cuál será la estrategia del país. Además, Uruguay se incorporó en 2012 como miembro observador de la Alianza del Pacífico, que las figuras gubernamentales ven como una interesante posibilidad para ampliar los mercados hacia el Pacífico. Este acercamiento fue visto críticamente por Brasil por ser unilateral. Como resultado, el MERCOSUR

---

[312] Página12, "Uruguay sacudió a los socios mayores del bloque", *www.pagina12.com.ar*, 1 de diciembre de 2006, http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-61591-2006-01-12.html.

[313] La República, "Se firmó el Tifa: Uruguay y EEUU abrieron la puerta a mayor acercamiento comercial", *LARED21*, 26 de enero de 2007, http://www.lr21.com.uy/politica/243716-se-firmo-el-tifa-uruguay-y-eeuu-abrieron-la-puerta-a-mayor-acercamiento-comercial.

[314] El Observador, "Plenario del Frente Amplio resolvió rechazar el TISA", *El Observador*, 9 de mayo de 2015, http://www.elobservador.com.uy/plenario-del-frente-amplio-resolvio-rechazar-el-tisa-n675119.

solicitó integrarse como bloque observador a la AP[315]. Formalmente, la Alianza del Pacífico exige que los nuevos miembros tengan firmados TLC con cada uno de los Estados Parte[316], por lo que la firma del TLC con Chile es un avance en caso que el país decida integrarse. Uruguay ya había firmado en 2004 un TLC con México, el primero de su historia. En caso de que el Parlamento apruebe el el TLC con Chile, Uruguay ya tendría tratados de libre comercio con dos de los cuatro miembros de la AP. Aunque teóricamente los votos opositores deberían apoyar esta iniciativa, resta ver si el Frente Amplio logra unificar a su bancada o se arriesga a votar el acuerdo de forma dividida. La experiencia del rechazo a la eventualidad del TLC y el TISA con Estados Unidos jugó sin dudas en este caso, y una vez firmado el acuerdo con Chile el canciller uruguayo dejó claro que su postura es que esto debe discutirse en el Parlamento y no en las instancias partidarias internas a su propia fuerza política[317]. Más allá de la estrategia del Ejecutivo, es claro que esta situación augura nuevamente un fuerte debate sobre la política exterior del país, buena parte del cual se jugará a la interna del partido gobernante.

CONCLUSIÓN

Podemos concluir que estos dos países enfrentan diferentes desafíos en la actualidad. Chile está viviendo un proceso clave de debate y reformas institucionales que busca acercar al sistema político y la sociedad. Las masivas protestas que se inauguraron en 2011 hicieron patente un fenómeno de descontento que exige una fuerte respuesta y cambios estructurales para redefinir el pacto social. Las instituciones heredadas por la dictadura fueron exitosas durante años en términos de dotar de estabilidad al sistema y marcar un rumbo de desarrollo socioeconómico específico. Sin embargo, el costo fue el aislamiento de una sociedad que

[315] Bartesaghi, "La encrucijada de la política exterior del Uruguay: ¿el Mercosur, la Alianza del Pacífico o ambas?", 33.
[316] Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico disponible en línea: https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4464 [sitio consultado el 15/10/2016]
[317] Redacción 180, "Para Nin es mejor que TLC con Chile no pase por Plenario del FA", *www.180.com.uy*, 10 de mayo de 2016.
http://www.180.com.uy/articulo/64612_uruguay-deberia-pasar-el-tlc-por-el-parlamento-y-no-por-el-plenario-del-fa-segun-nin-novoa.

hoy denuncia la ilegitimidad de estos arreglos y exige participar de los debates políticos y un mayor control en las decisiones del rumbo del país.

En Uruguay las relaciones entre la sociedad y el sistema político no se han deteriorado como en Chile. Como demuestran los distintos plebiscitos y referéndums en su historia reciente, las organizaciones sociales juegan un rol importante en el debate público, pudiendo incluso afectar la agenda significativamente. En este sentido, el juego político es bastante más abierto que en Chile. Este es sin dudas un aspecto destacable del funcionamiento democrático del país, pero en casos como el de la política exterior puede llevar a situaciones ineficientes, como los sucesivos impulsos y frenos que los últimos gobiernos han tenido en la materia. El país requiere sin dudas una estrategia clara para poder avanzar, pero factores externos (la situación del MERCOSUR) como internos (los desacuerdos al interior del partido de gobierno) han vuelto muy problemático este proceso. Que no se malinterprete, no se sugiere aquí una estrategia a puertas cerradas y de espaldas a la sociedad. Muy por el contrario, el desafío está en transparentar el debate y buscar los difíciles consensos para definir un rumbo claro.

Desde dos experiencias distintas, Chile y Uruguay son ejemplos del difícil balance que enfrentan los sistemas políticos entre representatividad/participación y eficacia gubernamental. En cierta medida esta es una tensión irresoluble. Es la tarea de cada democracia transitar los caminos necesarios para lograr un buen compromiso que se ajuste a su realidad específica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alperstein, Aida Lerman. "El regionalismo abierto: Mercosur". *Política y Cultura* 8, nº 353–365 (1997). http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700817.

Altman, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Arocena, José. "Descentralización: Desafíos, Contexto y el Caso Uruguayo", 2013. http://mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/DESCENTRALIZACION%20-%20DESAFIOS,%20CONTEXTO%20Y%20EL%20CASO%20URUGUAYO%20(2)%20(1).pdf.

Bachelet, Michelle. "Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet. 2014-2018", octubre de 2013.

Bartesaghi, Ignacio. "La encrucijada de la política exterior del Uruguay: ¿el Mercosur, la Alianza del Pacífico o ambas?", 2013. http://ucu.edu.uy/sites/default/files/La%20encrucijada%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20exterior%20del%20Uruguay.pdf.

Bidegain, Germán. "Autonomización de los movimientos sociales e intensificación de la protesta: Estudiantes y mapuches en Chile (1990-2013)". Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015.

———. "Uruguay, ¿el año bisagra?" *Revista de Ciencia Política* 33, nº 1 (2013): 351–74.

Bidegain, Germán, y Víctor Tricot. "Political Opportunity Structure, Social Movements, and Malaise in Representation in Uruguay, 1985-2014". En *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina, and Uruguay.*, editado por Alfredo Joignant, Mauricio Morales, y Claudio Fuentes. Palgrave Macmillan, por publicarse.

Boisier, Sergio. "Chile: la vocación regionalista del gobierno militar". *EURE (Santiago)* 26, nº 77 (mayo de 2000): 81–107. doi:10.4067/S0250-71612000007700004.

———. "Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros". Ensayos. Santiago de Chile: Dirección de Políticas y Planificación Regional, 1993.

Bottinelli, Oscar A. “El semiparlamentarismo criollo”. *www.factum.uy*, 26 de julio de 2015. http://www.factum.uy/analisis/2015/ana150726.php.

Briones, Sebastián, y Andrés Dockendorff. “Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)”. *Estudios internacionales (Santiago)* 47, n° 180 (enero de 2015): 115–38. doi:10.5354/0719-3769.2015.36434.

Carey, John. “Presidential versus Parliamentary Government”. En *Handbook of New Institutional Economics*, editado por Claude Menard y Mary M. Shirley, 2008 edition., 91–112. Berlin: Springer, 2008.

Castiglioni, Rossana. “Chile: Elecciones, Conflictos e Incertidumbre”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 34, n° 1 (2014): 79–104. doi:10.4067/S0718-090X2014000100004.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. LC/G.1801/Rev.1-P. Santiago de Chile: Publicaciones de Naciones Unidas, 1994.

Corvalán, Alejnadro. “Sistema Binominal: un desincentivo a la participación electoral”. Claves de Políticas Públicas. Santiago, Chile, 2012. http://www.politicaspublicas.udp.cl/media/publicaciones/archivos/341/Sistema_Binominal,_un_desincentivo_a_la_participacion_electoral.pdf.

Dabène, Olivier. En *Les enjeux du développement en Amérique Latine. Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, de Carlos Quenan y Sébastien Velut, 62–93. À Savoir. France: Institut des Amériques, 2014.

De los Reyes, Ignacio. “‘Pentagate’, el caso que destapó la corrupción en Chile”. *BBC Mundo*, 16 de enero de 2015. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150115_chile_caso_penta_corrupcion_irm.

Delamaza, Gonzalo. *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Lom Ediciones, 2005.

Eaton, Kent. “Risky Business: Decentralization from above in Chile and Uruguay”. *Comparative Politics* 37, n° 1 (2004): 1–22. doi:10.2307/4150121.

Eisinger, Peter K. “The Conditions of Protest Behavior in American Cities”. *The American Political Science Review* 67, n° 1 (1 de marzo de 1973): 11–28. doi:10.2307/1958525.

El Mostrador. “Adimark: Desaprobación de Bachelet se mantiene pero la del gobierno y los ministros sufre un fuerte deterioro”. *El Mostrador*, 3 de marzo de 2016. http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/03/03/adimark-desaprobacion-de-bachelet-se-mantiene-pero-la-del-gobierno-y-los-ministros-sufre-un-fuerte-deterioro/.

El Observador. “Plenario del Frente Amplio resolvió rechazar el TISA”. *El Observador*, 9 de mayo de 2015. http://www.elobservador.com.uy/plenario-del-frente-amplio-resolvio-rechazar-el-tisa-n675119.

El País. “El TLC con Chile y el Frente Amplio”. *www.elpais.com.uy*, 10 de octubre de 2016. http://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/tlc-chile-frente-amplio.html.

———. “Mercosur impide la presidencia de Venezuela y amenaza con expulsarla”. *www.elpais.com*, 14 de septiembre de 2016. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/14/argentina/1473818260_333167.html.

———. “Uruguay firmó TLC con Chile: ‘Va a traer un gran beneficio’, dijo Nin”. *www.elpais.com.uy*, 10 de abril de 2016. http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-firma-tlc-chile.html.

Faig Garicoits, Juan Francisco. *Sistema electoral y gobernabilidad en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce, 1996.

Falleti, Tulia G. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America by Tulia G. Falleti*. Cambridge University Press, 2010.

Ferla, Paula, Alejandra Marzuca, Alicia Veneziano, y Yanina Welp. “Descentralización y Participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana”. Instituto de Desarrollo Local (IDEL) de la Universidad Católica, Centre for Research on Direct Democracy (C2D), Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Universidad de la República, Plan Cuenca del Arroyo Carrasco, Defensoría del Vecino de Montevideo, 2012.

Fermandois, Joaquín. En *Latin American Foreign Policies*, de Gian Luca Gardini y Peter Lambert, 35–52, Edición: 2011. New York: AIAA, 2011.

Fernández, Bastián, y Nicol Sepúlveda. “SQM: los ‘top ten’ del millonario financiamiento político ilegal de parte de la minera controlada por Ponce Lerou”. *El Mostrador*, 2 de septiembre de 2015.

http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/09/02/sqm-los-top-ten-del-millonario-financiamiento-politico-ilegal-de-parte-de-la-minera-controlada-por-ponce-lerou/.

Ferro Clérico, Lilia. "Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006)". *América Latina Hoy*, 2006. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804406.

Ferro Clérico, Lilia, Wilson Fernández Luzuriaga, y Diego Hernández Nilson. "La Estrategia De Inserción Internacional De Uruguay En El Gobierno Del Frente Amplio". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2006, 129–50.

FLACSO. *Una Reforma Necesaria. Efectos del Sistema Binominal*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2006. http://www.flacsochile.org/publicaciones/una-reforma-necesaria-efectos-del-sistema-binominal/.

Fuentes Vera, Cristián. "Política exterior de Chile (transición, políticas públicas y algo más)". *Revista Enfoques* 14, nº 24 (30 de julio de 2016): 203–27.

Garretón, Manuel Antonio. *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. University of North Carolina Press, 2003.

———. "La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy". En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, 189–202. Buenos Aires: CLACSO, 2001. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lanzaro.html.

Godoy Arcaya, Óscar. "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida". *Revista de ciencia política (Santiago)* 23, nº 2 (2003): 7–42. doi:10.4067/S0718-090X2003000200002.

Grindle, Merilee S. *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance by Merilee S. Grindle*. Princeton University Press, 2007.

Gros Espiell, Héctor. "Uruguay:¿Presidencialismo o parlamentarismo?" *Cuestiones Constitucionales* 7, nº 87–108 (2002). http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500703.

Joignant, Alfredo, Mauricio Morales, y Claudio Fuentes, eds. *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina, and Uruguay.* Palgrave Macmillan, por publicarse.

La República. “Se firmó el Tifa: Uruguay y EEUU abrieron la puerta a mayor acercamiento comercial”. *LARED21*, 26 de enero de 2007. http://www.lr21.com.uy/politica/243716-se-firmo-el-tifa-uruguay-y-eeuu-abrieron-la-puerta-a-mayor-acercamiento-comercial.

Lanzaro, Jorge. “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista”. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, 283–317. Buenos Aires: CLACSO, 2001. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lanzaro.html.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy* 1, nº 1 (1990): 51–69.

Londregan, John B. *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge University Press, 2000.

Luna, Juan Pablo, y David Altman. “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”. *Latin American Politics and Society* 53, nº 2 (1 de junio de 2011): 1–28. doi:10.1111/j.1548-2456.2011.00115.x.

Mardones Z., Rodrigo. “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”. *EURE (Santiago)* 34, nº 102 (agosto de 2008): 39–60. doi:10.4067/S0250-71612008000200003.

———. “The Congressional Politics of Decentralization The Case of Chile”. *Comparative Political Studies* 40, nº 3 (1 de marzo de 2007): 333–58. doi:10.1177/0010414006290108.

Marsteintredet, Leiv, y Einar Berntzen. “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”. *Comparative Politics* 41, nº 1 (1 de octubre de 2008): 83–101. doi:10.2307/20434106.

Menéndez-Carrión, Amparo, y Alfredo Joignant. “De la ‘democracia de los acuerdos’ a los dilemas de la polis: ¿transición incompleta o ciudadanía pendiente?” En *La caja de Pandora: El retorno de la transicion chilena*, de Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant, 1. ed edition. Santiago, Chile: Planeta/Ariel, 1999.

Midaglia, Carmen, Marcelo Castillo, y Martín Freigedo. “Mapeo de iniciativas en clave de política pública”. En *Aportes y reflexiones para la*

agenda nacional de descentralización, editado por José Raúl Rodríguez, 68–97. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2011.
Monestier, Felipe. *Movimientos Sociales, Partidos Políticos y Democracia Directa "Desde Abajo" en Uruguay (1985-2004)*. Buenos Aires: CLACSO, 2010.
Montecinos, Egon. "Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile". *Revista Venezolana de Gerencia* 10, nº 31 (septiembre de 2005): 433–62.
Moreira, Constanza. "Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los 90". *América Latina Hoy* 36 (2004): 17–45.
Moulian, Tomás. *Chile actual: Anatomía de un mito*. 1. ed edition. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2002.
Muñoz Gomá, Oscar. *El modelo económico de la Concertación. 1990-2005 ¿Reformas o cambio?* Editorial Catalonia y Flacso, 2007.
Mustapic, Ana María. "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001". *Desarrollo Económico* 45, nº 178 (1 de julio de 2005): 263–80. doi:10.2307/3655859.
Nohlen, Dieter. "Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos". *Revista de Estudios Políticos*, nº 99 (1998). http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=256&IDA=17139.
Norris, Pippa. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* 1 edition. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2008.
Oyarzún Serrano, Lorena, y Federico Rojas de Galarreta. "La Alianza del Pacífico en América Latina ¿Contrapeso regional?" *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 8, nº 16 (2013): 9–30.
Página12. "Uruguay sacudió a los socios mayores del bloque". *www.pagina12.com.ar*, 1 de diciembre de 2006. http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-61591-2006-01-12.html.
PNUD. *AUDITORÍA A LA DEMOCRACIA. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2014.
Redacción 180. "Para Nin es mejor que TLC con Chile no pase por Plenario del FA". *www.180.com.uy*, 10 de mayo de 2016.

http://www.180.com.uy/articulo/64612_uruguay-deberia-pasar-el-tlc-por-el-parlamento-y-no-por-el-plenario-del-fa-segun-nin-novoa.
republica.com.uy. “TLC con Chile implicaría perder autonomía afirma el PIT-CNT”. *Diario La República*, 22 de septiembre de 2016. http://www.republica.com.uy/tlc-chile-implicaria-perder-autonomia-afirma-pit-cnt/582556/.
Rosales, Mario. “Descentralización en América Latina y Tareas del Municipalismo”. Colección Ideas. Santiago de Chile: Fundación Chile 21, 2011.
http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2011/09/Colecci%C3%B3n-Ideas-N%C2%BA-120.pdf.
Rosenblatt, Fernando, Germán Bidegain, Felipe Monestier, y Rafael Piñeiro Rodríguez. “A Natural Experiment in Political Decentralization: Local Institutions and Citizens’ Political Engagement in Uruguay”. *Latin American Politics and Society* 57, nº 2 (1 de junio de 2015): 91–110. doi:10.1111/j.1548-2456.2015.00268.x.
Segovia, Carolina, y Ricardo Gamboa. “CHILE: EL AÑO EN QUE SALIMOS A LA CALLE”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 32, nº 1 (2012): 65–85. doi:10.4067/S0718-090X2012000100004.
Shugart, Matthew Soberg, y John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. First Edition edition. Cambridge England; New York: Cambridge University Press, 1992.
Siavelis, Peter. “Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet”. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, 189–202. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lanzaro.html.
Siavelis, Peter M. *The President and Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. 1 edition. University Park, Pa: Penn State University Press, 2000.
Somma, Nicolás M. “The Chilean student movement of 2011-2012: challenging the marketization of education”. *Interface: a journal for and about social movements* 4, nº 2 (2012): 296–309.
Somma, Nicolás M., y Rodrigo Medel. “Shifting relationships between social movements and institutional politics”. En *Social Movements in Chile.*

Organization, Trajectories, and Political Consquences, de Marisa von Bülow y Sofía Donoso. Palgrave Macmillan, por publicarse.
Toro, Sergio. “La inscripción electoral de los jóvenes en Chile: Factores de incidencia y aproximaciones al debate”. En *Modernización del Régimen Electoral Chileno*, editado por Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo, y Ignacio Walker, 101–22. Santiago, Chile: PNUD, 2007.
Tricot, Tito. *Autonomía, el movimiento mapuche de resistencia*. Ceibo. Santiago, Chile, 2013.
Valenzuela, Arturo. “Crisis de Representación y Reforma Política en Chile”. CEP -CIEPLAN, 2012.
van Klaveren, Alberto. “La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)”. *Estudios Internacionales* 169 (2011): 155–72.

MÁS LEJOS QUE CERCA: DESIGUALDAD Y VOTO EN EL GRAN SANTIAGO

Hugo Contreras
Miguel Ángel Fernández
Eugenio Guzman

I. INTRODUCCIÓN

El análisis geográfico electoral es una herramienta que ha sido empleada de manera frecuente para la comprensión del comportamiento electoral y político en general. A modo de ejemplo, la distribución espacial de determinados atributos constituyen herramientas frecuentemente empleadas en el análisis electoral, por ejemplo, factores climatológicos

En general, se pueden distinguir dos niveles, por una parte, la distribución territorial de los resultados; y, por otra, el establecimiento de relaciones entre los resultados electorales con aspectos sociales, culturales, económicos e incluso climatológicos[318] (Reynoso, 1991).

Ahora bien, como mecanismo de participación ciudadana, el voto puede ser ejercido de diversas formas, de hecho así lo muestra la experiencia de distintos países. En el caso chileno es de manera presencial en las urnas, para lo cual se disponen locales de votación que se han designado para cada circunscripción electoral, y en los cuales funcionarán las mesas receptoras de sufragios[319].

Algunos antecedentes

Las elecciones son la expresión más común de las preferencias ciudadanas a través de la elección de representantes (en el caso de la

[318] A modo de ejemplo, Gomez, Sansford and Krause (2007) examinan el efecto del clima sobre la participación de los votantes en 14 elecciones presidenciales de Estados Unidos, encontrando que, en comparación con las condiciones normales, la lluvia y la nieve reduce la participación de votantes.

[319] Además del procedimiento típico de voto en un local de votación, también se admiten otras fórmulas como el voto por correo y en el exterior en locales específicos tales como embajadas y consulados.

democracia representativa) luego importa conocer cuán próximo, espacialmente hablando, se encuentran los locales de votación para de ese modo minimizar los costos de votar a los ciudadanos, específicamente cuando el acto de hacerlo es voluntario. Al respecto, existe bastante literatura que muestra el impacto de variables legislativas que facilitan o entorpecen (encarecen) la decisión de los votantes de ir a las urnas (Rosenstone y Wolfinger, 1978; Franklin, 2004; Caldeira, Patterson, y Markko 1985; Cox y Munger 1989; Kim, Petrocik, y Enokson 1975; Nagler 1991; Patterson y Caldeira 1983; Squire, Wolfinger, y Glasse, 1987; Wolfinger y Rosenstone, 1980; Knack, 1995; Franklin, 2001; Knack, 2001). A modo de ejemplo, encontramos las facilidades para la inscripción tales como requisitos de residencia, pago de impuestos, duración de la inscripción, días necesarios para inscribirse antes de la elección, día de la semana, cobertura de locales de inscripción, etc. También existen estudios que muestran las características o tipos de locales de votación y su influencia en la votación, como es el caso de escuelas y templos, (Berger, Meredith and Wheeler, 2006).

Ahora bien, un tema algo menos explorado, aunque no por ello menos importante y que en la práctica sí ha sido abordado tiene que ver con el acceso a locales de votación y sus efectos sobre la participación (Mills y Willow, 2001; Gimpel y Schuknecht, 2003; Dyck y Gimpel, 2005; Haspel y Knotts, 2005; Barreto, Cohen-Marks y Woods, 2009). Así, teóricamente se espera que la dificultad de acceso a los lugares de votación generan desincentivos en los ciudadanos, disminuyendo su probabilidad de participar en los comicios.

En el caso chileno han existido sistemáticos esfuerzos académicos por comprender el fenómeno de la participación (Guzmán et al., 2015; Contreras et al., 2015). Por lo general, éstos se basan en datos de encuestas a nivel individual o datos agregados por comuna. Sin embargo, no existe evidencia que permita comprender el fenómeno desde una perspectiva geográfico – espacial.

En este contexto, resulta relevante observar la distribución espacial de los locales de votación y los patrones que de ella derivan. Para ello a continuación se realiza un análisis exploratorio y estructural de la distribución de locales de votación en las comunas del Gran Santiago, con

el objeto de evaluar su nivel de concentración ("clusterización") y explorar la factibilidad de mejorar la distribución en comunas que lo requieran.

II. ¿CÓMO SE SELECCIONAN LOS LOCALES DE VOTACIÓN EN CHILE?

En su Artículo 52, la Ley 18.700 (Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios), señala que con, a lo menos, "sesenta días de anticipación a la elección o plebiscito, el Servicio Electoral determinará, para cada circunscripción electoral, los locales de votación en que funcionarán las mesas receptoras de sufragios". Para esto, "el Director Regional del Servicio Electoral solicita a la Comandancia de Guarnición, a lo menos con sesenta días de anticipación a la determinación de los locales de votación, un informe sobre los locales o recintos, estatales o privados, que sean más adecuados para el expedito funcionamiento de las mesas, la instalación de cámaras secretas y la mantención del orden público".

Según la propuesta de la Comandancia de Guarnición "el Servicio Electoral deberá preferir aquellos locales de carácter público en la medida que existan establecimientos suficientes para atender las necesidades para la instalación de las mesas de la circunscripción electoral que corresponda, considerando criterios de facilidad de acceso para los electores". También se dispone que, en caso de ser necesario, se podrá disponer establecimientos de propiedad privada en tanto posean su estatus de establecimientos educacionales o deportivos. Por último, también se establece la posibilidad de usar bienes nacionales de uso público en tanto sean parques cuyo tamaño permita el establecimiento mesas receptoras de sufragios.

En este sentido, la Ley es clara respecto de los principios de accesibilidad para ejercer el derecho a votar. No obstante, cabe preguntarse si efectivamente en la práctica la distribución espacial cumple de manera adecuada con dichos principios y aun cumpliéndolo es susceptible de mejoras u optimización de las distancias.

III. METODOLOGÍA

La estadística espacial permite analizar distribuciones, patrones, procesos y relaciones espaciales. Si bien pueden haber similitudes entre las estadísticas espaciales y no espaciales (tradicionales) en términos de conceptos y objetivos, las primeras son únicas ya que se desarrollaron específicamente para ser utilizadas con datos geográficos. Los métodos estadísticos espaciales, como su nombre lo indica, incorporan el espacio (proximidad, área, conectividad y otras relaciones espaciales) directamente en sus operaciones permitiendo resumir las principales características de una distribución espacial (por ejemplo, determinar el centro medio o la tendencia direccional global), identificar clusters espaciales estadísticamente significativos (puntos calientes y puntos fríos) o valores atípicos espaciales, evaluar los patrones generales de clustering o dispersión, agrupar entidades basadas en similitudes de atributos, identificar una escala apropiada de análisis y explorar las relaciones espaciales.

Es así que a un conjunto de datos recolectados en distintos puntos del espacio se le pueden aplicar las técnicas estadísticas tradicionales. Ahora bien, en la medida que cada punto tiene asociada una coordenada, y esta provee información adicional, ello permite analizar y obtener resultados estadísticos diversos.

Si trabajamos en el plano cartesiano, con una serie de valores de una variable "a" y disponemos además de sus coordenadas (***x,y***) un conjunto (***x,y,a***), es posible realizar un análisis estadístico de ***a*** y su localización en dicho espacio. Luego, se puede analizar tanto la disposición espacial (***x,y***) con independencia de los valores de *a*, y la distribución espacial (***x,y***) y los valores de recolectados (***x,y,a***).

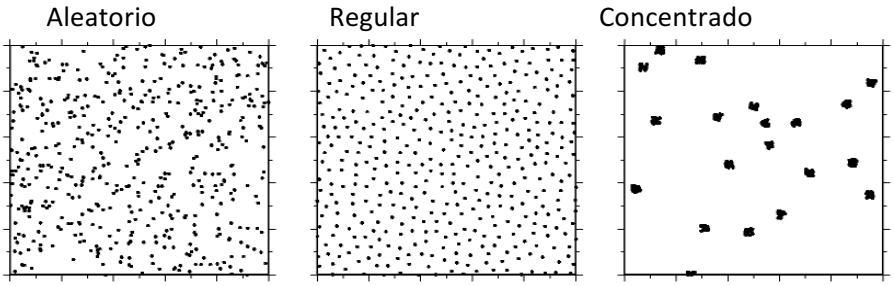
El análisis estadístico espacial permite diversos tipos de análisis con sus respectivas equivalencias en la estadística tradicional (Olaya 2011). Así, las *medidas centrográficas* son el equivalente espacial de las medidas de tendencia central (media y mediana) y de dispersión (desviación típica). A ello se agrega el *análisis estadístico de líneas* (descriptores estadísticos para líneas y ángulos); el *análisis de patrones de puntos* para caracterizar la estructura espacial de puntos (densidad, distancias y configuración); y

por último, *autocorrelación espacial* lo que permite comprender las similitudes entre puntos cercanos.

Teniendo en cuenta lo anterior se procedió a analizar la distribución de los locales de votación de la última elección 2013 que es administrada por el Servicio Electoral de Chile. Dichos registros corresponden a los locales de votación de las comunas del Gran Santiago. Posteriormente se identificó la ubicación espacial de dichos locales (Datúm WGS84 proyección UTM 19S).

Posteriormente, empleando el método de vecino más cercano (Evans, 1954) se procedió al análisis de la distribución de los locales. Este método permite analizar las distancias de cada punto a su vecino más cercano. Comparando estas distancias con el valor que cabe esperar en una distribución aleatoria, puede deducirse el tipo de estructura en la distribución observada, por ejemplo, si se trata de distribuciones concentrada o regular (ver Figura 1).

Figura 1: Tipos de patrones para puntos, de izquierda a derecha, patrones de puntos: agregado, aleatorio y regular.



Fuente: Rozas y Camarero (2005).

Para lo anterior se calcula un índice o promedio de vecinos más cercanos en base a la distancia promedio desde cada entidad hasta la entidad vecina más próxima. Dicho índice mide la distancia entre cada centroide[320] de entidad y la ubicación del centroide de su vecino más cercano. A continuación se calcula el promedio de todas las distancias de vecinos más próximos. Si la distancia promedio es menor que el promedio de una

[320] El centroide de una figura u objeto corresponde al centro simétrico. Así, por ejemplo en un triangulo es el punto de intersección de sus tres medianas, para un objeto de una dimensional pero uniforme es el punto medio del segmento de línea.

distribución hipotética ***aleatoria***, se considera que la distribución de las entidades que se analiza es ***concentrada***. Si la distancia promedio es mayor que la distribución hipotética aleatoria, se considera que las entidades tienen una distribución ***regular***. La relación de vecino más cercano promedio se calcula como la distancia promedio observada dividida por la distancia promedio esperada (con la distancia promedio esperada basada en una distribución hipotética aleatoria con el mismo número de entidades que cubren la misma área total).

Para el análisis espacial y determinación de la concentración, dispersión o aleatoriedad de los locales de votación a nivel comunal, se utilizó el índice o promedio del vecino más cercano (ANN por su sigla en inglés *Average Nearest Neighbor*) disponible en la herramienta de estadística espacial, del paquete ArcMap 10.3 del software ArcGis.

El Índice está dado por:

$$ANN = \frac{\overline{D}_O}{\overline{D}_E}$$

Donde $\overline{D}_O$ corresponde a la distancia media observada entre cada observación y su vecino más cercano (observación más cercana) y $\overline{D}_E$ corresponde a la distancia media esperada de un patrón de distribución aleatorio (media esperada en una distribución de Poisson):

$$\overline{D}_O = \frac{\sum_{i=1}^{n} d_i}{n}$$

$$\overline{D}_E = \frac{0.5}{\sqrt{n/A}}$$

d_i a la distancia entre una observación y su vecino más cercano, n al total de observaciones y A el área de un rectángulo mínimo alrededor a todas las observaciones o al área en estudio si esta se conoce y es especificada.

Si el índice es menor que 1, el patrón exhibe clustering, es decir agregación; si el índice es mayor que 1, la tendencia es la dispersión.

Conociendo este resultado y bajo la hipótesis de aleatoriedad espacial completa puede asumirse una distribución normal de los valores de distancia con la media, pueden hacerse contraste de significancia para conocer con qué grado de confianza es posible afirmar que la distribución

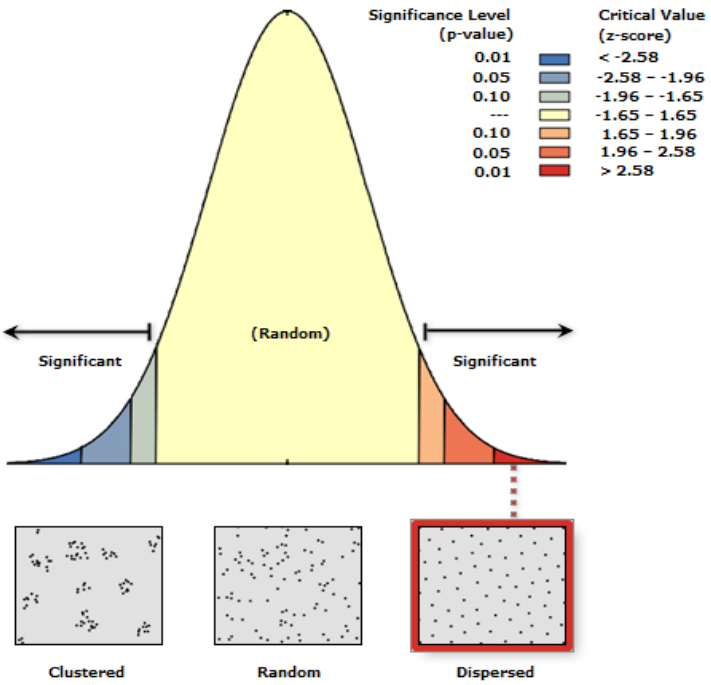
analizada es o no aleatoria. Según esto, el valor crítico del indicador (ver figura 2) es calculado según:

$$z = \frac{\overline{D}_O - \overline{D}_E}{SE}$$

Donde:

$$SE = \frac{0.26136}{\sqrt{n^2/A}}$$

Figura 2: Contraste para el índice del vecino más cercano.



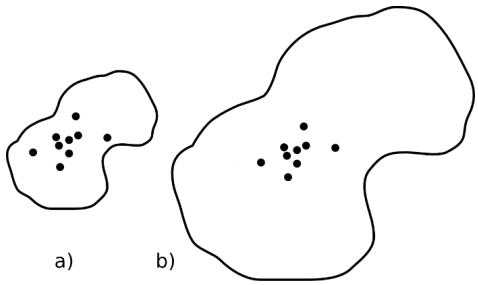
Fuente: ESRI (2014[321]).

Dado que el método de vecino más cercano promedio es sensible al área o superficie, luego, el índice es más efectivo para comparar entidades diferentes en un área de estudio fija. La Figura 3 es un ejemplo clásico de cómo las distribuciones de entidades idénticas se pueden dispersar o

[321] ArcMap 10.3 del software ArcGis.

agrupar según el área de estudio especificada. Puede verse cómo distribuciones espaciales iguales (con la misma distancia típica) representan dispersiones relativas distintas en relación a la zona de estudio.

Figura 3: Distribución aleatoria/dispersa y concentrada, según la superficie analizada



Fuente: Olaya (2014).

Aunque ambas distribuciones tienen la misma distancia típica, la dispersión en relación al área analizada es distinta, con lo que los valores de distancia relativa serán distintos. Según lo anterior, se utiliza el área del rectángulo de encuadre mínimo alrededor de las entidades de entrada. Por su parte, como se señaló, respecto del análisis de patrones de puntos, existen tres tipos de patrones que un proceso de puntos puede generar (figura 1):

a) Concentrado. La densidad de los puntos es muy elevada en ciertas zonas.
b) Aleatorio. Sin ninguna estructura, las posiciones de los puntos son independientes entre sí.
c) Regular. La densidad es constante y los puntos se disponen alejados entre sí.

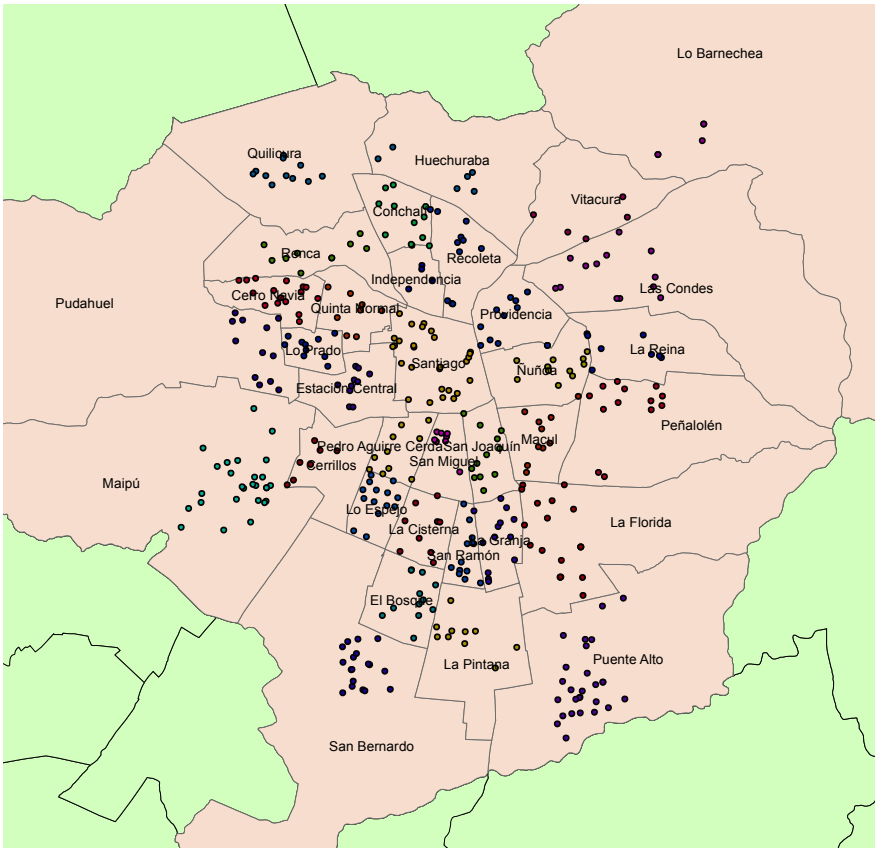
I.V. RESULTADOS

En la Figura 4 se presenta la distribución espacial de los locales de votación para las comunas del Gran Santiago. Cabe destacar que las comunas de la periferia del Gran Santiago presentan una gran superficie cuya densidad demográfica es muy baja, por ejemplo, las comunas del sector oriente como Las Condes, Peñalolén o La Florida. Algo semejante

se aprecia en, comunas del sector poniente como Pudahuel o Maipú, donde gran parte de su superficie corresponde a predios agrícolas o sectores industriales no residenciales.

Para evitar ciertos sesgos de los resultados al considerar la superficie total de dichas comunas y ciertamente con el propósito de evitar el efecto de concentración en las urbano y/o residencial, se realizó una corrección a la superficie de estas comunas, considerando solamente la superficie urbana y/o residencial. En el apéndice 1 se presenta la superficie total de las comunas, así como la superficie corregida de las comunas que están en la situación descrita en el párrafo anterior. Respecto del análisis de distribución espacial de los locales de votación en las comunas del Gran Santiago, según el método propuesto, se pueden clasificar en tres grupos. Comunas que cuya distribución es concentrada, aleatoria o dispersa.

Figura 4: Distribución espacial de locales de votación en las comunas del Gran Santiago.



Fuente: Elaboración Propia.

En la Tabla 1 se presentan las comunas que presentan una distribución concentrada de sus locales de votación. Como se observa en la Tabla 1, las comunas que presentan una distribución concentrada de sus locales de votación, son principalmente aquellas que se ubican en la periferia del Gran Santiago, respecto de las cuales además de realizo un ajuste de su superficie. Su concentración puede deberse a que dichas comunas son las que han presentado una mayor expansión del territorio urbano en las últimas tres décadas, por ejemplo creciendo hacia la pre cordillera y presumiblemente manteniendo los mismos locales de votación desde la década de los 90 sin generar locales nuevos.

Tabla 1: Comunas con distribución concentrada de locales de votación.

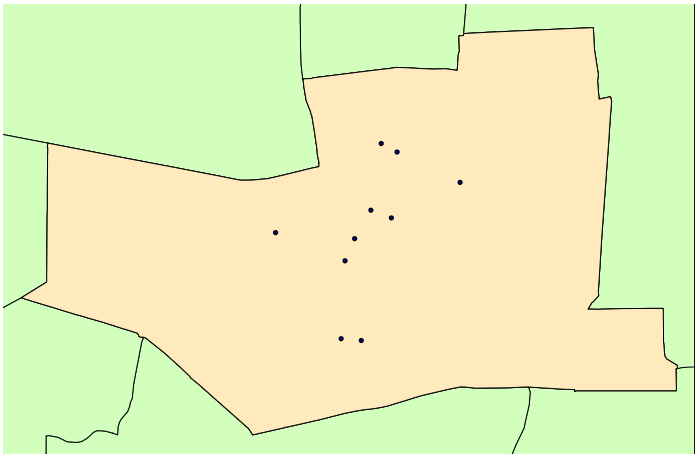
Comuna	Con superficie total	Con superficie corregida
	Ratio	Ratio
San Bernardo	0,256 ***	0,576 ***
Maipú	0,502 ***	0,797 **
Pudahuel	0,294 ***	0,780 **
Lo Barnechea	0,024 ***	0,139 ***
Quilicura	0,385 ***	
Las Condes	0,438 ***	0,68 **
Puente Alto	0,611 ***	0,669 ***
La Florida	0,556 ***	0,748 **
Estación Central	0,476 ***	
Peñalolén	0,571 ***	0,744 *
Huechuraba	0,515 **	0,778
Santiago	0,782 **	
La Reina	0,601 **	0,684 *
Ñuñoa	0,705 *	
San Miguel	0,688 *	

***Significativo al 1%, **significativo al 5%, * significativo al 10%

Fuente: Elaboración Propia.

Por otro lado, cabe destacar que una comuna como Ñuñoa se clasifica como una comuna con una distribución espacial concentrada pues existe una concentración de mesas en un solo local, como lo es el Estadio Nacional. Otro ejemplo lo apreciamos en la comuna de Estación Central (Figura 5).

Figura 5: Comuna con distribución concentrada de locales de votación (Estación Central).



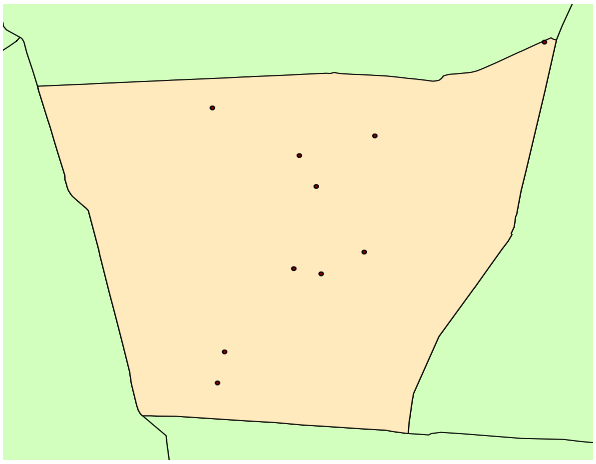
Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 4: Comunas con distribución aleatoria de locales de votación.

Comuna	Ratio
Providencia	0,754
Cerrillos	0,723
Renca	0,801
La Pintana	0,905
Independencia	0,871
El Bosque	0,964
Macul	1,003
Vitacura	1,013
Cerro Navia	1,061
Lo Prado	1,148
Quinta Normal	1,181
Conchalí	1,168
San Ramón	1,164

***Significativo al 1%, **significativo al 5%, * significativo al 10%. Fuente: Elaboración Propia.

Figura 6: Comuna con distribución aleatoria de locales de votación (Macul).



Fuente: Elaboración Propia.

En la Tabla 4 se presentan las comunas que presentan una distribución aleatoria de sus locales de votación. En ellas los valores de significación de la distribución se encuentran dentro de los márgenes normales esperados. Es decir, la distancia promedio a cualquier punto de la comuna no sigue ningún patrón específico y en consecuencia un elector en ellas enfrenta distancias promedio con probabilidad semejante. Un ejemplo de comuna con una distribución aleatoria de sus locales de votación, se presenta la comuna de Macul (Figura 6).

Finalmente, en la Tabla 5 se presentan las comunas que con una distribución regular de sus locales de votación. Cabe destacar que, geográficamente, esta sería la distribución esperada de locales, pues implica que se distribuyen uniformemente en el territorio al cual pertene-cen. La distribución espacial de los locales de estas comunas, podría de-berse a que son comunas tradicionales, y que contrario a las comunas de la periferia del Gran Santiago, son mas pequeñas y centrales y que no han presentado una extensión de su territorio urbano o aun cuando se hayan desagregado de otras (por ejemplo Pedro Aguirre Cerda proveniente de San Miguel), las cuales a inicios de la transición ya estaban constituidas como unidades territoriales-electorales.

Tabla 5: Comunas con distribución dispersa de locales de votación.

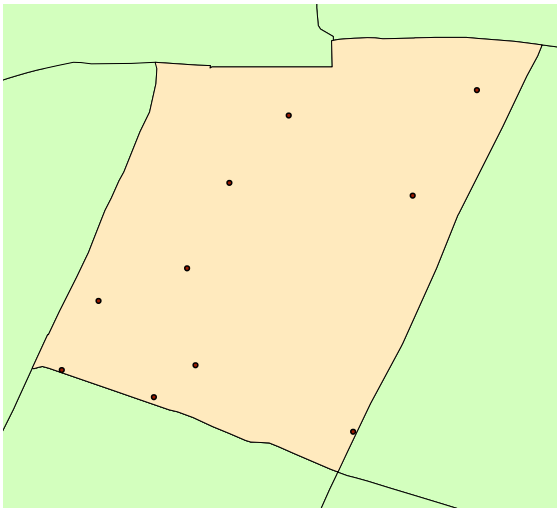
Comuna	Ratio
San Joaquín	1,278 *
La Granja	1,318 **
La Cisterna	1,422 **
Lo Espejo	1,358 ***
Pedro Aguirre Cerda	1,679 ***
Recoleta	3,635 ***

***Significativo al 1%, **significativo al 5%, * significativo al 10%

Fuente: Elaboración Propia.

Como ejemplo de comuna con una distribución regular de sus locales de votación, en la Figura 7 se presenta la comuna de Pedro Aguirre Cerda (PAC).

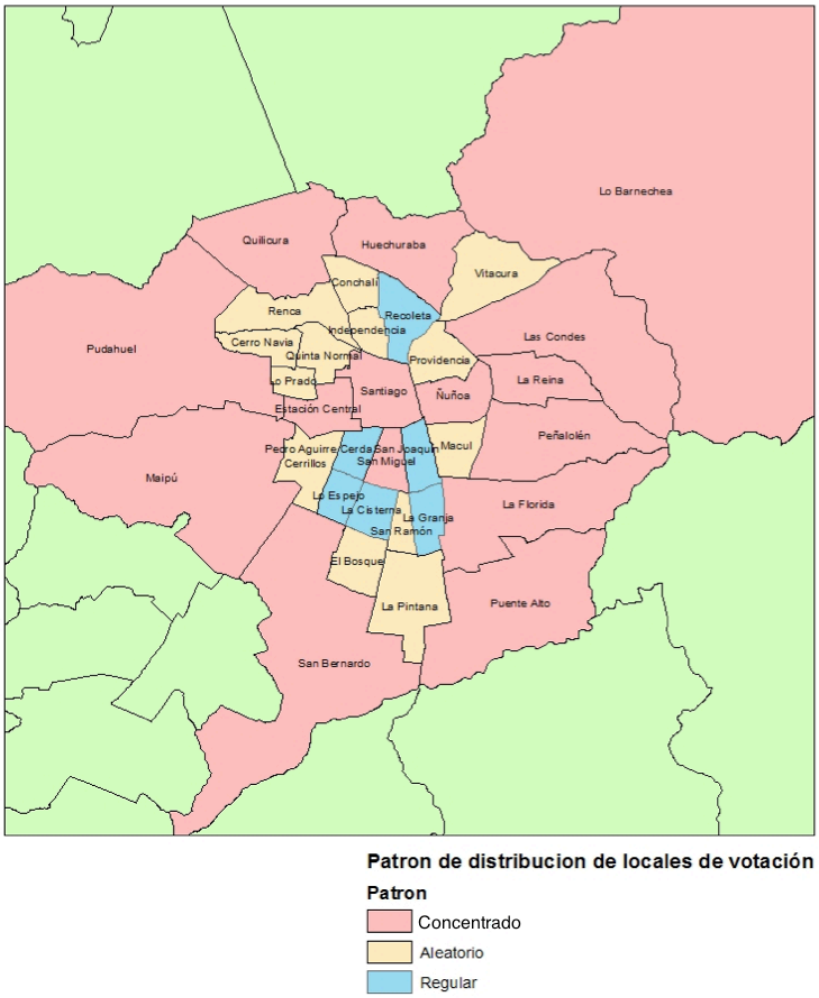
Figura 7: Comuna con distribución dispersa de locales de votación (PAC).



Fuente: Elaboración Propia.

En resumen, en la figura 8 se presenta la distribución y clasificación de comunas del Gran Santiago, según el patrón de distribución espacial de sus locales de votación.

Figura 8: Distribución espacial y clasificación de comunas según patrón de distribución de locales de votación.



Fuente: Elaboración Propia.

V. EJERCICIO DE SIMULACIÓN

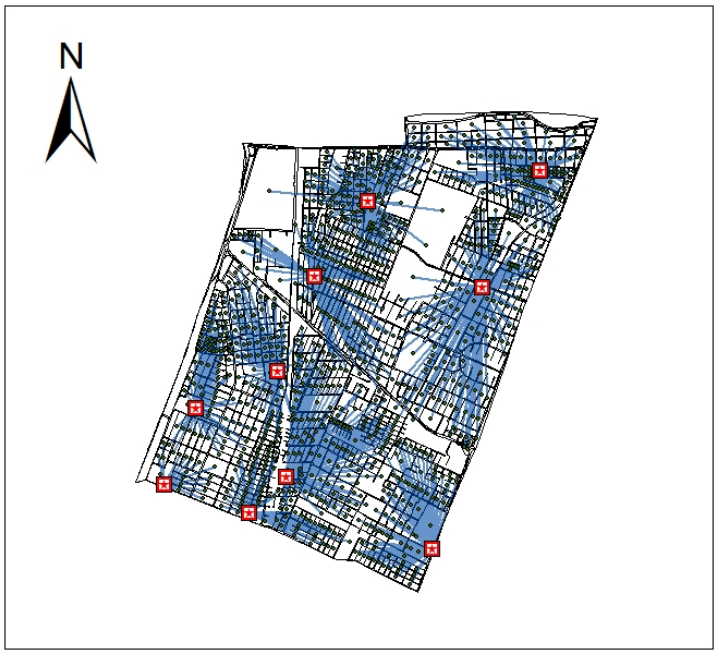
El ejercicio de simulación que a continuación se presentan corresponde a la asignación óptima elaborada a partir de la distribución de los locales de votación en tres comunas: Pedro Aguirre Cerda, Macul y Estación Central. Para cada una de ellas se presentan cuatro cartografías.

1. Asignación sin restricción entre la manzana y el local de votación más cercano. El modelo asigna el local de votación más cercano a la vivienda, dentro de la comuna.
2. Asignación con restricción de 1.000 metros entre la manzana y el local de votación más cercano. El modelo asigna el local de votación más cercano a la vivienda, a una distancia no superior de 1.000 metros, dentro de la comuna.
3. Asignación con restricción de 500 metros entre la manzana y el local de votación más cercano. El modelo asigna el local de votación más cercano a la vivienda, a una distancia no superior de 500 metros, dentro de la comuna.
4. Propuesta de asignación. El modelo muestra una potencial oferta para la demanda no cubierta en el modelo que presenta una restricción de 500 metros entre la manzana y el local de votación más cercano, dentro de la comuna.

Para la propuesta de asignación, junto a la distribución de los locales de votación, se presentan la distribución de establecimientos educacionales como una alternativa para la identificación y asignación de nuevos locales cuando la oferta no alcance para cubrir la demanda según la distribución de los locales o a las restricciones propuestas (distancias).

En la figura 9 se presenta la asignación óptima de locales de votación en la comuna de Pedro Aguirre Cerda de acuerdo al domicilio de sus electores. Como se observa, al presentar la comuna un patrón regular (distribución equidistante) en la distribución de sus locales, no se observan mayores diferencias, en la distancia del domicilio de todos sus electores al local votación que potencialmente se le debiese asignar.

Figura 9. Distribución de locales de votación, Pedro Aguirre Cerda: Sin restricción.



Fuente: Elaboración propia

Del mismo modo, al restringir a una distancia máxima de 1.000 metros se observa similar patrón (figura 10). No así a 500 metros. En este caso, la figura 11 muestra un importante déficit, principalmente en la zona sur oriente de la comuna. Por lo que, al restringir a dicha distancia, existiría mayor desigualdad de acceso pues los electores de dicha zona, incurrirían en un mayor gasto (distancia) para desplazarse a sufragar.

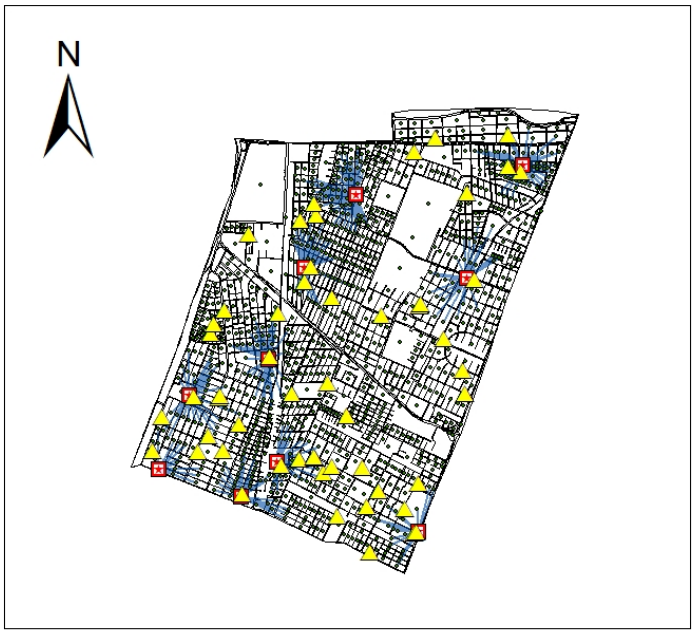
Figura 10. Distribución de locales de votación, Pedro Aguirre Cerda: Restricción 1.000 metros

Fuente: Elaboración propia.

Figura 11. Distribución de locales de votación, Pedro Aguirre Cerda: Restricción 500 metros.

No obstante lo anterior, y como se observa en la Figura 12, existe capacidad en la comuna para asignar nuevos locales, pues hay escuelas suficientes, distribuidas en toda la comuna y equi-distantes a todos los domicilios de los electores.

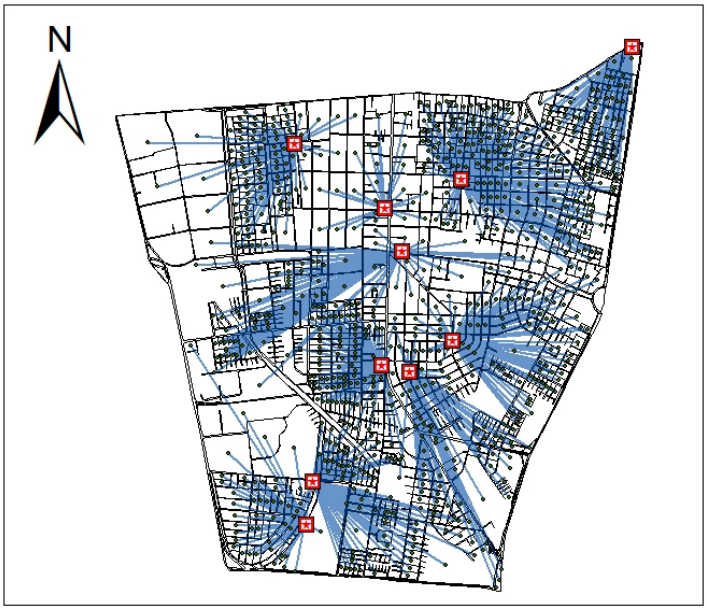
Figura 12. Distribución de locales de votación, Pedro Aguirre Cerda: Propuesta oferta.



Fuente: Elaboración propia.

En la figura 13 se presenta la distribución de locales y la asignación óptima, que minimice la distancia, para los electores de la comuna de Macul. Al presentar una distribución aleatoria de sus locales, o sea que no presenta un patrón definido, se observan diferencia en las distancias desde el domicilio de sus electores a los locales de votación asignados.

Figura 13. Distribución de locales de votación, Macul: Sin restricción



Fuente: Elaboración propia.

En dicha figura se observa que electores que habitan en la periferia de la comuna se desplazarían mayores distancias para sufragar. A su vez en las figura 14 y 15 se presenta la asignación de locales restringiendo distancia. Así, a 1.000 metros se observa que los electores de la periferia de la comuna no tienen un local asignado, por lo que se desplazarían una mayor distancia para sufragar (figura 14)

Figura 14. Distribución de locales de votación, Macul: Restricción 1.000 metros.

Fuente: Elaboración propia.

Al restringir por 500 metros de distancia la desigualdad se hace aun mayor. Se observa la gran cantidad de electores que no tienen asignado un local de votación. Esto demuestra que asignar sin restricción genera una gran desigualad entre los habitantes de la comuna, por lo que se hace necesario una redistribución o asignación de nuevos locales para sus electores (Figura 15).

De acuerdo a lo anterior, la figura 16 muestra que existe una oferta de infraestructura suficiente para cubrir la demanda cuando se quiere acotar la distancia y realizar una asignación de locales de votación equidistante al domicilio de sus electores.

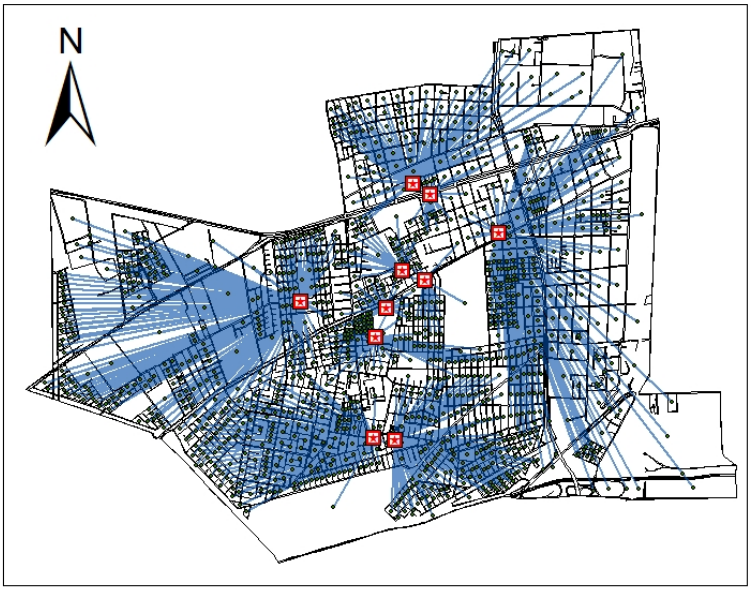
Figura 15. Distribución de locales de votación, Macul: Restricción 500 metros.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 16. Distribución de locales de votación, Macul: Propuesta oferta.

En la figura 17 se presenta la asignación óptima de locales de votación en la comuna de Estación Central de acuerdo al domicilio de sus electores. Como se observa, a partir de la distribución de sus locales, existiría una notoria diferencia, en distancia, entre electores que viven en el centro de la comuna respecto de quienes viven en la periferia.

Figura 17. Distribución de locales de votación, Estación Central: Sin restricción.



Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 18 y Figura 19 se observa la asignación que minimiza la distancia entre el domicilio y el local de votación, a 1.000 y 500 metros, respectivamente. La comuna de Estación Central presenta una distribución agregada o concentrada de sus locales de votación. Esto implica una mayor desigualdad en la distancia desde los domicilio de los electores a los locales de votación, lo cual queda de manifiesto en el presente análisis y que se acrecienta aún más cuando se fija una distancia máxima de 500 metros.

Ahora bien como la concentración se presenta al centro de la comuna, se observa que, de asignarse los locales en función de la cercanía y distancia

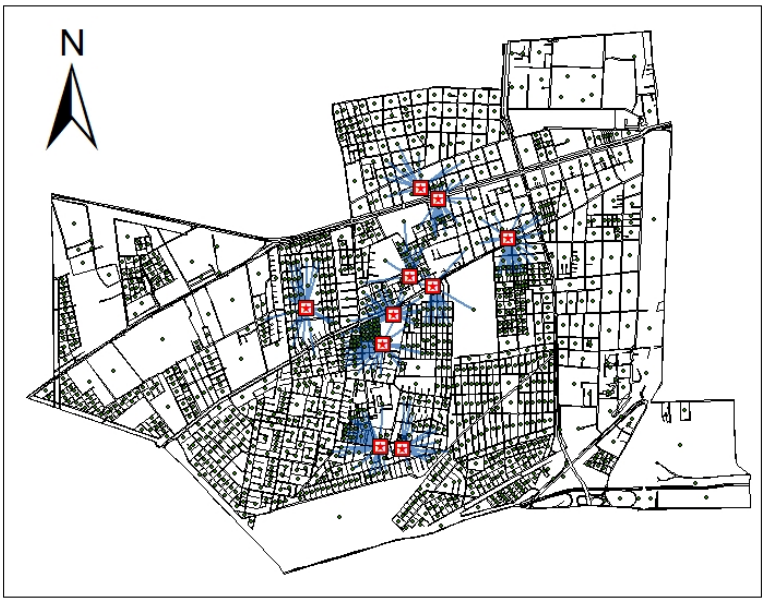
al domicilio, dicha comuna presentaría un fuerte déficit de oferta en su periferia. Esto genera una desigualdad social y espacial en la comuna, puesto que no hay locales distribuidos uniformemente, para que todos sus electores, presenten similar distancia desde su domicilio para ejercer el derecho a voto.

Finamente, en la Figura 20 se presenta una propuesta de locales de votación que satisfaga la demanda no cubierta. Como se observa, existen suficientes establecimientos educacionales para distribuidos en el territorio para realizar una distribución y asignación de locales de votación dentro de la comuna que mejore las distancias del domicilio al lugar de votación. Ahora, si bien en el límite norponiente no existen establecimientos educacionales, en dicha área podría ser otra la infraestructura que preste el servicio, por ejemplo al club social o deportivo.

Figura 18. Distribución de locales de votación, Estación Central: Restricción 1.000 metros.

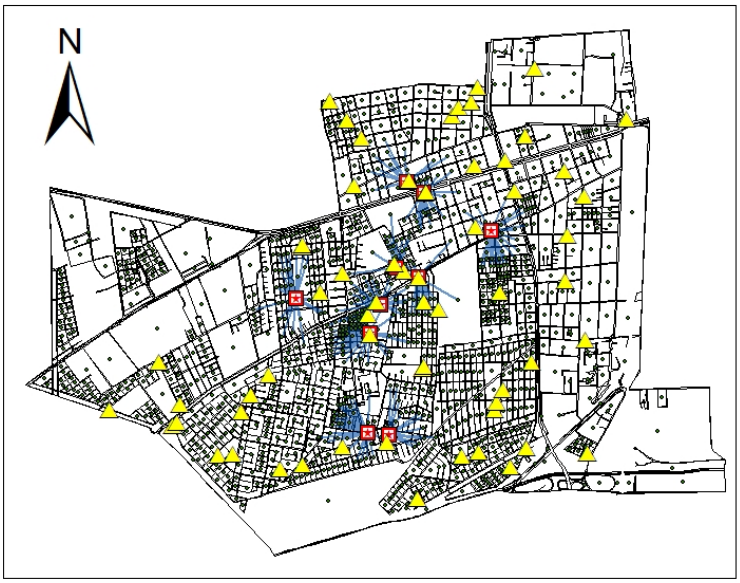
Fuente: Elaboración propia.

Figura 19. Distribución de locales de votación, Estación Central: Restricción 500 metros.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 20. Distribución de locales de votación, Estación Central: Propuesta oferta.



Fuente: Elaboración propia.

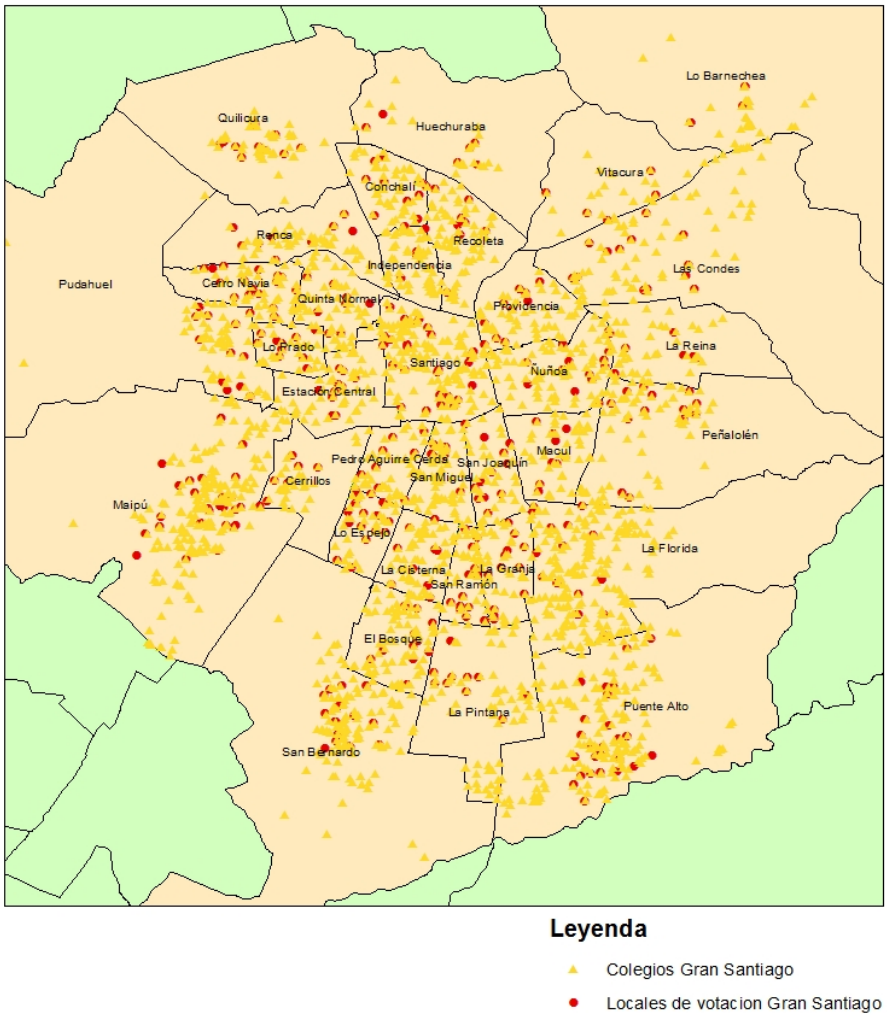
I. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Prima facie los resultados anteriores permiten sostener que existe la posibildad de corregir algunas de las distribuciones arriba mencionadas, particularmente aquellas que presentan estructuras concentradas en sus locales de votación. Es decir, es posible distribuir los locales uniformemente o de modo aleatorio en un territorio, de forma tal que los electores puedan desplazarse y demorar tiempos semejantes para ir a las urnas (asumiendo que el local donde sufraga cada elector se asigna en función de la cercanía al domicilio).

Como se señaló, en el proceso de evaluación de los locales o recintos, estatales o privados de votación, es posible introducir criterios que permitan un diseño uniforme o aleatorio de modo que provean mayor proximidad para el elector. Según dicha propuesta, el Servicio Electoral debería preferir aquellos locales de carácter público en la medida que existan establecimientos suficientes para la instalación de las mesas que corresponda según el número de electores. No obstante, también podría determinar el uso de establecimientos de propiedad privada, siempre que correspondan a establecimientos educacionales y deportivos. Luego, es perfectamente posible mejorar la disponibilidad espacial a nivel de la comuna, con el objeto de optimizar el desplazamiento a los locales (tiempo y distancias) de los electores.

Bajo este contexto, por ejemplo, si consideramos la distribución espacial de los establecimientos educacionales (sin considerar universidades) de las comunas del Gran Santiago (Figura 9), con dependencia pública y privada, podría asignarse un nuevo local o reemplazar uno ya existente, no solo sobre la base del funcionamiento expedito de las mesas, la instalación de cámaras secretas y la mantención del orden público, sino también en función de su ubicación espacial, como una forma de optimizar el desplazamiento de los electores. En efecto, la distribución de locales actualmente lo permite y en consecuencia no supone inversiones físicas adicionales como sería la construcción ad hoc a los ya existentes.

Figura 21: Distribución espacial de locales de votación y escuelas en las comunas del Gran Santiago.



Fuente: Elaboración Propia.

Finalmente, se debe tener en cuenta es que no se cuenta con información respecto de cuál es el porcentaje de población está inscrito en una comuna pero que no vive en ella. A este respecto, cabe señalar que el mejoramiento espacial de los locales de votación no necesariamente debiera mejorar el tiempo de traslado. Ello requeriría de otras medidas que tienen que ver con el sistema mismo de asignación a una mesa. Es decir, si la asignación sigue un criterio residencial, como es obvio y

pertinente, requeriría de parte del elector el que éste regularice su situación. Actualmente, una parte importante de la información (domicilio) se encuentra dispersa en registros de distintas instituciones, lo que de existir mecanismos eficientes de coordinación entre éstas, sería posible reasignar a los votantes a los locales de votación para quienes se encuentran en esta situación.

REFERENCIAS

Barreto, M.; Cohen-Marks, M. and Woods, N., 2009. Are All Precincts Created Equal? The Prevalence of Low-Quality Precincts in Low-Income and Minority Communities. Political Research Quarterly. Volume 62 Number 3, pages 445-458.

Berger, J.; Meredith, M. and S. Christian Wheeler (2006), “Can Where People Vote Influence How They Vote? The Influence of Polling Location Type on Voting Behavior,” Working Paper No. 1926, Graduate School of Business, Stanford University.

Caldeira, G. A., Patterson, S. C., and Markko, G. A., 1985. “The mobilization of voters in congressional elections” Journal of Politics, 47, 490-509.

Clark, P., Evans, F. 1954. Distance to nearest neighbor as a mesure of spatial relationships in populations. Ecology 35: 445-453.

Cox, G. and M. Munger, (1989), “Closeness, expenditures, and turnout in the 1982 U.S. House Elections”, American Political Science Review, 83, 217-231.

Evans, P. J. and Evans, F. C. 1954. Distance to nearest neighbour as a measure of spatial relations in populations. Ecology, 35:445–453.

Dyck, J. and Gimpel, J. 2005. Distance, Turnout, and the Convenience of Voting. * Social Science Quarterly. Volume 86, Issue 3, pages 531–548.

Franklin, M. 2001, "How Structural Factors cause Turnout Variations at European Parliament Elections," European Union Politics 2: 309-328"

Franklin, M.N., 2004, "Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945". Cambridge University Press, Cambridge, MA.

Gimpel, J.G., and J.E. Schuknecht, 2003. Political participation and the accessibility of the ballot box. Political Geography 22 (2003) 471–488.

Gomez, B. T., T. G. Hansford, M.A. Krause (2007) “The Republicans Should Pray for Rain: Weather, Turnout, and Voting in U.S. Presidential Elections, The Journal of Politics, Vol. 69, No. 3, August 2007, pp. 649–663.

González, J. (1999). Geografía electoral de Chile: comportamiento del electorado chileno entre 1932 / 1992.Estudios Geográficos, 60(234), 121-138.

Guzmán, Troncoso y Fernández (2015), “Efectos del cambio de voto voluntario a voto obligatorio ¿Por qué los votantes chilenos se quedan en la casa?”, Documento de Trabajo Nº26, Universidad del Desarrollo.

Kim, J.-O., Petrocik, J.R., Enokson and S.N., (1975), “Voter turnout among the American states: systemic and individual components” American Political Science Review 69, 107 e 123.

Knack, S., 1995, “Does motor voter work?”, Journal of Politics, 57(3), 796-811.

Knack, S., 2001, "Election-day Registration: The Second Wave", American Politics Research 2001 29: 65

Ley 18.700: Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 1988.

Monzón, N (2009). Geografía electoral. Consideraciones teóricas para el caso argentino. Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía, 18, 119-128.

Moshe Haspel, M. and Gibbs, H. 2005. Location, Location, Location: Precinct Placement and the Costs of Voting. Journal of Politics. Volume 67, Issue 2, pages 560–573.

Nagler, Jonathan. 1991, “The Effect of Registration Laws and Education on U.S. Voter Turnout” American Political Science Review 85: 1393–1405.

Olaya, V. 2014. Sistemas de Información Geográfica. Disponible on line http://volaya.github.io/libro-sig/

Patterson, S.C. and Caldeira, G.A., 1983. Getting out the vote: participation in Gubernatorial elections. American Political Science Review 77, 675e689.

Reynoso, V. M. (1991). Notas para una geografía electoral del estado de Sonora. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 11(22), 87-116.

Rosenstone, S.J., Wolfinger, R.E., 1978. The effect of registration laws on voter turnout. American Political Science Review 72, 22e45.

Squire, P., Wolfinger, R. E., and Glass, D. P., 1987, “Residential mobility and voter turnout”, The American Political Science Review, 81, 45–65.

Rozas, V., Camarero, J. 2005. Técnicas de análisis espacial de patrones de puntos aplicadas en ecología forestal. Invest Agrar: Sist Recur For (2005) 14(1), 79-97

Stange, R. 2004. Análisis de la distribución espacial de la mortalidad en una plantación de *Austrocedrus chilensis*, Valdivia, Chile. Trabajo de Titulo, Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Forestales.

Wolfinger, R. E. and S. J. Rosenstone, 1980, "Who Votes?" New Haven: Yale University Press

Wood, C., 2002, "Voter Turnout in City Elections." Urban Affairs Review 38(2): 209-231

APÉNDICE

Tabla 6: Resultados contraste para el índice del vecino más cercano.

Comuna	Sin superficie			Con superficie total			Con superficie corregida		
	Ratio	Score z	p-value	Ratio	Score z	p-value	Ratio	Score z	p-value
San Bernardo	1,245	1,988	0,047	0,256	-6,038	0,000	0,576	-3,439	0,001
Maipú	1,154	1,529	0,126	0,502	-4,947	0,000	0,797	-2,014	0,044
Pudahuel	1,361	2,394	0,017	0,294	-4,679	0,000	0,780	-2,108	0,017
Lo Barnechea	0,557	-1,897	0,058	0,024	-4,176	0,000	0,139	-3,683	0,000
Quilicura	1,290	1,838	0,066	0,385	-3,902	0,000			
Las Condes	1,024	0,166	0,868	0,438	-3,877	0,000	0,680	-2,208	0,027
Puente Alto	1,156	1,526	0,127	0,611	-3,795	0,000	0,669	-3,232	0,001
La Florida	1,175	1,457	0,145	0,556	-3,698	0,000	0,748	-2,105	0,035
Estación Central	1,191	1,154	0,249	0,476	-3,172	0,002			
Peñalolén	1,016	0,113	0,910	0,571	-2,960	0,003	0,744	-1,764	0,078
Huechuraba	1,498	2,335	0,020	0,515	-2,274	0,023	0,778	-1,041	0,298
Santiago	0,886	-1,156	0,248	0,782	-2,209	0,027			
La Reina	1,123	0,668	0,504	0,601	-2,157	0,031	0,684	-1,711	0,087
Ñuñoa	1,218	1,443	0,149	0,705	-1,953	0,051			
San Miguel	1,676	3,658	0,000	0,688	-1,688	0,091			
Providencia	0,938	-0,409	0,682	0,754	-1,629	0,103			
Cerrillos	1,626	3,168	0,002	0,723	-1,400	0,161			
Renca	1,344	2,081	0,037	0,801	-1,202	0,229			
La Pintana	1,781	4,276	0,000	0,905	-0,575	0,565			
Independencia	2,214	4,646	0,000	0,871	-0,494	0,621			
El Bosque	1,464	3,077	0,002	0,964	-0,236	0,814			
Macul	1,194	1,172	0,241	1,003	0,021	0,983			
Vitacura	1,902	3,860	0,000	1,013	0,055	0,956			
Cerro Navia	1,338	2,588	0,010	1,061	0,468	0,640			
Lo Prado	1,776	2,698	0,007	1,148	0,897	0,369			
Quinta Normal	1,655	3,545	0,000	1,181	0,977	0,329			
Conchalí	1,389	2,580	0,010	1,168	1,114	0,265			
San Ramón	1,241	1,664	0,096	1,164	1,132	0,257			
San Joaquín	1,499	3,306	0,001	1,278	1,840	0,066			
La Granja	1,504	3,479	0,001	1,318	2,193	0,028			
La Cisterna	1,838	4,809	0,000	1,422	2,423	0,015			

Comuna	Sin superficie			Con superficie total			Con superficie corregida		
	Ratio	Score z	p-value	Ratio	Score z	p-value	Ratio	Score z	p-value
Lo Espejo	1,630	4,511	0,000	1,358	2,565	0,010			
Pedro Aguirre Cerda	1,820	4,959	0,000	1,679	4,109	0,000			
Recoleta	1,849	5,625	0,000	3,635	17,463	0,000			

Fuente: Elaboración Propia.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES

Elisabet Gerber[322]

INTRODUCCIÓN

La amplitud del concepto "fortalecimiento institucional" puede hacerlo inasible, algo similar a lo que sucede con "la comunicación". En parte por este motivo, en el marco de este texto hemos optado por aproximarnos a las posibles intersecciones entre esos universos través de nociones que hacen a las capacidades institucionales y sus posibles articulaciones con la comunicación en su dimensión política. El contexto de este trabajo es el actual escenario sociopolítico en Chile (agosto 2016) y la pregunta que lo anima es, fundamentalmente, de qué manera la comunicación opera sobre las capacidades insitucionales en su dimensión política, ya sea fortaleciéndolas o debilitándolas. A partir de este supuesto, identificamos algunos procesos que consideramos particularmente significativos en este vínculo.

1. Capacidades institucionales, política y comunicación

Desde una perspectiva administrativa, las capacidades de las instituciones son aquellas necesarias para que una organización pueda tener un buen desempeño. Por ejemplo, la capacidad de planear, gestionar, y evaluar proyectos. Implica, por ejemplo, gestionar adecuadamente presupuestos y sistemas de control administrativo, definir y ejecu-tar aspectos estratégicos y programáticos de la organización. En el ámbito del Estado, las capacidades institucionales no sólo se refieren a las cualidades administrativas o burocráticas, sino políticas. Si en el primer caso, se trata de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos competentes (capacidad administrativa), el componente po-

[322] Directora del Programa de Opinión Pública de la Fundación Chile 21

lítico alude a la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública[323] En este trabajo, el foco estará puesto en la dimensión política como pilar de las capacidades institucionales y la comunicación como variable que opera sobre estas capacidades, ya sea fortaleciéndolas o debilitándolas.

Sobre la base de esquemas de Grindle[324], consideramos aquí tres niveles de capacidad institucional, que comprenden a distintos actores: el nivel micro (individuo), el nivel meso (organizaciones y red de organizaciones); el nivel marco (gobernación pública; normas, valores y prácticas sociales). La relación entre capacidad institucional y comunicación que aborda-remos en este trabajo se sitúa, fundamentalmente, en el nivel macro, sobre todo en lo que hace a las políticas de comunicación.

Capacidades institucionales: su relación con la comunicación

Fuente: elaboración propia en base a Grindle (1996)

El nivel macro comprendería a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. Las acciones derivadas de este nivel se vinculan con las reglas del juego

[323] Huerta, Angélica Rosas (2008) "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional" artículo publicado en *Política y Cultura no.30*, México, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006 [último ingreso 17/9/2016]

[324] Grindle, Merilee (1996) Challenging the State, Cambridge University Press, Great Britain.

del régimen económico y político que rige al sector, cambios legales y de política, reforma constitucional, etcétera[325]. Este nivel asume, a su vez, que los individuos y las organizaciones están inmersos en contextos institu-cionales más amplios, por lo tanto se requieren constantes procesos de diálogo y negociación entre los actores políticos y sociales (ciudadanía, empresariado, organizaciones de la sociedad civil) para el despliegue de la política pública.

Como se ha señalado, una hipótesis que guía este trabajo apunta a que la comunicación es una variable que opera sobre las capacidades institucionales situadas en el nivel macro (ver esquema arriba), ya sea fortaleciéndolas, o debilitándolas. A partir de este supuesto, caracterizamos a continuación algunos procesos que hacen a la actual relación medios/comunicación e instituciones públicas -con énfasis en aquellas de carácter gubernamental- en Chile.

2. EL DERRUMBE DE LA CONFIANZA CIUDADANA

2.1. Instituciones en caída libre

En Chile –como también sucede en otros países de la región- diversos trabajos dan cuenta de la caída de la confianza en las instituciones, de una percepción de abuso por parte de elites tanto económica como política, y de una demanda generalizada por transformaciones estructurales desde la sociedad chilena. Entre ellos se cuentan los estudios de la Universidad de Santiago de Chile –USACH- 2015[326]; Universidad de Santiago de Chile/Centro de Investigación Sociedad y Economía –CISEC- 2016[327]; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- 2014, 2016[328];

[325] Huerta, op. Cit.

[326] Universidad de Santiago de Chile (2015) Estudio de Valores Sociales, Facultad de Administración y Economía, Santiago.

[327] Universidad de Santiago de Chile/Centro de Investigación Sociedad y Economía (2016) Estudio Triangular, Facultad de Administración y Economía, Santiago

[328] PNUD (2014) Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia, disponible en http://auditoriaalademocracia.org/web/
[último ingreso 27/9/2016]
PNUD (2016). IV Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia, disponible en http://auditoriaalademocracia.org/web/
[último ingreso 27/9/2016]

Fundación Chile 21, 2015,2016[329]. Así, el estudio de Valores Sociales correspondiente al primer semestre de 2016 del CISEC/USACH indica que:

- ha aumentado la percepción de fuerte desigualdad y corrupción;
- crece el porcentaje de la ciudadanía que menciona la necesidad de generar transformaciones importantes, llegando a 75% en el primer semestre de 2016 ("hay que cambiar totalmente la sociedad chilena");
- la mayor parte de la ciudadanía cree que Chile es un país corrupto/muy corrupto (en escala de 1-10, un 77,5% lo sitúa entre 6-10);
- las elites (tanto política, como económica) son "corruptas (42 %) lejanas (49%) egoístas (56%), y en el caso específico de la política, incompetente (44%)";
- las instituciones tienden a abusar de la ciudadanía (el gobierno, el Parlamento, aunque también instituciones religiosas y el gran empresariado).

En sentido similar, la encuesta "Otra Mirada Ciudadana" realizada por la Fundación Chile 21 y Criteria en octubre de 2015 señala que la mayoría de las personas se sienten más perjudicadas que beneficiadas por las Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), las grandes empresas, los tribunales de justicia, los bancos, el Ministerio Público y el Gobierno en ese orden decreciente. Por su parte, el Informe del año 2014 del PNUD "Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo" concluye que uno de los desafíos de la democracia chilena es recomponer la valoración y legitimidad de la política[330]. Según el informe, en Chile se ha instalado fuertemente en la discusión pública que las instituciones políticas resultan poco confiables. A su vez, advierte sobre el complejo escenario que esto supone para las instituciones y actores políticos, en tanto se cuestiona no

[329] Fundación Chile 21/Criteria (2015), Encuesta Otra Mirada Ciudadana. Disponible en http://www.chile21.cl/22319/ [último ingreso 30/9/2016]
Fundación Chile 21/Criteria (2016), Encuesta Otra Mirada Ciudadana. Disponible en http://www.chile21.cl/22967/ [último ingreso 30/9/2016]
[330] PNUD (2014) op. Cit.

sólo el resultado de sus acciones y decisiones, sino también la legitimidad de las mismas. A raíz de los resultados, el PNUD planteó un modelo de fortalecimiento institucional de las Comisiones de Ética y Transparencia en el Congreso. El Informe Auditoría a la Democracia 2016 revela una importante caída en la confianza en cada una de las instituciones u organizaciones, principalmente entre 2010- 2016, como lo refleja el siguiente cuadro.

"A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. ¿Cuánta confianza tiene usted en cada una de ellas?"

Institución/organización	aprobación en %	
	2010	**2016**
Carabineros	61	50
Fuerzas Armadas	60	41
Radios	56	40
PDI	-	35
Iglesia Católica	48	30
Movimiento estudiantil	34*	25
Iglesias evangélicas	34	24
Diarios	41	24
Municipalidades	38	24
Televisión	49	23
Sindicatos	31	23
Ministerio Público	33	14
Gobierno	42	13
Empresas privadas	31	13
Tribunales de justicia	23	12
El Congreso	28	8
Partidos Políticos	15	9

Elaboración propia a partir de datos de la encuesta Auditoría a la Democracia, PNUD, 2106[331]

**esta cifra surge de una medición del 2012 ya que en 2010 no se incluyó esta pregunta.*

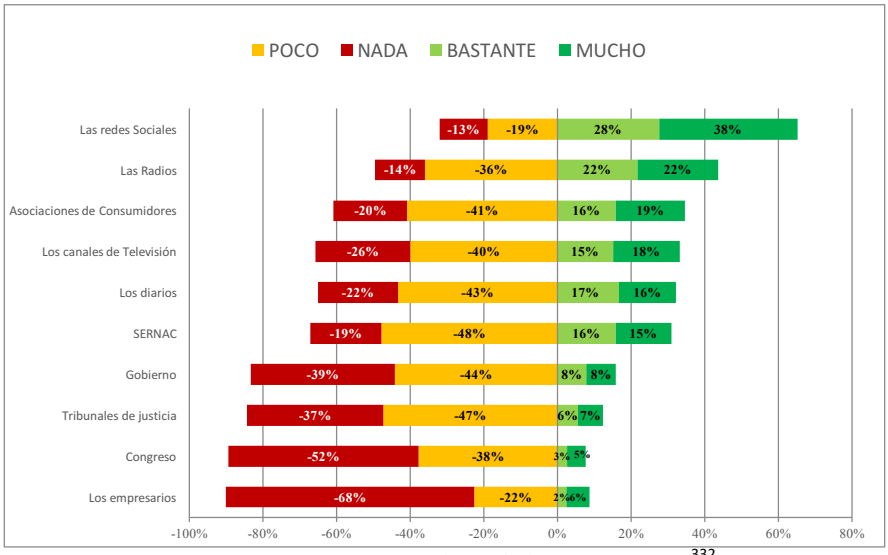
Resulta llamativo en el sondeo del año 2016 que todas las organizaciones o instituciones por las que se preguntó registraron caídas

[331] PNUD (2016) op. Cit.

en los niveles de confianza, incluidos algunas que, en general, escapaban a esta tendencia como los medios de comunicación, las fuerzas de seguridad y las iglesias.

En la misma línea, prevalece entre la ciudadanía la sensación de abuso por parte de las elites en general, sea política o económica. Los estudios aquí mencionados coinciden en ello, aquí tomaremos como ejemplo la encuesta Otra Mirada Ciudadana de Chile 21/Criteria de enero de 2016.

"Con respecto a los casos de colusión como los del papel confort, farmacias y otros, ¿cuánto defienden a los ciudadanos las siguientes instituciones frente a estos casos de abusos?"



Fuente: Encuesta Otra Mirada Ciudadana, enero 2016[332]

2.2. Reformas y transformaciones: entre el deseo y la incertidumbre

Este complejo clima social y político se da en un momento de importantes cambios estructurales generados por las políticas implementadas por la administración Bachelet y la Nueva Mayoría, que, a

[332] Fundación Chile 21 (2016) op. Cit.

su vez, generan nuevas nuevas formas de relación entre los actores políticos y sociales. Según lo plantea el politólogo Augusto Varas en su más reciente análisis del Barómetro de Política y Equidad[333], las principales políticas introducidas por la administración Bachelet que apuntan en esta dirección son:

1. El fin del sistema binominal, que ha producido "una explosión de la oferta política y un debilitamiento y faccionalización de las coaliciones y partidos que las componen". Su desaparición significaría, según Varas la pérdida de una importante "palanca política de poder" para la derecha y el empresariado, originada en la Constitución de 1980 (66% del Congreso con un 33% de votos).
2. Reformas –aunque limitadas- a los partidos políticos, que alteran las relaciones entre bases y directivas disminuyendo relativamente el control ejercido por sus dirigentes.
3. Elección de intendentes, que limitará el poder de los actuales intermediarios (*brokers*) a nivel subnacional.
4. Ley de Cuotas, que obligará a los partidos a tener, al menos, un 40% de mujeres en sus listas ampliando el espacio para la presencia de mujeres, al tiempo que introduce incentivos económicos para su participación.

A su vez, se debilitarían vínculos espúreos entre política y empresariado a través de la ley del lobby y su perfeccionamiento con las medidas apro-badas en la "Agenda para la transparencia y la probidad en los negocios y la política"334. Otras reformas, aunque insuficientes, o deficitarias en su diseño y gestión, también aportan a socavar algunos fundamentos del orden político-económico instituido; como la reforma tributaria y la educacional: "el fin del lucro y del copago en la educación ha sido un fuerte golpe no solo a determinados empresarios educacionales -dentro y fuera de la Nueva Mayoría- sino que también ha

[333] Varas, Augusto (2016) Barómetro de Política y Equidad, octubre 2016, Corporación Sur /Fundación Friedrich Ebert en Chile (en imprenta).
[334] De 36 medidas sólo faltarían ser aprobadas 3. Cfr. http://www.agendadeprobidad.gob.cl/

debilitado el principal soporte ideológico del neoliberalismo”335. Poner en cuestión la actual Constitu-ción, apunta en igual sentido, aunque este debate recién se inicia y no avanzaría mucho más durante el Gobierno en la actual administración gubernamental.

2.3. Medios: ¿la desconfianza vende?

El clima de desconfianza generalizada ya mencionado involucra a los medios de comunicación por doble vía: por una parte, ya no escapan a la ola negativa dado que su credibilidad también es cada vez más cuestionada desde una ciudadanía crítica. Aunque las personas siguen informándose básicamente a través de los medios (TV en primer lugar), no por eso “compra” a ciegas sus contenidos; los públicos tienen capacidad crítica. En este sentido, consumo de medios no se correlaciona con la credibilidad de éstos. Por otra parte, ¿cómo opera la variable “medios” en este clima generalizado de desconfianza?

Permanentemente se alude a los medios como constructores de realidad, y a su capacidad de instalar temas en la agenda pública. Sin desconocer el enorme poder que tienen en este sentido, resulta importante superar interpretaciones reduccionistas propias de las primeras corrientes de investigación en comunicación que atribuían a los medios efectos a directos sobre la conducta de las audiencias. El análisis que aquí se presenta parte desde una mirada que retoma y amplía la clásica definición clásica de *agenda setting:* “Como consecuencia de la acción de los medios de información, el público es conciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto elementos específicos de los escenarios públicos”[336]. Es decir, las personas tienden a incluir o excluir de sus propios campos de conocimiento lo que los medios incluyen o excluyen de su contenido y, en igual sentido, tienden a otorgar importancia a los temas tratados por los medios. Siguiendo esta definición, los medios no intentarían persuadir ni manipular al público. Sin

[335] Varas, op. Cit.

[336] Shaw, Edward (1979) “Agenda-Setting and Mass Communication Theory”, Gazette (International Journal for Mass Communication Studies), citado en Wolf, Mauro (1987) “El estudio de los efectos a largo plazo” en *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas,* Buenos Aires, Paidós.

embargo, la constante enfatización de algunos temas, aspectos y problemas forma un marco interpretativo (un *frame*) que aporta a dar sentido a lo que observamos. En nuestra perspectiva, los medios son co-constructores de realidades, no obstante la relación medios-ciudanía es asimétrica en términos de capacidad de instalar agenda y generar climas de opinión, con un claro predominio de los medios. Es desde este enfoque conceptual, que reconoce e integra a una ciudadanía activa en la construcción de agenda, que se desarrolla el análisis que sigue.

3. DEBILIDADES GUBERNAMENTALES Y POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

Transcurrida algo más de la mitad del gobierno de Michelle Bachelet, constatamos tendencias registradas desde los primeros meses del gobierno: la articulación entre medios y encuestas de opinión pública, ya no recogiendo percepciones ciudadanas, sino incidiendo en la generación misma de climas de opinión. En el caso de Chile, las principales iniciativas del Gobierno pasan, necesariamente, por este filtro en donde la perspectiva en que se sitúe a la ciudanía dependerá, en gran medida, de la forma de plantear la pregunta y el titular que se desprenda de ello. A esto se suman los casos que ponen sobre la mesa las cuestionables relaciones entre dinero y política, que han llegado a la justicia y ocupan gran parte de la agenda mediática[337]. El protagonismo de los casos de corrupción en la política, no es exclusivo de Chile y afecta a varios países de la región, con el consiguiente costo para la vida democrática de nuestros países. Ahora bien: ¿de dónde surge el clima adverso frente a las reformas y la imagen del Gobierno y el quehacer político en general? ¿Qué papel juegan los medios en ello? La prensa tradicional ha sido vocera de encuestas que reiteran el rechazo a las reformas. A esto se suman titulares apocalípticos de los casos de dudosos manejos y relaciones dinero/política que llegan a los tribunales de justicia. Todo ello aporta a un clima de aversión hacia la política, más precisamente hacia la elite política, aunque la elite económica tampoco escapa a esta percepción. Más allá de la labor informativa que le compete a la prensa, la cobertura de los distintos casos

[337] Gerber, Elisabet (2016), Medios y Comunicación: un largo entretiempo, en *Barómetro de Política y Equidad*, mayo 2016, Corporación Sur/Fundación Friedrich Ebert en Chile

es muy dispar, no guarda relación con la gravedad de los –en algunos casos, supuestos- delitos cometidos, sino con otros factores que quedan al arbitrio, en muchos casos, de los editores o propietarios de los medios. Frente a este escenario en el que, nuevamente, gobiernos progresistas parecen cautivos de conglomerados *massmedia*, urge preguntar por la situación y evolución de las políticas de comunicación en Chile. Específicamente **¿es posible una cobertura plural, con un sistema de medios sumamente concentrado?**

Una mirada panorámica de lo sucedido en la primera mitad del Gobierno de Michelle Bachelet sumada a una proyección de algunos procesos legislativos en juego, no resulta alentadora en términos de democratización de las comunicaciones. Esto se desprende del seguimiento de tres procesos que consideramos cruciales que desarrollaremos a continuación:

- ✓ La concentración de la propiedad de medios
- ✓ El papel de los medios públicos: el proyecto de ley sobre Televisión Nacional
- ✓ Estado de las cosas respecto de una (futura) Ley de Medios.

3.1. Pluralismo y concentración: ¿quién define la agenda?

Chile registra altos índices de concentración en la propiedad de medios, alarmante en términos de agregación medial, convergencia y concentra-ción si se mira la prensa escrita, las radios, la TV de libre recepción y el entorno digital. Los cuatro principales operadores en cada sector de medios de Chile (o índice CR4[338]) concentraban hacia 2005 aprox. un 80% del mercado[339] con tendencia al alza según los autores. El tiempo sólo les dio la razón, ya que en 2016 se trataría de más del 90% del mercado. En la TV abierta y de pago, el índice de concentración en la TV también llega al 91% y al 87% (en audiencia e ingresos publicitarios,

[338] El CR4 es índice utilizado para medir la concentración en un mercado económico a partir de la cuota en el mercado de las cuatro empresas más grandes. En este caso, toma a los cuatro primeros operadores en niveles de facturación y audiencia.

[339] Becerra, Martín y Mastrini, Guillermo (2009) Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI, Prometeo libros, Buenos Aires.

respectivamente), según un informe realizado por el experto Luis Adolfo Breull para el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) a fines de 2015[340].

Como referencia, los autores en la materia coinciden en que la concentración es alta al superar un promedio de 50% de control del mercado por parte de los 4 primeros operadores y un 75% por parte de los 8 primeros[341]. La cuestión es si frente a la alta concentración es posible que los medios mantengan márgenes significativos de autonomía frente a los poderes fácticos, formales e informales[342]. Al respecto, Bustamante[343] señala que, a mayor talla de grupos de comunicación y cultura, éstos "multiplican sus intereses, sus condicionamientos sobre los valores simbólicos, sus relaciones con el poder político y con el resto del poder económico, con la proliferación de censuras y autocensuras". El mismo experto español lo señala como un plano especialmente sensible, en donde "los tamaños empresariales excesivos suponen tareas de lobby que los gobiernos difícilmente pueden resistir"[344].

En lo que respecta a los medios públicos, hasta mediados de la década pasada el canal público Televisión Nacional (TVN) se encontraba entre los de mayor audiencia e integra el CR4, en los últimos años ha perdido participación en el mercado. De esta forma Chile se ha mimetizado con la tendencia regional de un fuerte predominio de empresas comerciales de televisión. En el mercado de la televisión paga el panorama es el mismo, en un escenario donde se observa un marcado crecimiento de su participación en el acceso de las familias chilenas, cuya penetración se encuentra casi en los mismos niveles que la televisión abierta (los hogares con suscripción superan los 2,8 millones en todo el país).

En lo que respecta a la prensa, el 82,8% de la inversión en avisaje en diarios de alcance nacional se lo reparten los grupos Mercurio y Copesa, que a su vez concentran el 80% de la lectoría. A su vez, el grupo El Mercurio posee dos radios, 23 diarios, más de 15 revistas y 33 medios digitales en web. Copesa, por su parte, tiene seis radios, cuatro diarios, más de diez

---

[340] Breull, Luis (2015) Informe Concentración de Medios en la Industria Televisiva Chilena, Consejo Nacional de Televisión, Santiago.
[341] Becerra, Mastrini, op. cit., pp.212.
[342] Becerra, Mastrini, op. cit., pp.23
[343] Bustamante, Enrique (2009) citado en Becerra, Martín y Mastrini Guillermo, op. cit.
[344] Ibíd.

revistas y 22 medios digitales, sumada la concesión de una señal de TV aún no operativa. Ambos grupos están presentes en otros sectores de la economía. El cruce de intereses resulta ineludible, cuando los principales dueños de ambos conglomerados el dueño de El Mercurio también tiene, entre otras, inversiones en los sectores agrícola e inmobiliario; y Álvaro Saieh (Copesa) es propietario de bancos, empresas de seguro, cadenas de supermercado, servicios de distribución, empresas agroindustriales y de marketing directo.

También en la industria televisiva están presentes algunos de los grupos económicos más poderosos de Chile. Andrónico Luksic controla el 67% de la propiedad de Canal 13, incluyendo TV, radios y webs y, como es de público conocimiento, tiene importante presencia en los sectores financiero, minero, naviero e industrial. Carlos Heller es, desde hace tres años, dueño de Mega y tiene capitales en el retail, la hípica, el fútbol y el rubro de la industria vitivinícola y del agro. A ellos se suma el conglomerado transnacional Time Warner, propietario de Chilevisión y CNN Chile en la plataforma de pago[345] .

Una perspectiva interesante para analizar la concentración que propone el Observatorio FUCATEL parte desde la inversión publicitaria. En este contexto, desde la institución se llama la atención sobre la actual configuración de la industria de TV generalista, en donde se observa la confrontación por la hegemonía en la inversión publicitaria entre a la Asociación Nacional de Canales de Televisión (ANATEL, que integra a siete canales de alcance nacional) con la Asociación Regional de Canales de Televisión (ARCATEL, con un centenar de cadenas de corte regional y/o local)". En todo caso, la omnipresencia de conglomerados mediáticos y las relaciones cruzadas con los megagrupos económicos es evidente y según Manuela Gumucio, directora de Fucatel, "da cuenta de la inexistencia de una ley de medios que regule e impida la tenencia de canales de TV, radios o medios de prensa escrita cuando se tienen posiciones dominantes en la participación publicitaria"[346].

[345] Breull, L. op. cit.

[346] Gumucio, Manuela (2016), "Audiencias, escenario mediático y concentración de mercado en Chile: La transparencia ilusoria", ponencia presentada en el IV Seminario Iberoamericano de Defensorías/Ouvidorias de Medios, 20/4/2016, Buenos Aires.

A todo esto, ¿qué respuesta se da desde la política pública? En el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet son varias las propuestas atinentes al ámbito de las comunicaciones. Las más relevantes se refieren al nuevo marco constitucional y la Libertad de Expresión; las modificaciones a la TV pública, la creación de un canal educativo y la reducción de la brecha digital.

3.2. Medios públicos: el incierto destino de Televisión Nacional

El programa de Gobierno de Michelle Bachelet plantea:

> "Se enviará un proyecto al Congreso para realizar un conjunto de modificaciones en materia de TV pública orientados al cumplimiento de su misión pública. Una medida de alto impacto es la incorporación de financiamiento público de manera sistemática".[347]

Desde mediados de 2016 se debate en la Comisión de Transporte y Telecomunicaciones del Senado la llamada "ley larga" de Televisión Nacional, n° 19.132, que remplazaría a la actual que data de 1992, sigue en carpeta. Cabe señalar que, a diferencia de la mayoría de las televisiones públicas de la región y del mundo, Televisión Nacional (TVN) no recibe ningún financiamiento público y debe competir como un canal comercial más; a la vez que no estaba definido su rol diferenciado como medio público. La nueva ley, basada en realidad en una indicación sustitutiva del Ejecutivo, plantea mejoras a la ley vigente, pero sobre todo abre peligrosos vacíos. El texto propuesto define y describe la misión pública del canal, diferenciándola por fin de carácter comercial, y esto en sí constituye un importante avance. Sin embargo, padece de carencias estructurales en tanto no contempla financiamiento para cumplir con esta misión. Sólo se prevén recursos financieros para permitir la adecuación tecnológica necesaria en el marco de la digitalización y para el inicio de un

[347] Programa de Gobierno de Michelle Bachelet (2014), disponible en http://michellebachelet.cl/programa/ [último ingreso 27/9/2016]

canal cultural, pero "no asegura financiamiento para la mantención a través del tiempo de una grilla programática de calidad"[348]. El peligro que se advierte es que, si a futuro TVN no cuenta con recursos para cumplir con las exigencias que supone su misión, se vuelve un proyecto inviable, con consecuencias impredecibles. El proyecto de ley en debate tiene dos temas principales: financiamiento y estructura de gobierno del canal. Este último tema ha sido objeto de crítica durante largo tiempo, ya que el canal público tiene un directorio básicamente "cuoteado" entre las dos grandes coaliciones mayoritarias en Chile. El nuevo texto aumenta el número de miembros del cuerpo directivo, sin embargo, por los requisitos que establece, no se vislumbra un cambio cualitativo importante. Por otra parte, el proyecto indica la creación de un Consejo Consultivo, que sí abriría espacio a organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, su capacidad de incidencia real parece dudosa.

3.3 Nueva Constitución: la esperanza de romper el chaleco de fuerza

Tal como sucede en otros ámbitos, también en lo que respecta a libertad de expresión y derecho a la comunicación, la posibilidad de avanzar hacia escenarios más pluralistas y diversos en Chile tiene un límite infranqueable hasta ahora en la Constitución vigente. La perspectiva individualista y centrada en el derecho de propiedad del medio, afecta derechos y deberes de los medios de comunicación y de su rol social, según la abogada Lorena Donoso del Observatorio FUCATEL[349]. Como resultado de esta visión, se hace primar el derecho de propiedad por sobre los demás derechos bajo la excusa de que sin propiedad, las libertades públicas serían una ilusión. Según Donoso, el texto constitucional padece de una errada concepción de la libertad de expresión, cuya interpretación y aplicación se aprecia una permanente lucha de los propietarios de los

[348] Mondría, Jaime (2016) "Falla estructural de la nueva ley de TVN", en El Mostrador 26/9/2016 disponible en http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/09/26/falla-estructural-de-la-nueva-ley-larga-de-tvn/
[último ingreso 17/9/2016]

[349] Donoso, Lorena (2016) "La Libertad de Expresión en el derecho internacional de los Derechos Humanos", documento para la discusión en el contexto de los debates sobre Nueva Constitución, Santiago de Chile.

medios contra toda regulación ya que consideran que "el derecho de propiedad sobre el medio prima respecto de la función social de éstos, como agentes al servicio del derecho de las personas a informarse, cultivarse, entretenerse y a formarse una opinión". Aunque el texto del artículo 19 N° 12 reconoce la libertad de expresión, ésta no contempla el derecho igualitario de acceso a los medios a través de los cuales habría de ejercerse. Mientras los tratados de Derechos Humanos exigen que los estados adopten medidas para prohibir restricciones directas o indirectas a la libertad de expresión, el texto de la Constitución de 1980 sólo prohíbe el establecimiento de monopolios estatales de los medios de comunicación. Donoso destaca:

> "El texto constitucional vigente no considera el derecho de las personas a informarse, sino que se centra en el derecho de quien emite las opiniones y/o se expresa, en desmedro del rol de la libertad de expresión como cara activa del derecho a la información (…). En efecto, la Constitución sólo reconoce la dimensión individual, que asegura la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y darlo a conocer a los demás, pero olvida la dimensión social del derecho, que asegura a los receptores actuales o potenciales, el derecho a recibir mensajes provenientes de múltiples vocerías. Tan trunco es el desarrollo constitucional nacional que no advierte que ambas dimensiones deben ser protegidas simultáneamente y que cada una de ellas sólo adquiere sentido y plenitud en función de la otra[350].

En el contexto del proceso constituyente impulsado por el Gobierno, organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la democratización de las comunicaciones, como el Observatorio de Medios Fucatel y el

[350] CIDH, CR, 75 y 76; HU, 108; CPO p. 30

Colegio de Periodistas, han organizado espacios de debate. Sin embargo, a lo sumo habrá en lo que resta de este periodo gubernamental algunos esbozos de lo que podría proponer un nuevo texto, elaborados por organizaciones de la sociedad civil y de incierto destino.

Sobre una posible ley de medios, finalmente, la posibilidad de avanzar hacia una legislación integral acorde a los nuevos contextos de convergencia parece anhelo exclusivo de grupos relativamente pequeños vinculados a organizaciones de la sociedad civil y al mundo académico, que ocasionalmente dialogan con instancias gubernamentales, sin que se vislumbren articulaciones efectivas.

4. CHILE EN LA REGIÓN: TAN LEJOS, TAN CERCA

El clima de opinión crítico hacia la clase política, la creciente desconfianza hacia las instituciones gubernamentales en particular y su consecuente debilitamiento no es exclusiva de Chile. Muestras de ello son el *impeachment* a Dilma Rousseff; las acusaciones que podrían llevar a la ex presidenta Cristina Fernández a los tribunales, y la hemorragia constante de denuncias y acusaciones cruzadas en Chile, tal vez menos espectaculares, pero no por ello menos lesivas para la vida política del país. La secuencia de escándalos y acusaciones genera una mezcla de sensaciones en la ciudadanía entre las que abunda el rechazo a menudo irracional frente a todo lo que represente o se aproxime a la política y, en el menos frecuente de los casos, un anhelo por construir nuevas reglas del juego. Y aunque cada país tenga sus particularidades, la suerte de simultaneidad regional es la que resulta llamativa.

En lo que hace a las políticas de comunicación, también se observan algunas tendencias subregionales, sin embargo, en ese sentido Chile parece más bien tomar una ruta diferenciada. En un balance regional reciente, en lo que parece el término de una fase de gobiernos progresistas (con un viraje concreto ya en Argentina y Brasil, al menos). En entrevista reciente (2016) Guillermo Mastrini destaca la centralidad de las políticas de comunicación en la agenda y del debate político y las reformas regulatorias emprendidas en distintos países de la región[351]. Al mismo tiempo, califica

[351] Mastrini, Guillermo (2016) en entrevista realizada por Ava Gómez para el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), publicada el 2 de mayo de 2016.

como “agridulce” el balance de lo acontecido en estos años de políticas de comunicación al advertir que hubo un gran avance al generar marcos normativos tendientes democratizar las comunicaciones pero su implementación no fue, en general, satisfactoria.

No podríamos afirmar que Chile comparte con la región este protago-nismo de las políticas de comunicación como parte de la agenda pública. Sin ir más lejos, no hay ningún debate público sobre la ley de Televisión Nacional que se discute en la Comisión de Transportes y Telecomuni-caciones del Senado ya desde hace varios meses de este año. Es decir, Chile parece tener más denominadores comunes con la problemática regional en lo que hace a la comunicación política y el fuerte cuestiona-miento ciudadano a la política y sus instituciones; no así en el impulso que han cobrado las políticas de comunicación en la subregión de América del Sur.

COMENTARIOS FINALES

El clima de desconfianza y la sensación de abuso de poder por parte de las elites política y económica, indudablemente perjudican no sólo la imagen de las instituciones públicas y las de gobierno en particular, sino que también reduce sus márgenes de despliegue, ya que en sociedades democráticas, éste requiere instancias de reconocimiento, intercambio y consenso desde las ciudadanía que hoy se presentan dañados. El papel de los medios parece abonar más bien el clima negativo instalado, y es probable que esto se vincule, aunque sea en parte, con criterios de noticiabilidad. Cabe integrar, sin embargo, importantes matices: los medios también fortalecen el *statu quo* institucional, en tanto agentes de socialización que se refieren permanentemente a ciertas estructuras y orden establecido como marco referencial. Desde los medios masivos, hay, en cierto sentido, una reafirmación constante del rol de las autoridades de Gobierno y de las instituciones del Estado/Gobierno, más allá de que lo haga desde una perspectiva crítica o no. Demonizar a los medios simplifica un análisis, a todas luces, complejo. El clima de

---

Disponible en http://www.celag.org/entrevista-a-guillermo-mastrini-leyes-de-comunicacion-en-america-latina-un-viaje-de-ida-y-vuelta-por-ava-gomez/

desconfianza, los cambios en las reglas del juego –aunque parcial y marcado por una gestión deficiente- sugiere escenarios contradictorios, en parte, indescifrables. Paralelamente, vemos necesario subrayar que recaer en viejas teorías de los posibles efectos directos de los medios sobre públicos “sin filtro”, subestima las capacidades de éste; no obstante, esto no invalida advertir las evidentes asimetrías de poder que hay entre medios y audiencias en la construcción de la agenda pública. Es aquí donde deberían jugar un papel activo las políticas de comunicación aun ausentes en Chile.