



HEMICICLO

Revista de Estudios Parlamentarios



HEMICICLO

Revista de Estudios Parlamentarios

Academia
Parlamentaria 

CAMARA DE DIPUTADOS



Año 1. Número 1. Segundo semestre de 2009.

DIRECTOR

Juan Carlos González Ransanz

CONSEJO EDITORIAL

Juan Carlos Herrera Infante

Rafael Parrao Ubilla

Verónica Seguel Ilabaca

Juan Veglia Quintana

Gonzalo Vicente Molina

Enrique Winter Sepúlveda

DISEÑO

Oficina de Publicación

Dirección de Comunicaciones

SECRETARIA

Gioconda Vásquez Pérez

Impreso en Gráfica Nacional

Edición de 1.000 ejemplares

ISSN 0718-8463

Teléfonos

56 32-2505591 / 2505009

e-mail: academiaparlamentaria@congreso.cl

La creación de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados ha sido una carrera de postas que se inició en el año 2000, con la propuesta del entonces Abogado Secretario Jefe de Comisiones, actual Prosecretario, don Adrián Álvarez. Durante la Presidencia de la Diputada doña Adriana Muñoz, volvió a proponerse su creación. En conjunto con el Diputado Edmundo Salas presentaron un proyecto en tal sentido, el boletín N° 3.194-16, que, aunque no prosperó, contribuyó a la maduración de la idea. Ésta resurgió en 2008, siendo aprobada por la Comisión de Imagen y Comunicaciones, presidida por la misma Diputada Muñoz e integrada por los Diputados Andrés Egaña, Gonzalo Duarte, Germán Becker y Denisse Pascal, y por la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, el 2 de abril de 2008.

A partir de octubre de 2008, el proyecto comenzó a tomar cuerpo con la constitución de un grupo de trabajo integrado por los funcionarios Gonzalo Vicente, Pablo Oneto, John Smok y Verónica Seguel. Don Carlos Loyola, Secretario General de la Cámara de Diputados, designó a Gonzalo Vicente como Director Ejecutivo en diciembre y, en enero a Paulina Faúndez y Verónica Seguel como integrantes del Consejo Asesor; por su parte, los funcionarios eligieron como sus representantes en dicho Consejo a Daniel Igor y Patricio Velázquez. La Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento designó en marzo a los Diputados Andrés Egaña, Adriana Muñoz, Francisco Chahuán y Eduardo Saffirio como integrantes del Consejo Directivo de la Academia Parlamentaria.

La Academia Parlamentaria fue inaugurada el 16 de marzo de 2009 en una ceremonia presidida por don Francisco Encina Moriamez, con la participación de la Diputada Adriana Muñoz y una clase magistral del profesor Agustín Squella Narducci.

La Academia Parlamentaria ha sido creada como una instancia de reflexión y de formación académica, buscando reunir a congresistas, funcionarios y asesores de los parlamentarios en actividades de análisis, estudio y debate acerca de temas tanto de interés parlamentario como

de interés nacional. También aspira a contribuir al diálogo permanente de esta Corporación con los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones de la sociedad civil, líderes de opinión y medios de comunicación social, respecto de su quehacer legislativo, fiscalizador y de representación, como órgano constitutivo del Congreso Nacional.

Dentro de estas líneas se inscribe la publicación de esta revista, como un medio de comunicación de la Cámara de Diputados con la comunidad académica y la ciudadanía, al acoger tanto trabajos de investigadores provenientes del ámbito universitario, de centros de estudio y de organizaciones de la sociedad civil, como de parlamentarios y funcionarios del Congreso Nacional, y al difundir parte del trabajo más distintivo de la Cámara de Diputados, a saber, su función de fiscalización de los actos del Gobierno.

La revista que presentamos lleva el nombre de Hemiciclo, esto es, el espacio central del salón de sesiones de la Cámara de Diputados, en donde se sitúan las bancas de los congresistas que, frente a la testera de la presidencia, debaten y dan origen a la producción legislativa. El hemiciclo es el lugar en el que, desde los inicios de la República, se han expresado las más variadas vertientes del pensamiento y en donde han brillado por su dedicación y vocación de servicio, civiles y militares, sacerdotes y poetas, intelectuales y trabajadores, hombres y mujeres que han representado los anhelos y las fatigas, las esperanzas y los proyectos políticos y sociales de quienes los han elegido en el ámbito más genuino de la democracia representativa. En el hemiciclo han convergido los sueños y las utopías, y se ha expresado la divergencia sobre cómo construir el mejor Chile posible para todos los chilenos y chilenas.

Este primer número reúne aportes sobre tres aspectos del quehacer parlamentario:

- 1) La producción y la técnica legislativas, así como a la vinculación de los parlamentos entre sí, en un mundo cada vez más interdependiente;
- 2) La participación y el sistema electoral, sus alcances y eventuales modificaciones en el marco de la experiencia nacional y de legislaciones comparadas, y
- 3) El trabajo fiscalizador de la Corporación, incorporando dos síntesis de comisiones especiales investigadoras que han tenido especial connotación pública.

Esperamos que esta publicación sea la primera de una fructífera labor de diálogo con los congresos representados en la Unión Interparlamentaria, así como con el mundo académico y la sociedad civil.

Índice

I	Discurso del Presidente de la Cámara Diputados al asumir su cargo Rodrigo Álvarez Zenteno	9
II	¿Qué espera la sociedad de sus legisladores? Agustín Squella Narducci	15
III	Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades Rodrigo Obrador Castro y Edmundo Serani Pradenas	27
IV	Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional Sebastián Soto Velasco	45
V	Ley sobre arbitraje comercial internacional: una manifestación de la globalización del Derecho Chileno Patricio Velásquez Weisse	67

Participación y sistema electoral

- VI ¿Cómo votan los chilenos? análisis de la prevalencia de los clivajes en las municipales de 2004 y de 2008 83
Carolina Apablaza Muñoz, Claudio Díaz Pizarro, Camilo Pinto Undurraga y Jorge Sifaqui Kulczewski
- VII Derecho de sufragio y obligatoriedad 103
Francisco Zúñiga Urbina
- VIII Sistema electoral binominal corregido con los restos de votaciones por candidatos no electos. Un cambio posible 115
Claudio Díaz Pizarro
- IX Elecciones y participación ciudadana. Concepto dinámico y evaluación 133
Ricardo Wilhelm Perelman

Fiscalización de los actos del Gobierno por la Cámara de Diputados

- X Informe de la Comisión Investigadora de las privatizaciones en Chile en el período 1973-1990 (extracto) 159
Alicia Gariazzo Gavilán
- XI Informe de la Comisión Investigadora encargada de analizar los errores en el proceso de diseño e implementación del plan Transantiago (extracto) 169
Rafael Ruz Parra



Discurso del Presidente de la Cámara de Diputados al asumir su cargo

Rodrigo Álvarez Zenteno*

1909, Francisco De Paula Pleiteado; 1950, Astolfo Tapia; 1965, Eugenio Ballesteros; 1993, Jorge Molina. Hoy, me uno a este pequeño grupo de antiguos diputados. ¿Quiénes son? Lo pregunto porque algunas improntas empiezan a desvanecerse en el tiempo. Ellos fueron el primer Presidente de la Cámara de Diputados del Partido Radical; el primer Presidente de la Cámara de Diputados del Partido Socialista; el primer Presidente de la Cámara de Diputados del Partido Demócrata Cristiano y el primer Presidente de la Cámara de Diputados del Partido por la Democracia.

En esta jornada me transformo en el primer Presidente de la Cámara de Diputados de mi partido, de la Unión Demócrata Independiente, que fundara Jaime Guzmán.

Por ello, sean mis palabras iniciales de inmenso agradecimiento, desde la razón y el corazón, a quienes me conceden este gran honor: a mis amigas y amigos de los partidos de la Concertación, que con voluntad profundamente democrática y respeto a la palabra empeñada, cumplen un acuerdo político que buscó darle a esta institución estabilidad y tranquilidad. Espero responder a su confianza con mis mejores esfuerzos de concordia, caballerosidad y ecuanimidad.

* Abogado de la Universidad Católica, Doctor en Derecho de la Universidad de Navarra y Magíster en Derecho (LLM) de la Universidad de Harvard. Es el Presidente de la H. Cámara de Diputados.

Sé que para muchos su voto no fue una tarea sencilla. Algunos me decían que eran unas gotas de cicuta al modelo socrático. Los entiendo íntimamente, ¿saben por qué?, porque para nosotros tampoco fue fácil apoyar a dos presidentes socialistas: al gran Juan Bustos y a mi estimado amigo Francisco Encina. Pero lo hicimos, y los siento mis presidentes. Estoy plenamente convencido de que su dirección conjunta, acompañados brillantemente por Guillermo Ceroni y Jorge Ulloa, destaca por su calidad y compromiso con la Cámara.

Los invito, sinceramente, a sentir esta elección como una señal del mejor Chile republicano que podemos construir hoy y a recordar que este tipo de decisiones fue la característica por décadas de nuestra patria, cuando supimos respetar nuestras diferencias y trabajar por todos, con sueños distintos, pero esperanzas comunes.

Gracias, muchas gracias a mis aliados y amigos de Renovación Nacional, con quienes comparto ideales, convicciones y -ustedes bien lo saben- anhelos de futuro. Por su apoyo y generosidad, tienen mi permanente compromiso. Por último, muchísimas gracias a todos los diputados de mi partido que me han brindado este privilegio y me han impuesto esta inmensa responsabilidad, en particular, al jefe de mi bancada, Claudio Alvarado, quien junto a Roberto León, Jaime Quintana, Fulvio Rossi, Gonzalo Duarte y otros, con prudencia, habilidad y buen humor permitieron esta ocasión.

Amigas y amigos, al principio de esta intervención recordé nombres inscritos en las páginas de la historia parlamentaria. Quiero que sepan que lo hago por dos razones fundamentales. Una, para no olvidar, humildemente, que si entendía este momento desde la limitada perspectiva personal todo se tornaría breve, efímero y pasajero. Lo transitorio del cargo impone un sentido de urgencia y la obligación de cumplir incansablemente con mi deber, pero son muchos los hombres que han ocupado este puesto. Si le concedo más espacio al orgullo individual, me encontraré al final, como dice un poeta, con que “el tiempo lo ha borrado todo, como una blanca tempestad de arena”.

Por ello, se agiganta la segunda razón de mis recuerdos de antaño: que todos entendamos que sólo le da adecuado sentido a estos actos y a nuestros esfuerzos diarios, una titánica tarea colectiva. A veces, de tu partido. Hoy, se expresa en el profundo vínculo que tiene la Cámara de Diputados con la historia y el pasado. Los ecos de cientos de voces y de almas que con brillo construyeron Chile están presentes. Todos los días, grandes diputadas y diputados nos acompañan. Muchos, desde la eternidad; otros, desde el quehacer habitual: Ramón Barros Luco, Gabriel González Videla -único Presidente de la Cámara y de Chile durante el siglo XX- Arturo Alessandri, Rafael Gumucio, Julio Durán o Adriana Muñoz, la primera mujer Presidenta de la Cámara de Diputados.

Esos doscientos años de historia y las filas interminables de hombres y mujeres que fueron diputados, que sirvieron a los demás, nos urgen, día a día, a preguntarnos ¿por qué estamos aquí? ¿Cuál es el significado de nuestra decisión de perseverar en nuestros empeños parlamentarios?

Amigas y amigos: contemplo las tribunas donde están las personas que

más quiero en el mundo: mi familia y buena parte de mis mejores amigos. Todos ellos, alguna o muchas veces, ante el desprestigio y las críticas -justas algunas, falaces otras- que se abaten tormentosamente sobre la Cámara, me preguntan, nos preguntan qué hacemos aquí, por qué aceptamos y queremos seguir bajo el fuego cruzado del reproche, muchísimas veces causado por faltas ajenas. La pregunta es otra: ¿por qué somos políticos? La respuesta, sin duda, encierra cientos de posibilidades, virtuosas muchas, pero también algunas menores y mezquinas.

Cuando hace algunas semanas empecé a preparar este discurso -digo semanas, pero algunos amigos y mi familia piensan que estoy preparando este discurso desde que nací- ante estas preguntas imprescindibles, ¿por qué estamos en política y por qué dedicamos nuestra vida a esto? recordé una conversación sostenida hace once años con cuatro diputados. Los nombres son una extraña coincidencia: Antonio Leal, Patricio Walker, Juan Bustos y quien habla. Curiosamente, los últimos cuatro presidentes elegidos en el mes de marzo por esta Cámara. Comentábamos en esa oportunidad una magnífica obra teatral, basada en un todavía mejor libro: "Los Miserables". En el escenario, cada uno sentía, conmovido, representadas en parte nuestras visiones y pasiones políticas: justicia, ley, piedad y perdón; libertad y lucha social. Un grupo de jóvenes que se echaba al hombro la historia y ofrendaba su vida por principios. Pero, con el correr de los años, me doy cuenta de que la visión más clara surgió al centrar nuestra preocupación crítica en los más pobres, en los necesitados, en los miserables, brutal definición para los que material o espiritualmente no pueden esperar. De hecho, una de las frases de la obra creo que aún acosa nuestras conciencias: "Al final del día, sólo eres un día más pobre. Al final del día, sólo es un día menos que vivir".

Sí mis amigos, libertad, justicia, orden social, honor, gloria, figuración, son verdades y realidades que nos acompañan a los políticos diariamente, pero la inmensa mayoría de los diputados que desempeñaron sus cargos a lo largo de la historia están aquí, porque alguna vez, porque muchas veces, con cien edades distintas, se emocionaron con un niño pidiendo limosna en la calle, al recorrer una población o al visitar a un anciano desamparado o enfermo, y con pasión e idealismo, desde todas las trincheras políticas, quisieron cambiar el mundo y torcer el destino. Todos los diputados, especialmente los de este país, entienden que hay tanto por hacer, tantas oportunidades que crear y permitir para construir un Chile grande.

Muchas veces pienso en cien años atrás, cuando desembarcó en Punta Arenas un niño asturiano de escasos 16 años, sólo acompañado por la pobreza, la nostalgia y el dolor. Era mi abuelo y venía como tantos otros a "hacerse la América" a punta de esfuerzo agotador. Así lo hizo y esa tierra magallánica formidable le permitió educar a sus tres hijos y a sus nietos, y hoy uno de ellos asume la Presidencia de la Cámara de Diputados. Les pregunto ¿cuántos jóvenes de 16 años, hoy, sin educación, sin riqueza, en una población marginal de Santiago, de Valparaíso, de Concepción o de Antofagasta pueden aspirar a algo similar, basándose sólo en su trabajo y superación? Creo que muy pocos y eso nos conmueve a todos.

Pero, si esto es cierto, si ese entendimiento de los diputados es cierto, es aún más terrible, entonces, que para la inmensa mayoría de nuestros compatriotas sólo seamos un grupo de privilegiados sin mayor destino y sentido.

¿Qué nos pasó? ¿Por qué la gente piensa que nuestras almas están encallecidas, nuestras voluntades menguantes, nuestros ideales olvidados? Así, en la actual realidad política, la sutil diferencia entre nuestros sueños y una pesadilla se desvanece. Durante años hemos vivido la fantasía de que los chilenos nos criticaban duramente como grupo, pero nos valoraban individualmente. Eso, hoy no es plenamente verdad o, al menos, no es suficiente.

Estamos en problemas cuando, como nunca antes, ¡como nunca antes! tantos buenos diputados, a muchísimos meses de la próxima elección, deciden no postular nuevamente. Sus razones y respuestas encierran y revelan hastío, cansancio, bien pensados análisis o la desilusión por la crítica colectiva desmedida. Y para mí lo más terrible: ¿se van acaso porque descubrieron una nueva vocación? No, no se van a sus hogares; seguirán en política y en el servicio público, pero no ven ni estiman que la Cámara sea el lugar imprescindible para hacerlo. ¡Qué triste!, porque estamos en el lugar donde todo empezó. Sí, antes que Presidente de Chile, antes que Presidente del Senado, antes que Presidente de la Corte Suprema, hubo Cámara de Diputados y su Presidente se llamó Juan Antonio Ovalle.

Éste, amigos míos, es el lugar para hacer política en grande, de la que transforma las sociedades, construye leyendas épicas y vive jornadas heroicas. Eso debemos recuperar, eso es urgente recuperar en esta Sala.

Cuántas veces nos han dicho: ¿para qué sirven los políticos? No hay problema que se vayan algunos. ¡No! ¡No! Si alguien cae en la tentación de que es irrelevante la partida de tantos buenos amigos y líderes, no se equivoque. Los pedófilos en Chile estarían más felices si Patricio Walker no hubiera sido diputado, el imprescindible debate sobre la educación hubiera sido menos profundo y, sin duda, menos apasionado sin las diputadas Cubillos y Tohá; la legislación minera mejoró por la sensatez del diputado Encina; nuestra política exterior fue distinta con la presencia de la diputada Allende y del diputado Forni; la calidad de la ley cambió con el aporte de los diputados Eluchans y Burgos. Y así, Roberto Delmastro, Darío Paya, Sergio Correa, Eugenio Tuma, Andrés Egaña, Juan Masferrer y algunos otros no desean estar más en esta Cámara, optan por destinos diversos y eso ¡vaya que es una pérdida!

Es cierto, cometemos equivocaciones e, incluso, buena parte de nuestros errores están, más que en cualquiera otro poder del Estado, libremente, a la vista y ante las cámaras de todos. Entendemos que nos hemos ganado parte de nuestra mala imagen, pero, a su vez, otra parte de ella es injusta. Necesitamos un cambio de actitudes y decisiones; un “alma y un ariete”, diría Huidobro. Pero necesitamos también, con mucho esfuerzo, decir: ¡basta!, ¡basta!, ¡basta! Éste es un lugar digno, es una actividad noble, es un servicio imprescindible que en decenas de casos se cumple con visión, fuerza, honestidad y sacrificio. Debemos enfrentar el futuro con el orgullo de ser diputados, ¡el orgullo de ser diputados! y no a escondidas, casi disculpándonos por esta tarea y vocación. A recordar la dignidad de este lugar, pero también a honrarlo con evolución y sencillez.

Estimados diputados y diputadas, mis cuatro prioridades durante este año irán en esa línea y contemplan un gran número de iniciativas que en los

próximos días anunciaremos.

En primer lugar, como lo han pedido los anteriores presidentes, acercarnos a la gente. Para ello, por ejemplo, como Presidente, espero recorrer, en compañía de ustedes, las quince capitales regionales, y quiero invitarlos a que en diez semanas visitemos todos seiscientos colegios, a fin de explicar nuestro trabajo e instar a los jóvenes a inscribirse y participar. Sólo cinco colegios por diputado.

En segundo lugar, que nuestros debates cuenten, que la discusión y las ideas de la Cámara sean de primera línea, que respondan a los problemas, incertidumbres y dilemas de los chilenos.

Espero iniciar, por ejemplo, una nueva tradición: que anualmente tengamos tres sesiones sobre el estado de la Nación -Hacienda, Relaciones Exteriores y Gobierno Interior-, todo ello, sin la urgencia política del momento ni la atención de una interpelación, para debatir ante el país en serio, pensando en los grandes desafíos, no en meses, sino en las décadas que vendrán.

En tercer lugar, un sello de nuestra Mesa será buscar austeridad, disciplina económica y administración renovada, que han intentado muchas mesas. Todo en un año en que el mundo y Chile serán impactados por la mayor crisis en ocho décadas. Se lo deben todos los poderes del Estado a los más pobres de nuestra patria, a esos jóvenes que no encontrarán trabajo o a las familias que sufrirán el desempleo y las privaciones.

Por último, aspiro a conducir un proceso de modificación de nuestro reglamento y procedimientos legislativos, enfrentando algunas de esas críticas o prácticas que sólo perviven por el peso de la costumbre, pero que deben, por nuestro propio bien y eficacia, necesariamente cambiar.

Amigas y amigos míos, cada una de estas tareas las emprenderé como Presidente de todos los diputados. Es un profundo orgullo para mí ser el Presidente escogido por la Alianza por Chile, por la UDI y Renovación Nacional, después de cincuenta años; pero en mi trabajo trataré de representar a la Cámara como institución, salvaguardando sus derechos y atribuciones, con las mejores relaciones hacia otros poderes del Estado y, en particular, hacia la Presidenta Michelle Bachelet.

Amigas y amigos míos, Chile merece nuestros mejores esfuerzos. La venerable historia de esta Cámara nos demanda esos esfuerzos. Es más, a algunos de ustedes, ciertas voces los invocan y les exigen de manera especial esa preocupación por el destino del Congreso, pues aún resuenan en estas paredes nombres como Emilio Lorenzini, Abel Jarpa, Germán Becker, Laura Allende, Jaime Egaña, Juan Tuma, René García, Salvador Allende, Edmundo Eluchans, Domingo Godoy, Jorge Insunza, Luis Espinoza, Hosaín Sabag, Carlos Valcarce, todos ellos diputados del ayer, cuyos descendientes hoy nos acompañan representando su tierra y honrando su estirpe. ¡Qué enorme responsabilidad para ustedes!

Para otros, son los que vendrán los que nos exigen un cambio. En las tribunas están cuatro de mis cinco hijos y cómo me gustaría que, después de hacer sus tareas, alguna de sus voces en el futuro llene esta Sala y lo haga con profundo orgullo por lo que la Cámara representa y por lo que ciento veinte compañeros de camino, entre ellos su padre, supieron cambiar y dignificar.

Finalmente, les pido su comprensión para dos notas personales. En mí y en

mis cuatro hermanos confluyen sangres de Iquique, Rengo, Galicia y Asturias, pero todas ellas se fundieron a orillas del Estrecho, allá en Magallanes, en la Patagonia inmensa, un distrito que, desde Puerto Edén hasta la Antártica, he representado con alegría y decisión por tres períodos, junto al ex diputado y hoy senador Pedro Muñoz y a la diputada Carolina Goic.

A todos sus habitantes, a Fernando Paredes y Fernando Callahan, alcaldes de Puerto Natales y de Porvenir, que hoy nos acompañan, mis agradecimientos, admiración y cariño. Espero que también estén orgullosos, pues por primera vez un puntarenense preside un poder del Estado. Con cada uno de ellos renuevo mi compromiso de seguir trabajando -desde donde la vida me lleve- por la tierra, en el confín del mundo, en el ocaso de América, que me vio nacer.

Tengo una inusual fortuna, una bendición del buen Dios. Me acompañan no solo mis hijas, mis hijos y mi esposa Pamela, sino también mis tíos, en especial Gerardo, que me contagió con la política y el derecho; mis hermanos, mis suegros, mis primos y sobrinos, y muy particularmente mis padres, Lucía y Manuel. Reciban todos mi amor y agradecimiento por su inmenso apoyo, entrega y compañía.

Queridas amigas, queridos amigos, la política es una actividad digna. Esta Cámara es una institución noble. Hace diecinueve años -vaya que transcurre rápido el tiempo- el actual Ministro, don José Antonio Viera-Gallo, cuando asumió la presidencia de la Cámara de Diputados, aunque en circunstancias muy distintas, dijo: "Es grande nuestra patria, es grande su gente."

Permítanme terminar mi discurso, representando también a los diputados Alfonso Vargas y Raúl Súnico, con similares palabras, pero con una importante variación: "Qué grande es nuestra patria, qué grande es su gente, y qué grande debe ser siempre, siempre, nuestra Cámara de Diputados."

¡Viva Chile!

Muchas gracias.

II

¿Qué espera la sociedad de sus legisladores?*

Agustín Squella Narducci**

Aunque llegados a cierta edad los agrados puedan disminuir y los honores importar poco, lo cierto es que para mí constituye un agrado, a la vez que un honor, poder intervenir esta mañana en la ceremonia de inauguración de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de nuestro Congreso Nacional, una iniciativa -la de la creación de la mencionada Academia- que hace bien a dicha Cámara y que lo hará igualmente en relación con el empeño de mejorar la tarea legislativa y la calidad de la política y, aún, la de la misma democracia como forma de gobierno más aceptable para una sociedad abierta que aspira a ser también una sociedad decente.

Cabe señalar que las actividades de la Academia estarán dirigidas no sólo a los propios parlamentarios y a quienes les asisten y asesoran en el desempeño de las funciones propias del poder legislativo, sino también a líderes de opinión, periodistas especializados, académicos, estudiantes y ciudadanos en general. Y no es poca cosa tomar iniciativas que mejoren el trabajo y la percepción pública de una de las ramas del Congreso, como no lo es tampoco, ni mucho menos, cooperar de una manera regular, consciente y sistemática a la calidad de nuestra democracia y a la de la política que ella permite hacer.

* Versión escrita de la clase inaugural de la Academia Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados. Santiago, 16 de marzo de 2009.

** Abogado de la Universidad de Chile y Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad de Valparaíso y en la Universidad Diego Portales. Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales, 2009.

1.

En el tipo de sociedades abiertas con el que va de la mano la democracia como forma de gobierno, la actividad política se desarrolla a telón abierto y puede por tanto ser vista y evaluada por ciudadanos que tienen y manifiestan interés en la calidad de la política. Una calidad que, cuando decae, perjudica no sólo el crédito que reciben los propios agentes políticos, sino la credibilidad que las personas cifran en la política misma. En consecuencia, una mala política daña ciertamente la imagen de quienes la hacen, pero deteriora también el estatus de la propia actividad política, el cual se debilita y empobrece a ojos de los ciudadanos. Un deterioro que puede llegar al punto de que muchos experimenten fastidio y expresen rechazo a la política, aunque siempre es preciso recordar que hay algo peor que una mala política, a saber, la falta de política. En nuestros países latinoamericanos sabemos muy bien qué es lo que ocurre cuando se acaba la política: aparece un militar vestido con uniforme regular o verde oliva -para el caso da lo mismo-, quien pone su pistola sobre la mesa y declara terminada toda discusión.

Una amenaza, en cualquier caso, que lejos de servir de excusa a la mala política debería obrar siempre como razón para mejorar la calidad de ésta, con lo cual quiero decir que no porque exista algo peor que la mala política -la pistola sobre la mesa y el monólogo aplastante del dictador- vamos a mostrarnos condescendientes o resignados con una actividad política que se encuentre bajo los estándares que tenemos el deber de exigirle, máxime cuando el reemplazo de la política adopta ahora en nuestro continente algunas modalidades autoritarias más solapadas que el golpe de Estado o la revolución armada y que se presentan como si se tratara de la auténtica democracia sólo porque los gobernantes tienen a sus partidarios permanentemente en la calle, vestidos todos iguales y agitando la misma banderita de papel, vociferando en contra de los opositores.

La democracia es sólo el gobierno de la mayoría, no la tiranía de la mayoría, y tiene el compromiso de respetar los derechos de la minoría, en especial el derecho de ésta de transformarse en mayoría y ganar para sí el poder. La posibilidad de reelección indefinida de los gobernantes, sean éstos presidentes o parlamentarios, y sea que militen en la izquierda, en el centro o en la derecha, amén de tener en quienes la promueven un innegable componente mesiánico, o acaso tan solo narcisista, sugiere que quienes pretenden perpetuarse en determinadas funciones públicas se encuentran llamados a una especie de misión salvífica que nadie más que ellos estaría en condiciones de asumir.

2.

Si me permiten volver un instante atrás, decía que en una democracia la actividad política se desarrolla en un escenario a telón abierto, esto es, de cara al público, aunque intermediada por los medios de comunicación que a cada instante dan cuenta de ella. La significativa mayor parte de lo que sabemos acerca de la política llega hasta nosotros a través de los medios, y de ahí entonces

la importancia que éstos tienen en una sociedad democrática. Fidelidad a los hechos y aptitud no sólo para registrarlos sino también para jerarquizarlos, seriedad, ilustración, rigor, independencia: todo eso tenemos también derecho a exigir de los medios de comunicación que, según sea la manera cómo informen acerca de la actividad política, influyen de hecho en la percepción que acerca de ésta se forman las personas. Por ejemplo, ¿por qué es noticia destacada el último exabrupto de un parlamentario y no lo es en absoluto el trabajo prolongado, paciente, minucioso y esforzado que otro de ellos llevó a cabo al informar un proyecto de ley en la sala de una de las cámaras?

Si ustedes me permiten ahora detenerme un momento en el tema de las percepciones, me gustaría advertir acerca del inconveniente de sustituir la realidad por las percepciones e, incluso, por los simples estados de ánimo de las personas. Habiéndose reemplazado casi las encuestas por los así llamados sondeos de opinión -unos cuantos cientos de llamados telefónicos que un diario o una agencia realiza en medio de la semana-, lo que a fin de cuentas se mide no es propiamente la realidad, y ni siquiera las creencias más firmes que los consultados puedan tener sobre ella, sino, según dije, la manera cómo ellos perciben la realidad y, más débilmente aun, el ocasional y efímero estado de ánimo que puedan tener al momento en que levantan el teléfono al otro lado de la línea.

Es efectivo que las percepciones y los simples estados de ánimo forman parte de la realidad, pero sociólogos y periodistas deberían cuidarse de hacernos creer que unos u otras reemplazan a la realidad.

3.

Si retornamos ahora a la política y no queremos contar ni contarnos cuentos acerca de ella, podríamos decir que se trata de la actividad humana que se relaciona con la búsqueda, ejercicio y conservación del poder.

Con todo, a la política, es decir, a la búsqueda, ejercicio y conservación del poder, es preciso darle una dirección, conferirle un sentido, llenarla de algunos propósitos. A todo aquel que aspira a ganar el poder, a ejercerlo o a conservarlo, tendríamos que preguntarle “¿para qué?”. ¿Para qué quiere usted ganar, ejercer o conservar el poder? Y todo aquel que quiera ganar, ejercer o conservar poder político tendría que disponer para tales preguntas de una respuesta algo mejor que “para mejorar la educación y la salud, y para acabar con la delincuencia”.

Nuestro recordado filósofo Jorge Millas advertía contra lo que él consideraba distintas formas de embotamiento intelectual, entre las cuales mencionaba la complacencia en lo obvio. Huir de la obviedad y dejar de lado las ideas demasiado generales tendría que ser un deber también para quienes aspiran a gobernar la sociedad desde cualquiera de las posiciones en que se adoptan decisiones vinculantes para el conjunto de las personas. Y supuesto que eso ocurriera y que los agentes políticos abdicaran en su discurso tanto de la obviedad como de la excesiva generalidad de los planteamientos, sería también deseable que sobre los asuntos que realmente importan llegaran siempre a formarse una opinión propia y no a repetir que se trata de temas que es preciso someter a discusión. Un auténtico agente político no es un

conductor de debates, sino alguien que participa en éstos con parecer y puntos de vista propios. Lo cual no excluye, por cierto, la conveniencia del diálogo y la comunicación intersubjetiva para llegar a formarse ese parecer.

4.

En la cámara de un congreso o parlamento se toman decisiones normativas. A esas decisiones las llamamos en general “leyes”. Y en tanto un congreso adopta decisiones normativas, esto es, incorpora nuevas normas jurídicas al ordenamiento jurídico del cual se trate, las cámaras de un parlamento son sitios donde tiene lugar un razonamiento de tipo jurídico.

Es cierto que las leyes que aprueba un parlamento están determinadas ante todo por consideraciones políticas, no jurídicas, es decir, por la idea que los legisladores tienen acerca del mejor modo de organizar la sociedad. Pero ello no es obstáculo para que un parlamento sea también una sede donde se razona jurídicamente, o sea, donde se piensa y argumenta en el contexto de un derecho válido determinado -en nuestro caso el derecho chileno-, y ello porque el legislador, junto con producir leyes, esto es, derecho, aplica e interpreta también el derecho, concretamente las normas de rango constitucional que regulan la producción de las leyes, estableciendo quiénes y a través de cuáles procedimientos tienen competencia para estudiarlas y aprobarlas, y señalando también ciertos límites de contenido que los legisladores deben respetar al momento de dotar a las leyes que votan de un determinado contenido.

El razonamiento jurídico suele reducirse al razonamiento judicial, aunque la judicial es sólo una de las sedes donde se razona jurídicamente. Es también la sede más visible e institucionalizada de razonamiento jurídico, puesto que los jueces están obligados a justificar sus decisiones, en especial sus sentencias, a fundamentarlas en el marco de un derecho previamente dado, ocupando dicha fundamentación un lugar muy notorio y claramente identificable de sus sentencias. Pero, según decíamos, la judicial no es la única sede donde se razona jurídicamente ni tampoco son los jueces los únicos operadores jurídicos que razonan en contextos de derecho. También lo hace el legislador y, desde luego, los funcionarios de la administración que expiden decretos y otras manifestaciones de la potestad reglamentaria, por mucho que en el caso del legislador el razonamiento jurídico esté subordinado a objetivos políticos y por mucho que el razonamiento jurídico del legislador se encuentre de hecho más disperso que el de los jueces, puesto que no queda contenido en el cuerpo mismo de las leyes que dicta, sino que se distribuye en las innumerables actas de comisiones ordinarias, mixtas y sesiones de sala, que es donde, tanto de palabra como por escrito, los legisladores que intervienen en la discusión de las leyes dejan constancia de los razonamientos y argumentos jurídicos que les merecen los proyectos de ley en trámite.

El razonamiento jurídico que llevan a cabo los jueces, es decir, el razonamiento jurídico judicial, ha recibido una gran atención de parte de la teoría del derecho en el curso de las últimas décadas, acumulándose a ese respecto una

vasta literatura acerca de cómo efectivamente razonan los jueces y acerca también de cómo deberían hacerlo.

En cambio, el razonamiento jurídico que llevan a cabo los legisladores no ha recibido similar atención, quizás por los motivos antes señalados: se trata de un razonamiento jurídico subordinado a la política y menos formalizado que el de los jueces, aunque podría haber una tercera razón que explique la atención preferente por el razonamiento judicial, a saber, la idea de que, a fin de cuentas, son los jueces, no los legisladores, quienes declaran qué rige efectivamente como derecho en una sociedad. No se trata de suscribir un punto de vista extremo como aquel que proclama que el derecho no es otra cosa que las profecías acerca de lo que harán los tribunales y que todo lo que consideramos como derecho preexistente a los casos de los que conocen los jueces -leyes incluidas- son únicamente ingredientes para el auténtico derecho que establecen éstos en sus fallos, pero, la verdad sea dicha, para saber qué rige como derecho en una sociedad cualquiera y en un momento determinado, no basta con identificar y examinar las leyes válidamente dictadas por el correspondiente órgano legislativo, sino que es preciso registrar y conocer también las sentencias de los tribunales, en especial cuando ellas forman lo que se llama jurisprudencia.

Porque hay un razonamiento jurídico legislativo, esto es, que transcurre o tiene lugar en sede legislativa, son varias las racionalidades que debe cuidar el legislador y que los demás operadores jurídicos, y en general la sociedad, esperan que cumpla en el mayor grado posible.

Hay, desde luego, una racionalidad lingüística, consistente en que si toda ley se sustenta y manifiesta en un lenguaje, éste debe ser comunicado a los destinatarios de una manera clara, reduciendo la equivocidad, la vaguedad, la redundancia, y, desde luego, evitando la oscuridad y otros defectos que pueden acompañar a todo texto escrito. De este modo, y como dice Albert Calsamiglia, “una ley es racional desde el punto de vista lingüístico si ofrece o comunica un mensaje claro al destinatario de ella”.

Con todo, la racionalidad lingüística que observe el legislador, aun cuando atienda a ella con total dedicación, esmero y prolijidad, no priva a las leyes que dicta del carácter interpretable que ellas siempre tienen. Todo, absolutamente todo, incluidos los silencios, o sea, la falta de legislación sobre una materia que la requiere, es susceptible de interpretación. Todo, absolutamente todo, cualquier cosa en la que pensemos, tiene o admite aptitud interpretativa, es decir, puede ser transformado en un objeto que se interpreta, esto es, en un objeto al cual se le atribuye significado, algo que con tanta mayor razón acontece con las leyes por sustentarse éstas en un lenguaje que, por muy racional que el legislador se comporte desde el punto de vista lingüístico, siempre será interpretable y, aun más, interpretable en más de algún sentido.

A propósito de la interpretación de la ley es un error decir que se trata de una actividad destinada a descubrir el correcto sentido y alcance de las normas que forman parte de ella, puesto que la interpretación de la ley, y en general del derecho, es una operación que conduce muchas veces a la fijación de dos o más interpretaciones, es decir, que conduce a la determinación de un marco de posibles sentidos y alcances de las normas interpretadas, debiendo entonces el intérprete escoger uno de ellos y saber dar razones a favor de la elección que hubiere efectuado. Dentro de ciertos

límites, y tal como indica Kelsen, la tarea del juez de lograr a partir de la ley un único sentido y alcance de ésta y, por consiguiente, una única sentencia correcta, es tan ilusorio como si la tarea del legislador consistiera, dentro del marco constitucional respectivo, en producir la única ley correcta.

A diario la gente se sorprende de que ante un mismo hecho y en aplicación de unas mismas normas legales, y mediando cuarenta y ocho o setenta y seis horas entre la decisión de uno y otro, dos tribunales de distinta jerarquía resuelvan de manera diversa. La explicación de un fenómeno como éste se encuentra en el carácter interpretable de las normas en juego, como también del hecho y las circunstancias de las cuales se trate, y no en que uno de esos tribunales es más ilustrado o ignorante que el otro, o más duro o más blando, o más benevolente o severo.

En otras palabras, el legislador debe cuidar la racionalidad lingüística a la hora de discutir y aprobar leyes, pero sin creer que hablará siempre de una manera tan clara, exhaustiva y precisa como para que los futuros intérpretes de esas leyes -sean éstos jueces, juristas, abogados o funcionarios de la administración- coincidan en la atribución de significado que de tales leyes lleven a cabo.

Hay también una racionalidad lógico-formal que debe cuidar el legislador, la cual consiste en velar porque las normas que por obra de nuevas leyes se incorporan al ordenamiento jurídico de que se trata no entren en conflicto o contradicción con otras que forman parte del mismo ordenamiento. Ningún ordenamiento jurídico está exento de contradicciones y, por lo mismo, todo ordenamiento debe establecer criterios a los que echar mano en presencia de antinomias normativas, pero ello no excusa al legislador de poner toda la atención que sea necesaria para evitar y reducir al máximo tales contradicciones.

En tercer lugar, encontramos una racionalidad pragmática, en virtud de la cual el legislador está obligado ahora a dictar leyes que tengan reales posibilidades tanto de ser eficaces como de ser efectivas. Eficaces en cuanto a que de hecho resulten generalmente obedecidas y aplicadas, y efectivas en el sentido de que cumplan los fines u objetivos sociales para los cuales se las dicta y pone en vigencia, y, además, que los cumpla con el menor costo posible.

Una ley siempre quiere ser eficaz, o sea, tiene la pretensión de que se la obedezca y aplique, y toda ley, asimismo, quiere ser efectiva, es decir, tiene la aspiración de conseguir determinados objetivos socialmente deseables, y, por último, tiene la intención de conseguir sus objetivos con el mínimo costo.

En fin, hay una racionalidad ética que se manifiesta en determinadas exigencias que el legislador siente sobre sí: la de que lo que apruebe como ley se encuentre debidamente justificado desde un punto de vista moral. "La función de un legislador no es hacer declaraciones de principios -vuelve a decir Calsamiglia-, sino dirigir la conducta y garantizar derechos". Por lo mismo el legislador tiene que atender a sus convicciones de orden moral, y a los consensos morales socialmente dominantes en el tiempo y lugar en que le corresponde desarrollar su labor, pero tiene que atender también a los efectos o consecuencias morales que puedan seguirse de las leyes que aprueba. El problema, claro está, es si debe guiarse antes por sus propias convicciones morales que por las que prevalezcan

en la sociedad de que se trate, y el problema consiste también en si debe guiarse antes por convicciones, cualesquiera que éstas sean, que por las consecuencias que puedan seguirse. He aquí, como bien saben ustedes, el dilema entre una ética de la convicción y una ética de la responsabilidad, aunque mi parecer es que no se trata de optar por una y desechar la otra, sino de admitir que ambas concurren y producen una tensión que el legislador tiene que ser capaz de resolver caso a caso, situación a situación, valiéndose para ello de su experiencia y capacidad de deliberar, es decir, de su prudencia.

Parte también de la racionalidad ética de los legisladores es que no eludan la discusión de asuntos que tienen implicancias morales fuertes sólo porque éstos dividen las opiniones de los ciudadanos. Porque si fuera por eso, y como todos los asuntos públicos moralmente relevantes siempre dividen las opiniones de la gente, ninguna decisión podría tomarse en sede legislativa sobre tal tipo de asuntos.

Un parlamento puede negarse a legislar sobre determinada materia, o puede legislar sobre ella de una manera que no satisfaga las expectativas del pueblo, pero lo que no puede hacer es negarse a debatir. Un ejemplo a ese respecto es la eutanasia, puesto que un proyecto sobre la materia, presentado en 2008, fue sencillamente archivado por la entonces mesa de la Cámara de Diputados, y otro puede ser el del aborto terapéutico. Sobre este último se ha dicho por algún dirigente político que se trata de un asunto muy doloroso y que, por ello, no debe ser transformado en tema de un año electoral. Y lo que yo pregunto es si la crisis económica mundial, la pobreza, el desempleo juvenil, el embarazo adolescente, que también son asuntos dolorosos, van a quedar igualmente fuera del debate presidencial y parlamentario que tendremos de cara a las elecciones que se celebrarán este año.

He ahí pues algunas racionalidades que cabe esperar de los legisladores, quienes, junto con observarlas, tienen también el deber de fundamentar sus decisiones. Si, como se dice, “el legislador no pertenece a una especie superior al hombre... ¿por qué va a desdeñar motivar sus mandatos?”. Tal como decía en su tiempo Schmidt d’Avenstein, “ciertamente me parece un orgullo despótico y una altanería intempestiva el hacer sentir a los súbditos la fuerza de la brida que les rige y el alegar por único motivo de las leyes el placer de mandar”.

Quizás si lo que Isidoro de Sevilla postuló hace catorce siglos acerca de cómo deben ser las leyes resume bien las racionalidades que antes hemos indicado. Dijo él que “la ley debe ser honesta, justa, posible, conforme con la naturaleza, apropiada a las costumbres del país, conveniente al lugar y al tiempo, necesaria, útil, claramente expresada e instituida no para fomentar un interés privado, sino para utilidad común de los ciudadanos”. Un largo postulado, como ustedes ven, donde lo más problemático resulta ser la exigencia de que las leyes sean “conforme con la naturaleza”, puesto que “naturaleza” no pasa de ser una firme y respetable palabra con la cual se pretende cubrir y ennoblecer las preferencias que cada persona o grupo tiene acerca de lo que considera más justo o mejor para sí o para la sociedad, confiriéndole a sus preferencias un mayor peso y fuerza argumentativa ante personas o grupos que no las comparten.

5.

Pero de los legisladores -y con esto ya concluyo- se espera también que guarden o conserven ciertas fidelidades.

Fidelidad, en primer término, a la democracia como forma de gobierno, y no sólo porque ha sido de acuerdo con sus reglas y procedimientos que cada legislador ha alcanzado su cargo, sino porque se trata de la forma de gobierno que asegura mejor la participación en las decisiones colectivas de parte de quienes quedarán vinculados por ellas, y que, a la vez, garantiza, protege y promueve también mejor los derechos fundamentales de las personas.

Fidelidad también a esos mismos derechos, a los así llamados derechos humanos, y a todos éstos, no a una u otra generación de los mismos. Es cosa sabida que hay derechos de primera generación, que tienen que ver con la libertad -por ejemplo, a no ser detenido ni preso arbitrariamente-; que hay también derechos de segunda generación, que guardan relación con la participación -por ejemplo, el de elegir y ser elegido para cargos de representación popular-; y que hay asimismo derechos de una tercera generación, los cuales se asientan en valores tales como la igualdad y la solidaridad por ejemplo, el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, y a una previsión oportuna y justa.

La fidelidad de los legisladores, y el propio compromiso que la democracia tiene con los derechos, tiene que alcanzar a esas tres distintas generaciones, no sólo a una o dos de ellas, lo cual supone tener que conciliar libertad con igualdad y no incurrir en la tentación de sacrificar uno de esos dos valores en nombre del otro. Un capitalismo extremo favorece la libertad y desprecia la igualdad, mientras que los así llamados socialismos reales buscan conseguir igualdad con olvido o menoscabo de la libertad. Pues bien, ni la libertad debe ser inmolada apelando a la igualdad ni ésta debe serlo apelando a la libertad. Gobernantes y legisladores progresistas y sensatos tienen el deber de conciliar libertad e igualdad sin renunciar a una en nombre de la otra. Y, claro, cuando decimos igualdad nos referimos no sólo a la igualdad jurídica -la igualdad ante la ley- y no sólo a la igualdad política -todos votan y el voto de cada cual cuenta por uno-, sino también a la igualdad en las condiciones materiales de vida de las personas.

No es que todos deban ser iguales en todo desde el punto de vista de las condiciones de vida, aunque sí deben serlo en algo: la satisfacción de las necesidades básicas para llevar una vida digna. No se trata de que nadie coma torta para que todos puedan comer pan, sino de que todos coman a lo menos pan, sin perjuicio de que algunos, o muchos, merced a su mayor capacidad, trabajo o suerte, puedan también comer torta y acceder a manjares incluso más sofisticados.

Una igualdad en las condiciones de vida de las personas, en los términos que acabamos de señalar, es importante para la propia libertad, puesto que para quienes no comen tres veces al día, para quienes no tienen satisfechas siquiera sus necesidades básicas, para quienes viven en condiciones permanentes de pobreza o de indigencia, poco o ningún sentido puede tener la libertad, poco o ningún sentido pueden tener la titularidad y el ejercicio de las libertades de

pensar, de expresarse, de reunirse, de asociarse o de emprender.

Fidelidad -agregaría yo también- a los partidos y coaliciones de partidos que han hecho posible o cuando menos facilitado de manera importante la elección popular de los legisladores, porque el partido o la coalición no pueden valer e importar sólo mientras sirven para ganar una elección y dejar de valer e importar luego que se la ha ganado y hay que asumir una cierta disciplina partidaria. Fidelidad ésta que no tiene por qué ser acrítica y ni siquiera complaciente, pero que, según creo, impone a los legisladores ciertos límites, o cuando menos ciertos estilos, a la hora de llevar a cabo el trabajo legislativo y otras de sus funciones públicas.

La fidelidad de una autoridad pública debe ser primero con el país, enseguida con el gobierno que apoya, y luego con su partido y la coalición de que éste forme parte. Pero los problemas empiezan cuando esas cuatro fidelidades caen y se sobrepone a todas ellas la fidelidad no ya al partido, sino a determinada facción de éste -las mal llamadas "sensibilidades"-, e incluso, para peor aun, la fidelidad a la carrera política personal.

Fidelidad a los electores, claro está, pero no sólo a los propios, sino a todos quienes participan en las elecciones, e incluso a aquellos que no lo hacen, puesto que un legislador es representante de todos ellos y no un simple mandatario de los pocos miles que votaron por él. Además, la fidelidad a los propios electores no debería alcanzar hasta el punto de que cada legislador se transforme en una agencia de servicios personales a disposición de sus electores.

Y fidelidad también de los legisladores, lo mismo que en el caso de los jefes de Estado, a las promesas que hayan hecho durante la campaña electoral que los llevó a la posición de poder que ocupan dentro de la sociedad. Lo que quiero decir es que así como un Presidente electo tiene el deber de llevar a la práctica lo que antes anunció como candidato, los legisladores reconocen un deber semejante.

Si se me permite poner un ejemplo, lo más atractivo del nuevo Presidente de los Estados Unidos, al menos en mi manera de ver las cosas, es que en poco tiempo haya cumplido varias de las más importantes promesas que hizo mientras fue candidato. En menos de cien días de gobierno, Obama determinó el cierre de ese irregular campo de prisioneros que es Guantánamo, anunció el retiro progresivo de tropas en Irak, renunció a la práctica de su antecesor de impartir a los subordinados en el gobierno instrucciones vinculantes que decidían a gusto del mandatario el curso de aplicación de las leyes dadas por el Congreso, y levantó la prohibición de otorgar fondos públicos a investigaciones con células madres, acabando también con la práctica de Bush en orden a que a la hora de contratar científicos para agencias gubernamentales importaran más las creencias religiosas de los postulantes que sus currículum académicos. Y todo ello en medio del manejo de una crisis heredada de un antecesor que creyó a ciegas -por torpeza, por ideología o por simple interés personal- en la desregulación de los mercados financieros y que confundió con la virtud el feo vicio de la codicia.

Al reflexionar acerca de cómo había llegado a ser Presidente, Obama dijo en una entrevista que para llegar a serlo tuvo que encontrar las palabras adecuadas, y lo mejor de él es que ahora está pasando de las palabras a los hechos.

Llevar adelante su propio programa de gobierno es un derecho que tiene la

mayoría, pero también un deber. Y para hacerlo no es preciso contemporizar en exceso con quienes antes fueron sus adversarios en las elecciones y son ahora sus opositores. Pues bien, lo mismo vale para los legisladores. Porque si la lógica del conflicto a cualquier precio, que predominó en Chile entre 1970 y 1973, no es para nada recomendable, tampoco lo es la del acuerdo a cómo de lugar, que, por su parte, predominó a lo largo de toda la década de los 90.

Sin embargo, es preciso reconocer que tratándose de legisladores, sobre todo en el caso de un régimen tan marcadamente presidencial como el chileno, las posibilidades de concretar anuncios o promesas de campaña se ven limitadas porque la cámara de un congreso es un órgano colegiado donde las ideas de cualquier legislador requieren captar la adhesión de la mayoría de los demás legisladores, e, incluso, la del propio Poder Ejecutivo, dotado como se encuentra éste último de amplísimas facultades en lo que a iniciativas, urgencias y vetos se refiere.

6.

Nada peor que ir por la vida diciendo a otros cómo deben hacer su trabajo. Algo que menciono aquí puesto que con cierta frecuencia los legisladores pretenden decir a los jueces cómo deben ejercer la función jurisdiccional, éstos a los legisladores como deben legislar, los periodistas a los políticos cómo deben gobernar, y los políticos a los periodistas cómo deben cubrir las noticias y hacer sus despachos informativos. Un académico tampoco está para decir a ninguno de esos colectivos cómo deben hacer su trabajo, de manera que el espíritu que ha guiado hoy mis palabras ha querido ser antes reflexivo que normativo, aunque no por ello he eludido planteamientos acerca de cómo, a mi juicio, podría desarrollarse mejor la función legislativa.

Y ello porque una de las funciones del derecho es el cuidado de sí mismo. En nombre de ese cuidado del derecho, lo que se espera de todos los operadores jurídicos, de todos quienes se relacionan con el derecho de una manera regular y estable y por razón de su actividad habitual, es un buen desempeño en sus respectivas áreas o campos de trabajo. Tal como dice Manfred Rehbinder, “si el staff jurídico no tiene éxito en la adaptación de la materia jurídica a las necesidades sociales -sea por medio de leyes reformistas, sea a través del desenvolvimiento del derecho ya creado-, crece entonces muy pronto una peligrosa competencia para el derecho”, a través, por ejemplo, de la protesta, el disturbio, la desobediencia civil y, en el caso extremo, la desobediencia revolucionaria.

El cuidado del derecho es también un deber de los legisladores, puesto que ellos forman también parte del staff jurídico de un país.

En sus escritos sobre el arte de redactar leyes, Jeremy Bentham pide que las palabras de las leyes sean pesadas como si se tratara de diamantes, puesto que “vida, libertad, propiedad y honor, todo lo máspreciado que tenemos, depende de la elección de las palabras”. Pero el filósofo inglés llamaba también a un mayor “refinamiento en el arte de legislar”, derivado de que no es lo mismo mandar que legislar. Legislar, a diferencia de mandar -como propone ahora Bobbio- “es

promulgar reglas generales y abstractas con las que se pretende realizar valores capitales del Estado de Derecho". Hay pues una responsabilidad evidente del legislador en relación con el Estado de Derecho, aunque la hay también con el estado del derecho, vale decir, con la calidad del derecho, un doble propósito al que estoy seguro van a servir quienes concurrieron a la formación de esta Academia Parlamentaria que hoy comienza a trabajar a favor de bienes y de metas que interesan a todos los ciudadanos.

III

Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades

Rodrigo Obrador Castro* y Edmundo Serani Pradenas**

Resumen

El presente análisis se ubica en el centro de una de las principales problemáticas que enfrenta el Parlamento y, que, en términos generales, se puede expresar en la búsqueda de un justo equilibrio entre tradición e innovación, que le permita cumplir un rol relevante en la sociedad actual, fortaleciendo el ejercicio de la democracia y obteniendo grados crecientes de legitimidad. La siguiente reflexión aborda la temática de las Funciones Parlamentarias, situándolas primero en el entorno en que se desarrollan, verificando luego las características actuales de esas funciones; y, finalmente, exponiendo antecedentes, conceptos y una visualización de los desafíos y oportunidades que la diplomacia parlamentaria representa para el futuro del Parlamento.

Abstract

This article analyzes one of the key problems facing today's parliament: the need to balance tradition and innovation in such a way that parliamentary politics retain relevance in contemporary society, democracy is strengthened and governmental legitimacy increased. Parliamentary Functions are examined in three ways: firstly, by contextualizing them within the political environment within which they develop; secondly, by examining the current characteristics of these functions; and finally, by presenting background, concepts and a visualization of the challenges and opportunities that parliamentary diplomacy represents for the Parliament's future.

* Abogado y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile, y Magíster en Gestión Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Es investigador del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional.

** Cientista Político de la Universidad de Chile y Sociólogo con especialización en metodología de la investigación en la Universidad Nacional de Costa Rica. Es investigador del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional.

1. El escenario en que se desarrollan las funciones parlamentarias

1.1. Posición relativa de los parlamentos en los distintos regímenes de gobierno

La relevancia y las funciones del Parlamento se relacionan con el Régimen de Gobierno en el que se inserta. Los Regímenes de Gobierno en el escenario de una Democracia Representativa tienen los siguientes paradigmas; el del presidencialismo en el Congreso Federal de los Estados Unidos; el del parlamentarismo, en el Parlamento del Reino Unido; y el del semipresidencialismo, en el sistema legislativo francés.

El Régimen Presidencial se estableció por primera vez en los Estados Unidos de América por los federalistas, mediante la Constitución del 17 de septiembre de 1787, y posteriormente fue adoptado con las modificaciones del caso, por la mayoría de los países de América Latina.

En cuanto a sus características, Duverger sostiene¹: “El sistema presidencial se caracteriza por el principio de la separación de poderes, la elección del presidente a través del sufragio universal, el nombramiento y la remoción de los ministros por parte de aquél, y porque todos ellos no son responsables políticamente ante el parlamento”.

El origen del Régimen Parlamentario se encuentra en Gran Bretaña y se desarrolló en virtud de la necesidad del monarca de “legitimar” algunas decisiones, como también por la de la nobleza de limitar el poder del rey; y, luego, de la burguesía, para defender sus intereses frente al absolutismo y el feudalismo. Este proceso de configuración del Parlamento tiene un hito relevante en 1265, cuando Simon de Monfort convocó a una reunión en la que participaron caballeros, religiosos y representantes de las ciudades para defender sus derechos y oponerse a políticas del Rey Enrique III. A su turno, por primera vez en el año 1341 la nobleza y el clero fueron convocados de manera separada, creando lo que sería la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes.

De acuerdo con lo señalado por Giovanni Sartori, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento.

Para Linz²: la diferencia central entre el presidencialismo y el parlamentarismo consiste en que “mientras en el parlamentarismo se le otorga al proceso político flexibilidad, en el presidencialismo se le imprime rigidez. A la crítica a esta perspectiva por parte de los defensores del presidencialismo, en el sentido de que la rigidez es una ventaja, pues resguarda al proceso político de la inestabilidad propias del parlamentarismo, responde sosteniendo que aunque la necesidad de autoridad parecería favorecer al presidencialismo, existen circunstancias inesperadas como puede ser la muerte del titular del Ejecutivo o la toma de decisiones erróneas, que convierten al gobierno presidencial en

¹ Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Ariel, Barcelona, 1962, p. 319.

² Linz, Juan. Los peligros del presidencialismo: reformas al presidencialismo en América Latina. Comisión Andina de Juristas, Caracas, 1993, p. 31.

menos predecible y eventualmente más débil que el de un Primer Ministro”.

Posteriormente se han desarrollado sistemas legislativos denominados mixtos o semipresidenciales, por estar formados con algunos elementos de ambos sistemas. El antecedente de estos regímenes se encuentra en la Constitución de Weimar. Respecto del caso francés, algunos autores señalan que el sistema semipresidencial alterna entre fases, de un sistema presidencial a uno parlamentario. Sartori prefiere definir el caso francés como un sistema de oscilación entre presidencialismo y parlamentarismo, ya que la alternancia sugiere que se pasa de una cosa a otra, mientras que la oscilación implica un movimiento dentro de un mismo sistema.

Las clásicas Funciones Parlamentarias de Representación, Legislación y Fiscalización o Control, se desarrollan con distintas posibilidades, según se desprende, dependiendo del Régimen de Gobierno en que se inserta la respectiva institución parlamentaria. Las implicancias de lo señalado se relacionan con los aspectos a considerar a continuación. En primer lugar, la estructura institucional del Parlamento, que puede adscribir al modelo Unicameral o al Bicameral; y en segundo lugar, a las características de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

1.2. La alternativa unicameralismo-bicameralismo y su impacto en las funciones parlamentarias

Una condición estructural interna, propia del diseño institucional de cada Parlamento, que determina el funcionamiento de éste y, por lo tanto, la expresión de las funciones de Representación, Legislación y fiscalización, se configura por la disyuntiva entre bicameralismo y unicameralismo.

Las Asambleas Legislativas pueden ser unicamerales (monocameralismo), constituidas por una sola cámara; o bicamerales (bicameralismo), formadas por dos cámaras.

El modelo unicameral fue el primero en surgir. Su origen se encuentra en Gran Bretaña y se desarrolló a propósito de la necesidad de la nobleza de limitar el poder del monarca. Posteriormente, a través de la bicameralidad, es la burguesía la que logra una representación más nítida de sus propios intereses, cuando los Commons formaron su propia cámara, “La Cámara de los Comunes”. De esta forma, se lograba que los diversos estamentos sociales tuvieran participación en la discusión pública y que se controlaran mutuamente, generando un cierto equilibrio.

El modelo bicameral se adoptó por las trece colonias inglesas en América del Norte, donde se configuró como una opción estratégica. En 1787, en Filadelfia, se discutía si el gobierno, que se crearía mediante una nueva Constitución, debía contar con una legislatura que representara a los Estados de la naciente nación, o al pueblo. Los Estados pequeños proponían que la representación fuera igualitaria por Estados, es decir, que cada uno tuviera igual número de representantes; mientras que los Estados de mayor población sugerían que la igualdad sería injusta y proponían que la representación fuera proporcional a la población de cada Estado. Los constituyentes norteamericanos optaron por otorgarle un nuevo sentido al bicameralismo inglés, en términos de que el Senado estarían representados los Estados y en la Cámara de

Representantes estarían los electos en números equivalentes a la población.

Siguiendo a Lijphart, el sistema bicameral cobra sentido en tanto se cumpla con determinadas condiciones. La primera es la no congruencia en los mecanismos electorales para configurar las dos cámaras. Este aspecto es de especial importancia en cuanto a la funcionalidad de la segunda cámara, ya que si no existe una diferenciación entre ambas, no parece tener sentido una duplicidad cameral. El bicameralismo busca mejorar la representatividad en el legislativo, al incluir a sectores poblacionales que no tienen representación. Para llegar a la situación de incongruencia cameral, no sólo debemos fijarnos en el mecanismo utilizado para la distribución de los escaños, sino que adicionalmente debe observarse la configuración del distrito electoral y la no concurrencia electoral. En cuanto al distrito electoral, su importancia radica para estos efectos, en que en la mayor parte de los países con sistemas bicamerales, la cámara alta justifica su existencia en la representación de unidades territoriales determinadas, como elemento de mayor profundización del proceso de descentralización. En lo que respecta a la no concurrencia electoral entre las dos cámaras, cobra importancia por cuanto la coincidencia de elecciones hace reducir la diversidad de resultados electorales.

La segunda condición es la simetría o asimetría que muestra el bicameralismo, en relación a si la segunda cámara dispone de potestades en cuanto a iniciativa legislativa. Esta condición se refiere a la importancia de poder introducir propuestas de ley en el legislativo por parte de los grupos no representados en la primera cámara.

Adicionalmente, existen otras características que también indican cierto grado de diferencia entre ambas cámaras: las segundas cámaras suelen ser más pequeñas que las primeras; los mandatos legislativos suelen ser más largos en las segundas cámaras que en las primeras; y, por último las segundas cámaras suelen tener una elección escalonada, a diferencia de las primeras, que se renuevan en su totalidad en las mismas elecciones.

Resulta interesante mencionar el monocameralismo noruego, cuyo modelo comprendía un Parlamento conformado por representantes elegidos por sufragio universal, que se dividen para sesionar en dos órganos: el Lagting, integrado por un 25% de los diputados, y el Odeisting, por el 75% restante. Esta forma tiene un diseño bicameral que se encuentra fuertemente matizado por dos factores: En el modelo noruego se elige a sus representantes una vez cada cuatro años para formar un único cuerpo, el Storting, donde los diputados electos se integran indiferenciadamente. El otro factor consiste en la división en dos órganos, que se realiza luego de reunido el Parlamento en conjunto y tiene como finalidad una distribución de ciertas tareas legislativas.

Entonces, si respecto de las Funciones Parlamentarias sus posibilidades varían según se trate de un sistema Unicameral o Bicameral, se puede precisar que, en materia de representación, la segunda cámara se configura como un actor relevante en el proceso legislativo, en la medida que permite la representación de grupos poblacionales, territoriales o no territoriales, que no tienen representación en la cámara baja. El bicameralismo logra este objetivo

especialmente en los Estados Federados, donde las dos cámaras permiten establecer diversos esquemas de representatividad.

Como se estableció precedentemente, en referencia a la Función Legislativa, el sentido de una segunda cámara se vincula con la magnitud de cumplimiento de determinadas condiciones. Así, la simetría o asimetría que muestra el bicameralismo, esto es, si la segunda cámara dispone de potestades en cuanto a iniciativa legislativa, se refiere a la importancia de poder introducir propuestas de ley en el legislativo por parte de los grupos no representados en la primera cámara. Aquí es especialmente importante determinar cuál es la cámara que tiene la decisión última en caso de desacuerdo.

En términos generales, en referencia al contenido normativo que se obtiene como resultado del proceso legislativo, se puede señalar que la concentración del esfuerzo en un solo cuerpo legislativo permite localizar y maximizar los recursos de investigación y, en consecuencia, el estudio de cada medida resulta más eficiente, pues al poseer una mayor celeridad en el trámite legislativo, y al evitar la duplicidad de acciones, es posible llegar a un texto de ley con mayor sintonía temporal con las demandas ciudadanas. Desde el otro ángulo. Se sostiene que el contenido de la normas, en la tramitación legislativa efectuada por dos cuerpos legislativos, propende a la reducción de los errores y al enriquecimiento del texto en discusión, se produce una división racional del trabajo entre ambas cámaras y una funcionalidad más armónica de la actividad del Parlamento.

Respecto de la Función Fiscalizadora o de Control, se considera que, en general, la existencia de dos cámaras va acompañada de una especialización en esta materia, que es conferida a la esfera de atribuciones de una de ellas. Por otra parte, y a nivel institucional interno, la existencia de dos cámaras implica un mecanismo de control mutuo, previniendo posibles excesos de la mayoría en una sola cámara, y es garantía de prolijidad jurídica, al posibilitar un reestudio y segundo debate de los proyectos de ley, estableciendo un control interorgánico.

2. Las funciones parlamentarias

2.1. La asimétrica relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y la problemática del prestigio de la política

La tendencia en los últimos tiempos, ha estado marcada por un repliegue del Estado a favor del mercado y, dentro del Estado, un repliegue del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo. En este sentido, se ha sostenido que la actual época se caracteriza por la existencia de ejecutivos fuertes y parlamentos débiles, sin perjuicio de las notables diferencias que pueden observarse en los diversos regímenes de Gobierno. Lo anterior debe matizarse, por cierto, en la nueva perspectiva que entrega la actual crisis financiera mundial, que permite observar el juego dialéctico entre fallos del mercado y fallos del Estado, introduciendo, por lo pronto, grados crecientes de consenso entre los analistas, sobre la necesaria vigorización de la actividad regulatoria del Estado.

El Poder Ejecutivo formula, implementa y evalúa las políticas públicas, lleva a cabo planes, programas y proyectos, cuenta con financiamiento para el desempeño

de sus funciones, especialistas, recursos tecnológicos y de información. Incluso en una materia que es central en el quehacer parlamentario, como es la actividad legislativa, el Poder Ejecutivo, en tanto colegislador, posee enormes atribuciones: cumple un papel fundamental en la etapa prelegislativa de la formación de la ley; tiene una fuerte iniciativa en materia de ley, y ejerce influencia para ordenar las agendas legislativas de los parlamentos. Ello, además de la potestad reglamentaria, que le otorga un margen de maniobra respecto de la aplicación de las normas jurídicas. La situación descrita resulta acentuada en los Regímenes de Gobierno Presidenciales y, en graduación decreciente, en los Semipresidenciales y Parlamentarios.

En términos generales, tanto los estudios como las encuestas de opinión pública muestran que la percepción ciudadana sobre la política, en general, y los parlamentos en particular, atraviesan por una crisis de credibilidad y legitimidad. Se afirma que el Parlamento se vincula poco con los ciudadanos y que cumple escasamente su Función de Representación de los electores, no atendiendo a sus intereses, preocupaciones y anhelos en la medida que éstos esperan. Respecto de la Función Legislativa, además de lo señalado respecto de su complicada posición relativa frente a las atribuciones y competencias del Poder Ejecutivo, se cuestiona la “calidad de la ley” que en oportunidades, y a raíz de una deficiente técnica legislativa, resulta insuficiente o inoportuna para resolver los problemas que tiene por objeto solucionar. En cuanto a la Función de Fiscalización o Control de los parlamentos, es prevalente la opinión de que carece de la eficiencia y eficacia suficiente.

No obstante lo señalado, es doctrina pacífica que un Estado democrático no puede ser concebido sin la existencia del Parlamento. Este tiene su origen en la limitación del poder omnímodo del rey, en resguardo de los derechos e intereses de los ciudadanos. El liberalismo y la doctrina de la separación de los poderes del Estado, enunciada por Montesquieu, fundamentan los controles y contrapesos de las funciones del Estado, para darle eficacia al logro de las libertades políticas. Si bien tales concepciones originales se han modificado en el transcurso del tiempo, se ha fortalecido la línea de argumentación que justifica el Parlamento como aquel Poder del Estado capaz de analizar en profundidad y desde distintas visiones los grandes temas nacionales, y de dictar las normas que regulen la organización de la sociedad, previniendo o resolviendo los conflictos, representando y armonizando los intereses de los distintos segmentos sociales, controlando y fiscalizando adicionalmente las acciones del Poder Ejecutivo. En su ámbito se da el juego de mayorías y minorías. Sin embargo, el Parlamento se deslegitima frente a la opinión pública si en su seno no existe una justa representación de la pluralidad que se expresa en la nación. De allí la importancia de un sistema electoral que la garantice. Kelsen señala que un Gobierno no elegido por el pueblo en su totalidad constituye una voluntad extraña, un peso heterónomo que ahoga la libertad de los individuos.

El Parlamento requiere modernizarse y reinsertarse en sociedades que han cambiado. Este es el desafío que, en mayor o menor grado, enfrentan los diversos

parlamentos del mundo, explorando alternativas de rediseño, de utilización de las nuevas tecnologías de información, de alianzas estratégicas con otras instituciones y otros parlamentos. El resultado de estos esfuerzos tendrá directa relación con las posibilidades de una representación política consistente, que contribuya a la estabilidad y gobernabilidad de las democracias representativas.

2.2. Representar, legislar y fiscalizar, ¿una lista clausurada?

El análisis desarrollado ha buscado situar las Funciones Parlamentarias en el entorno en que se expresan. A estos efectos, se hizo referencia a tres campos diversos: En primer lugar, al marco otorgado por los distintos regímenes de gobierno, a saber: Presidencial, Semipresidencial y Parlamentario. En segundo lugar, se intentó presentar un panorama general respecto de las dificultades y posibilidades de desarrollo de estas Funciones, según el diseño institucional de los parlamentos, es decir, el diseño Unicameral y el Bicameral. Por último, y a fin de contar con un criterio adicional, se da cuenta del escenario de asimétrica relación en que se encuentran el Poder Ejecutivo respecto del Legislativo, con una acentuación mayor o menor de esta diferencia, según el Régimen de Gobierno. A continuación se exponen algunos aspectos centrales de las Funciones Parlamentarias clásicas y se abrirá este paradigma a nuevas posibilidades.

La expresión Parlamento tiene su origen de la palabra francesa “parler”, que en español significa hablar, es decir, hablar o conversar. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, existen siete significados de la palabra Parlamento, siendo los más atinentes de ellos los siguientes: “Asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes”; y “la Cámara de los Lores y la de los Comunes en Inglaterra”.

El Parlamento ha presentado una evolución en sus funciones, composición y estructura. Su origen se encuentra en Europa, donde los reyes convocaban al Parlamento. Esta institución cumplía, básicamente, funciones judiciales, económicas y presupuestarias. Actualmente, se entiende que el Parlamento tiene tres funciones centrales: Representar, Legislar y ejercer la Fiscalización o Control. No obstante, esta clasificación comprende categorías de diverso nivel. La representación política importa una diferencia lógica y cronológica con las otras dos Funciones del quehacer parlamentario, pues resulta necesaria y anterior a éstas. Las de la Legislación y de Fiscalización o Control, se configuran como una suerte de variable dependiente de la representación, siendo una forma de expresiones de ésta.

La función de representación debe situarse en el contexto del proceso de toma de decisiones de los Estados democráticos modernos, donde quienes deciden no son la totalidad de los ciudadanos (democracia directa), sino que aquellos mandatados para ejercer ese rol (democracia representativa), como señala Lijphart³: “Excepto en comunidades muy pequeñas, democracia significa necesariamente, democracia representativa, en la que cargos elegidos tomen las decisiones en nombre del pueblo. ¿Cómo se eligen a estos representantes? Esta tarea indispensable de las democracias

³ Lijphart, Arend. *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 29.

representativas es llevada a cabo por el sistema electoral, esto es, el conjunto de métodos para traducir los votos de los ciudadanos en escaños de representantes”. Desde Rousseau se realza en la filosofía política la idea de la preeminencia del interés de la mayoría frente al interés de unos pocos. Esta mayoría forma una comunidad que, a través de la técnica de la representación, hace operativa la voluntad general, que es en última instancia quien determina las pautas de lo que es justo e injusto.

La línea de fundamentación, de la figura de la Representación política, de acuerdo a los constituyentes franceses de 1791, se sustentaba en considerarla como requisito de la soberanía nacional. La idea es que la soberanía sea asumida por la nación, pero ésta sólo puede existir a través de sus representantes. Así, la Constitución francesa de 1791 establecía⁴: “La nación de quien emanan todos los poderes, no los puede ejercer más que por delegación. La Constitución Francesa es representativa”.

La anterior línea de argumentación, constituirá un antecedente para la llamada “Teoría Liberal del Mandato Representativo”, en la cual la categoría de mandato se entiende a partir del esquema ideológico burgués, manifestándose como una técnica de legitimación del poder. Así quien toma las decisiones aparece como un mero mandatario, por intermedio del cual quien gobierna es la nación. Se trata, además, de un mandato general, a saber el representante libera de ciertas actividades potenciales a sus representados. Se debe precisar que este mandato es de carácter nacional, en cuanto el representante lo es de la nación como totalidad. Se trata de un mandato libre, es decir, no se encuentra sujeto a órdenes o restricciones específicas. Por último, es un mandato no responsable, siendo la no reelección la única sanción posible.

Adicionalmente a las contribuciones y críticas teóricas posteriores a la figura de la representación política, se constata también una dificultad práctica, que dice relación con que en el ejercicio de la democracia representativa en las sociedades modernas, cada vez más complejas y diversificadas, se presenta con frecuencia el fenómeno de la subrepresentación de ciertas categorías de ciudadanos y de sus intereses, lo que constituye un desafío de la más alta prioridad.

La Función Legislativa de los parlamentos se traduce en su participación en la generación normativa. Se trata de normas que dan configuración al derecho positivo vigente. Es, en definitiva, el impulso que otorga dinamismo al ordenamiento jurídico, posibilitando su actualización y, por consiguiente, su consistencia con las demandas ciudadanas.

Las normas jurídicas poseen diversos elementos, a saber: los sujetos o “el emisor de la norma”; “el imperado por la norma”, esto es “el destinatario de la acción que la norma prescribe”; el contenido, o sea, “la acción u omisión que la norma establece como debida”. Las condiciones de aplicación, es decir, “las

⁴ Constitución francesa de 1791, Título III, Artículo 2º, “La Nation, de qui seule émanet tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par delegation. La Constitution Française est représentative...”.

circunstancias que han de verificarse para que la acción sea debida”; y el carácter de la norma: “obligatoria”, “prohibitiva” o “permisiva”

La Democracia Representativa constituye una atenuación a la característica de heteronomía de la norma jurídica, pues los ciudadanos, al elegir a sus representantes, particularmente al Poder Legislativo, de alguna manera, son partícipes en la determinación del contenido de las normas, que se generan en el proceso legislativo. De este modo, en una democracia representativa el emisor de la norma coincide indirectamente, vía Representación, con el imperado por la norma.

En cuanto a la Función de Fiscalización o Control de los parlamentos, existe la opinión de que carece de la eficiencia y eficacia suficiente, matizada esta afirmación según el Régimen de Gobierno. Muchos parlamentos no poseen los recursos humanos, tecnológicos, de conocimiento y de información necesarios para realizar un trabajo fiscalizador más eficaz y autónomo, ante un mundo progresivamente complejo. Es necesario diferenciar los términos Fiscalización y Control pues son diversos. El término fiscalización presenta un contenido restringido y puede resultar especialmente adecuado para un órgano de control externo, en tanto que respecto del Control la dimensión temporal presenta otra magnitud, pues se trata de un proceso más amplio y dinámico. Según señala Reyes⁵: “La fuerza del Control Parlamentario descansa pues, más que en la sanción directa, en la indirecta, más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o de fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral”.

Los estudios desarrollados han puesto en tela de juicio la forma en que los parlamentos desarrollan esta función, aunque con matices, según el Régimen de Gobierno. Resulta ilustrativo lo señalado por Garrorena⁶: “Es evidente que para el derecho las Constituciones y los reglamentos Parlamentarios, la realidad sigue siendo todavía la que opone a Parlamento y Gobierno, con lo cual es la mayoría parlamentaria y por lo tanto el gobierno, no la oposición, quien controla”.

El Control o Fiscalización llamado informal, que es el que desarrolla la comunidad o los grupos de interés que la conforman, con especial apoyo de los medios de comunicación, resulta actualmente de especial relevancia, pues permite entregar a la opinión pública antecedentes que pueden ser significativos en la aprobación ciudadana de las acciones gubernamentales y, también puede jugar un rol importante en el momento de la renovación de autoridades, vía procesos electorales.

Luego de esta mirada panorámica de las Funciones Parlamentarias tradicionales, corresponde hacer referencia a la actual ampliación del paradigma en esta materia. Así a propósito de las Funciones Parlamentarias, la Unión Interparlamentaria ha señalado⁷: “El parlamento, en tanto órgano constituido en base a elecciones libres, desempeña un lugar central en toda democracia. Es el vector de expresión de la voluntad popular, a través del cual se establece el gobierno del pueblo por el pueblo. Como agentes de la ciudadanía, los parlamentos la representan en sus contactos con otros poderes

⁵ Reyes Aragón, Manuel. Control Parlamentario. EJB Civitas, 1995, p. 1675.

⁶ Garrorena, Ángel. Representación Política y Constitución Democrática. Editorial Civitas, 1991, p. 75.

⁷ Beetham, David. El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno: Una Guía de Buenas Prácticas. Unión Interparlamentaria, 2006.

del gobierno, y con diversos órganos internacionales y subnacionales. La calidad de esta mediación y de su representación de la diversidad de la ciudadanía constituye una importante consideración para un parlamento democrático. Debe también tomarse en cuenta la eficiencia del desempeño de sus funciones específicas en el marco de la separación de los poderes. Los expertos difieren a veces acerca de la lista precisa de dichas funciones, pero las que se indican a continuación parecen recoger un amplio consenso: legislar; aprobar los ingresos y los gastos públicos, por lo general en el contexto del presupuesto nacional; ejercitar control sobre los actos, políticas y agentes del poder ejecutivo; ratificar tratados y supervisar la actividad de los órganos relativos a los tratados; debatir de temas de importancia nacional e internacional; recibir quejas y rectificar abusos; aprobar enmiendas constitucionales”.

En el escenario descrito, las condiciones del entorno y el diseño institucional de un Parlamento, inciden en lo representativo del mismo y en la modalidad en que se desarrollan las Funciones Parlamentarias, lo que, a su turno, resulta determinante para su prestigio y legitimación social. En este contexto, la exploración de nuevas Funciones Parlamentarias es un desafío y una oportunidad en que ocupa un lugar expectante la “diplomacia parlamentaria”.

3. La diplomacia parlamentaria

3.1. Antecedentes y conceptos

La diplomacia parlamentaria se ha convertido en una función emergente, que adquiere cada vez mayor relieve. Ésta corresponde a los vínculos oficiales y formales que los parlamentos nacionales tienen entre sí, y con las organizaciones internacionales que se han dado y los foros en los que participan.

Cabe preguntarse por qué adquiere fuerza la diplomacia parlamentaria desde finales del siglo XX. Estimamos que la causa fundamental radica en la globalización, fenómeno que ha transformado al mundo en un sistema interdependiente e interrelacionado, no sólo en lo económico, sino también en lo político, en lo social y en lo cultural que, si bien produce una fuerte tendencia a la integración, también genera procesos de fragmentación y conflictos culturales, de etnias, de nacionalidades y de clanes. A su vez, las características de la globalización están determinadas por los avances científico-tecnológicos, por cambios en la modalidad de acumulación de capital y por nuevos y diversos fenómenos cuyo análisis e interpretaciones han dado lugar a rupturas con anteriores paradigmas filosóficos y económicos y al surgimiento de nuevas corrientes de pensamiento que han creado nuevas categorías epistemológicas con las que se busca interpretar el mundo, apartándose de los metarrelatos surgidos en la modernidad y abriendo paso, entre otras manifestaciones, al denominado postmodernismo. Incluso se habla de una diplomacia postmoderna, caracterizada fundamentalmente, siguiendo las ideas de Tomassini⁸, por un entrelazamiento entre las sociedades nacionales, una diversificación de la agenda internacional y por la multiplicidad de

⁸ Tomassini, Luciano. La política internacional en un mundo postmoderno. Colección Estudios Internacionales. RIAL Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, pp. 33, 273 y 276.

nuevos Estados y actores nacionales y transnacionales que se incorporan en la escena internacional. En este nuevo panorama la diplomacia se complejiza y no se limita sólo a dirimir conflictos, establecer alianzas y, por parte de sus principales actores, convertirla en un instrumento orientado a ejercer poder, control y dominación, sino que incorpora la posibilidad de compatibilizar intereses creando nuevas alianzas para aprovechar las oportunidades de la globalización y disminuir sus riesgos.

La corriente postmoderna, si bien entre sus pensadores existen algunas discrepancias, se caracteriza por el cuestionamiento a la capacidad explicativa y predictiva de los grandes paradigmas surgidos bajo la modernidad y que buscaron modelar la historia; por la centralidad del sujeto individual y su capacidad creativa, sin pretensión de imponer sus propios valores y modos de comportamiento; por la confianza en que la información, el acceso al conocimiento, las comunicaciones y su libre expresión de preferencias son fundamentales para obtener mejor calidad de vida; por la reivindicación de la historia como lugar del sujeto; la legitimación de las diferencias; el interés en lo fragmentario o efímero, y la valoración de lo personal o local como materiales con los que se construye el tejido social.

El mundo ha cambiado en muchas dimensiones. Han surgido nuevas demandas individuales y sociales. Entre ellas destacan una fuerte aspiración a la seguridad, a una mejor calidad de vida, el cuidado del medio ambiente, la igualdad de derechos de la mujer, la paz, la pluriculturalidad, el respeto a la diversidad, los derechos individuales y los derechos humanos, incluidos los de última generación. Entre las nuevas categorías de análisis pueden señalarse, por ejemplo, la subjetividad, elaborada por J. Habermas y A. Giddens, que relacionan con el proceso de modernidad⁹. Habermas plantea la necesidad de recuperar el proyecto emancipador de la época moderna y recuperar la utopía, entendida no como el fin de la historia, sino como una orientación para renovar la construcción social. Foucault aporta los conceptos de biopolítica o control de la sociedad, y anatomopolítica o control del individuo. Beck, Giddens y Lechner reflexionan sobre la individualización, categoría fundamental para entender los cambios culturales que se producen en la sociedad. Derrida hace una crítica al logocentrismo, afirmando que impide pensar la historia y su evolución desde un punto de vista distinto al nuestro. Por su parte, el filósofo italiano Roberto Esposito, en la línea de pensamiento de Michelle Foucault, propone un nuevo lenguaje político, destacando dos categorías explicativas: la biopolítica, o política de la vida, que corresponde a la preocupación central del quehacer político y que busca protegerla y desarrollarla; y la tanatopolítica, o política de la muerte. Con ambas categorías Esposito analiza el nazismo, el que buscó proteger la vida de la raza aria, provocando la muerte en gran escala, particularmente de la "raza hebrea"¹⁰. A las mismas categorías se puede recurrir para interpretar posteriores situaciones de guerra y casos de terrorismo, En muchas de estas situaciones, los derechos humanos, las libertades o la soberanía, como categorías, no fueron consideradas ni pusieron límite a la

⁹ Giddens, Anthony, et. al. *Modernidad e identidad del yo*. Península, Barcelona, 1996; y Giddens, Anthony, et. al. *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Anthropos, Barcelona, 1996.

¹⁰ Esposito, Roberto. *Biopolítica y Filosofía*. Conferencia dictada en Buenos Aires en septiembre de 2006 y en Santiago de Chile en noviembre de 2008. Grama Ediciones, 2006.

política de la muerte. Tampoco sirvieron para explicarla.

Asimismo, ante viejos problemas como la pobreza, la exclusión social y el desempleo surgen nuevas propuestas. Entre ellas, y a modo de ejemplo, el concepto de “renta básica”, nueva modalidad de transferencia social a través de la cual el Estado otorga regularmente a cada ciudadano un monto en dinero que garantiza su existencia por toda su vida. La “renta básica” se financia con el aumento de la productividad, la que crea riqueza y excedentes, parte de los cuales se redistribuyen¹¹. También surgen nuevos problemas como la crisis alimentaria, el calentamiento global, la crisis energética, la escasez de agua, nuevas enfermedades y otras, cuyas soluciones, para que sean eficaces, requieren ser abordadas por la comunidad internacional de países.

Ahora bien, las relaciones internacionales dejaron de ser monopolio de los Estados, pues han surgido otros actores que participan en la escena internacional, tales como los partidos políticos, los empresarios, las entidades religiosas, diversas ONG, entidades culturales y otras que representan una diversidad de intereses y dan lugar a lo que se ha llamado la “para – diplomacia”. Estos nuevos actores hacen más complejo el rol de los Estados y de sus Cancillerías. Por ello, estas últimas han debido readecuar sus funciones, estructuras, modelos de gestión y categorías de análisis, tras el propósito de ser más eficaces ante las modificaciones del entorno internacional.

En la globalización, el paradigma de desarrollo se ha caracterizado por el papel predominante que tiene el mercado; por la apertura de las economías nacionales hacia el mercado mundial; por la drástica reducción de la función productiva de bienes y servicios del Estado, la que ha sido asumida por la empresa privada; por la desregulación de los mercados nacionales e internacionales; por la flexibilización de las normas laborales; por el fuerte énfasis de los Estados en favor de mantener equilibrios macroeconómicos; y por la focalización de los recursos públicos en los sectores sociales de más bajos ingresos, sin que por ello haya existido un cambio significativo en la disminución de la pobreza en la gran mayoría de los países. Este paradigma ha sido cuestionado en el presente, a raíz de la crisis financiera internacional, que ha afectado la economía real en todos los países, dando paso a propuestas de reforma del sistema financiero internacional y de revisión de los modelos de desarrollo nacional, es las que se orientan a buscar mecanismos de gobernabilidad para la globalización, y mayor control y regulación del Estado sobre el mercado.

Desde otra perspectiva, en el mundo globalizado surgen nuevas amenazas, que son parte de la llamada postmodernidad, porque responden a las características que ésta asume. Entre tales amenazas están el terrorismo, el narcotráfico, la trata de blancas, el comercio ilegal de armas, las migraciones ilegales y otras, que son llevadas a cabo por organizaciones transnacionales que tienen su propia división internacional del trabajo.

¹¹ Hoehn, Marek. Renta básica, ingreso ciudadano e ingreso básico no condicionado: un nuevo modelo de transferencia social. Serie Nº 46/09. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Junto con tales amenazas surgen nuevas tendencias mundiales, como la revalorización de la democracia, un mayor respeto a los derechos humanos y la convicción de que su violación debe ser siempre sancionada, cuando no lo es al interior del país respectivo, por organismos supranacionales. Por ello, el surgimiento de una nueva doctrina y un conjunto de instrumentos normativos que han perfeccionando la legislación internacional, como el Convenio sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, de 1948; las Convenciones de Ginebra, de 1949; los Pactos de Naciones Unidas, de 1966; el Convenio de Viena de los Tratados Internacionales, en 1969; la Convención sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y otros instrumentos jurídicos internacionales. Por ello, hoy existe la Corte Penal Internacional, que viene a perfeccionar y consolidar experiencias como la creación, por las Naciones Unidas, de Tribunales ad hoc para la ex Yugoslavia y Ruanda. Esta Corte actúa con carácter supletorio o complementario, es decir, no sustituye la jurisdicción de los tribunales nacionales, ni tampoco actúa como una instancia de revisión o apelación de lo que éstos resuelvan.

Ahora bien, el Estado ha experimentado el efecto de los cambios ocurridos en el mundo. El proceso de globalización ha desperfilado la importancia del Estado-Nación vigente hasta finales del siglo XX, incluido el concepto de soberanía. Esto no significa que el Estado deba desaparecer, sino que es necesario redefinirlo en sus funciones internas, en sus relaciones con la sociedad civil, con otros Estados y con los organismos internacionales y, adicionalmente, con la para-diplomacia.

En este marco dado por la globalización, las nuevas corrientes de pensamiento y la pluralidad de actores surge la diplomacia parlamentaria, con mayor fuerza e influencia que la que había tenido, junto con las actividades internacionales transversales que cumplen una gran cantidad y diversidad de organizaciones. Tiene la legitimidad de que sus actores parlamentarios son representantes de los distintos segmentos de ciudadanía mundial.

En términos más específicos ¿Qué se entiende por diplomacia parlamentaria? Se sostiene que ésta tiene dos acepciones. Respecto a la primera, dice Rodrigo Borja que la diplomacia parlamentaria “es la técnica de representación de los Estados en el seno de los foros de las organizaciones internacionales permanentes que abren debates públicos sobre los temas fijados en su agenda de trabajo y en las conferencias internacionales... Estos foros adoptan normas de tipo parlamentario para sus deliberaciones. Lo cual exige que los delegados se conduzcan con arreglo a ellas y asuman la técnica de la nueva diplomacia parlamentaria. En el seno de esos foros las resoluciones se discuten y se tramitan mediante procedimientos parlamentarios y se aprueban por mayoría de votos”¹². Fue el Secretario de Estado de Estados Unidos de Norteamérica, Dean Rusk, el primero que utilizó este término el año 1955 para referirse a los debates y negociaciones que los representantes gubernamentales llevan a cabo en la Organización de Naciones Unidas (ONU). En cuanto a su origen remoto, el senador español Gabriel Elorriaga¹³ afirma que se puede encontrar un antecedente de la diplomacia parlamentaria en

¹² Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1998.

¹³ Elorriaga, Gabriel. La diplomacia parlamentaria. Imagine Ediciones, Madrid, 2004.

el Senado de la antigua Roma en su institución denominada *feciales*, que se encargaba de guardar la inviolabilidad de las embajadas extranjeras y de transmitir las declaraciones de guerra o de paz, y vigilar el cumplimiento de los pactos y acuerdos establecidos con otros países.

La segunda acepción entiende la diplomacia parlamentaria como una función propia de los parlamentos, paralela y complementaria a la diplomacia de los Estados representada por el Poder Ejecutivo. Puede ser un apoyo a la diplomacia gubernamental, anticiparse a ésta pero no es antagónica a ella. Por lo demás, las propuestas o acuerdos de organizaciones parlamentarias internacionales no obligan a los Estados, manteniendo éstos la preeminencia en el manejo de las relaciones internacionales. La diplomacia parlamentaria cuenta con sus propias organizaciones internacionales o bien, es la expresión de relaciones bilaterales entre parlamentos.

Tal función se preocupa de los problemas que afectan al mundo, a las regiones y a los países. Podría decirse que organismos como la Unión Interparlamentaria y otros de carácter regional convocan a parlamentarios de todas las regiones del mundo, quienes tienen la representación de la pluralidad ciudadana de cada país, para abordar temas de interés común o de segmentos sociales con identidades que trascienden a los países, como son las minorías étnicas, las discriminaciones de género, los problemas medioambientales y otros.

La diplomacia parlamentaria, a través de los organismos internacionales en que se desarrolla, ha creado redes internacionales que trabajan, reflexionan y toman acuerdos sobre problemas comunes de variada índole que, desde el rol e influencia de cada parlamentario o de grupos de parlamentarios en sus respectivos parlamentos, pueden convertirse en leyes y en políticas públicas nacionales, o en la toma de conciencia de situaciones que es necesario resolver.

Para Vallejos de la Barra¹⁴ “la diplomacia parlamentaria corresponde a la actividad internacional regular y coherente que los parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados”. “Es una diplomacia *sui generis* en la que no hay representación de los gobiernos ni poder de negociación en su nombre, cuya aparición es una muestra evidente de la influencia creciente que los parlamentos ejercen en el desarrollo de las relaciones internacionales del Estado”.

El profesor de la Universidad de Columbia, P. Jessup, señala que existen cuatro factores que la crean¹⁵: 1) La existencia de una organización internacional permanente; 2) La considerable difusión de los debates que tienen lugar en sus foros y que repercuten en las masas; 3) La presencia de un procedimiento suficientemente complejo para permitir manipulaciones tácticas y agrupamientos políticos; y 4) La expedición de pronunciamientos que se adoptan en forma

¹⁴ Vallejos de la Barra, Federico. La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados. En: *Diplomacia*, publicación de la Academia Diplomática de Chile, N° 97, enero-marzo de 2004, Santiago. pp. 80-81.

¹⁵ Jessup, Philip C. *Parliamentary Diplomacy*. En: *Recueil des Cours de la Académie de L’Hye*, N° 89, 1956, p. 185. Citado por Elorriaga, Gabriel. *La Diplomacia Parlamentaria*. Imagine Ediciones, Madrid, 2004.

de resoluciones formales por un voto mayoritario, o por consenso, y que se hacen públicas de manera inmediata.

Como se ha sostenido, la diplomacia de los Estados, ejercida a través de los Ministerios de Relaciones Internacionales y respaldada en normas jurídicas que la regulan, utiliza métodos formales y respetuosos de los procedimientos y de las jerarquías. La diplomacia parlamentaria, a su turno, que puede ser bilateral o ejercida a través de organizaciones multilaterales de carácter global o regional, tiene métodos menos formales, ya que las opiniones se dan en debates sin ningún resguardo de privacidad y sus conclusiones se comunican públicamente con inmediatez.

3.2. La diplomacia parlamentaria: desafío y oportunidad

La diplomacia parlamentaria busca, junto con el Ejecutivo, defender los intereses nacionales, reafirmar la paz mundial, consolidar el derecho internacional y las instituciones internacionales, fortalecer los intercambios culturales y comerciales, establecer líneas de colaboración con otros países, y bloques de países y de concertación para enfrentar todo tipo de amenazas.

En la época moderna, la diplomacia parlamentaria adquiere un rol importante con la creación, en 1889, de la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP), la que hoy reúne más de 150 países. Esta organización impulsó la iniciativa de crear un organismo que contribuyera a la gobernabilidad mundial, por lo que fue determinante para la creación de las Naciones Unidas.

En el transcurso del tiempo, la diplomacia parlamentaria ha desarrollado sus propias instancias, normas y protocolos de interacción. Se trata de un sistema complejo y dinámico que, a lo menos, comprende; delegaciones parlamentarias ante las asambleas de las organizaciones internacionales; foros parlamentarios institucionalizados (órganos multilaterales paralelos a las organizaciones donde el Poder Ejecutivo tiene presencia, como el sistema de Naciones Unidas. La Unión Interparlamentaria Mundial, el Parlamento Europeo, el Parlamento Latinoamericano y la Unión Parlamentaria Africana corresponden a estos foros); Encuentros de delegaciones parlamentarias de índole bilateral o grupos interparlamentarios binacionales; grupos de amistad parlamentaria (se crean entre dos países y sus representaciones son plurales); actividades de los Presidentes de las Cámaras; y cooperación parlamentaria.

¿Cual será el futuro de la diplomacia parlamentaria?

En el mundo postmoderno o, si se prefiere, en la segunda modernidad, la diplomacia parlamentaria adquirirá una proyección importante tras los propósitos ya señalados coadyuvando a la política exterior de los países; mejorando las legislaciones nacionales; estimulando la integración regional, las alianzas entre bloques de países con identidades diversas, buscando un mundo más armónico y pretendiendo instituirse en una “diplomacia preventiva” como la denominó Boutros Ghali, ex Secretario General de las Naciones Unidas.

La diplomacia parlamentaria genera con fuerza progresiva, un diálogo mundial entre representantes de pueblos soberanos que los eligieron, lo que significa participar en foros altamente representativos, que constituyen la mayor expresión

de democracia en el mundo. Los temas que se abordan, en muchas ocasiones, son paralelos o van a la vanguardia de las materias que tratan otros organismos internacionales, como la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA). Por ello, la diplomacia parlamentaria crea conciencia y legitima cursos de acción en el ámbito planetario, en materias que los gobiernos, en sus relaciones internacionales, abordan con dificultad o no han resuelto.

A nivel regional, resultaría positivo avanzar en la idea de que América Latina, recogiendo el modelo del Parlamento Europeo, genere un foro integrado por parlamentarios elegidos por sus países a través del voto directo de sus ciudadanos. Esto posibilitaría enriquecer la democracia en esta parte del globo y abordar temáticas que requieren acciones coordinadas y supranacionales, rescatando además la peculiaridad identitaria de estos pueblos en una doble dirección: hacia el interior del propio mundo Latinoamericano, y hacia los otros pueblos y culturas.

Finalmente, la diplomacia parlamentaria puede contribuir a la construcción de un “pacto social”, con nuevos estándares al interior de los Estados Nacionales insertos en el actual mundo globalizado, que importe el desarrollo económico, la cohesión social y la legitimidad institucional, que permita atender de mejor manera los requerimientos del ser humano individual y colectivo.

Bibliografía

- Beetham, David. El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno: Una Guía de Buenas Prácticas. Unión Interparlamentaria, 2006.
- Borja, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Bourdieu, Pierre. Cosas Dichas. Editorial Gedisa, Barcelona, 1993.
- Burgos, Jorge y Walker, Ignacio. Hacia El Parlamentarismo. En: revista En Foco Nº 4. Expansiva, Santiago, 2003.
- Calderón, Juan Carlos. Los Retos de la Diplomacia Clásica y la Función de la Diplomacia Parlamentaria. IBERAM, Buenos Aires, 2003.
- Cazorla, Luis. Problemas de la organización y el funcionamiento de los parlamentos actuales. En: El Parlamento y sus transformaciones actuales: jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia. Ángel Garrorena Morales (editor). Editorial Tecnos, Madrid, 1990, pp. 339-353.
- Cea, José Luis. Teoría del Gobierno: Derecho Chileno y Comparado. Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000.
- Constitución francesa de 1791, Título III, Artículo 2º.
- Dahl, R.A. Who Governs? Democracy and Power in an American City, New Haven. Londres, Yale University Press, 1961.
- Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ariel, Barcelona, 1962, p. 319.
- Elorriaga, Gabriel. La Diplomacia Parlamentaria. Imagine Ediciones, Madrid, 2004.
- Esposito, Roberto. Biopolítica y Filosofía. Conferencia dictada en Buenos Aires en septiembre de 2006 y en Santiago de Chile en noviembre de 2008. Grama Ediciones, 2006.
- Fernandois, Arturo. El Senado en el Derecho Comparado. En: Revista Chilena de Derecho vol. 24, Nº 2. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, mayo-agosto de 1997, p. 277-313.
- Garrorena, Ángel. Representación Política y Constitución Democrática. Editorial Civitas, 1991.
- Giddens, Anthony, et. al. Modernidad e identidad del yo. Península, Barcelona, 1996. _____ . Las consecuencias perversas de la modernidad. Anthropos, Barcelona, 1996.
- Habermas, Jürgen. Op. Cit.
- Hoehn, Marek. Renta básica, ingreso ciudadano e ingreso básico no condicionado: un nuevo modelo de transferencia social. Serie Nº 46/09. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional.
- Jiménez de Parga, Manuel. El Parlamento en la época de los ejecutivos fuertes. En: Parlamento y consolidación democrática. Juan Cano Bueso y Antonio Porras Nadales (coordinadores). Tecnos, Madrid, 1994, pp. 107-117.
- Kelsen, Hans. Esencia y valor de la Democracia. Guadarrama, Barcelona, 1977.
- Lijphart, Arend. Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 29.

- Linz, Juan. Los peligros del presidencialismo: reformas al presidencialismo en América Latina. Comisión Andina de Juristas, Caracas, 1993, p. 31.
- Lipset, Seymour Martin. Algunos Requisitos Sociales de la Democracia: Desarrollo Económico y Legitimidad Política, diez textos básicos de Ciencia Política. Ariel, Barcelona, 1992.
- Llanos, Mariana. El bicameralismo en América Latina. En: Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2003, p. 348-377.
- Martínez Elipe, León. Tratado de Derecho Parlamentario, Fiscalización Política del Gobierno. Aranzadi, Navarra, 2000.
- Nogueira, Humberto. Regímenes políticos contemporáneos. Editorial Jurídica, Santiago, 1993, 435 p.
- Orozco, Miguel Ángel. Diplomacia Parlamentaria. En: Revista Mexicana de Política Exterior, Nº 62-63, junio de 2001.
- Quinzio, Jorge Mario. Un Congreso moderno para Chile en el régimen presidencialista. En: Anuario de Derecho Público, Año III, Nº 3. Universidad La República, Santiago, 1999.
- Reyes Aragón, Manuel. Control Parlamentario. EJB Civitas, 1995, p. 1675.
- Sartori, Giovanni. Elementos de Ciencia Política. Ariel, Barcelona, 1986.
- Schwavon, Jorge A. Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas. En: Foro internacional de El Colegio de México, Vol. XLIV, Nº 1, enero-marzo de 2004, p. 126-149.
- Tomassini, Luciano. La política internacional en un mundo postmoderno. Colección Estudios Internacionales. RIAL Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, pp. 33, 273 y 276.
- Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia? Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1995, p. 300.
- Vallejos de la Barra, Federico. La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados. En: Diplomacia, publicación de la Academia Diplomática de Chile, Nº 97, enero-marzo de 2004, Santiago. pp. 77-85.
- Vial, Alejandro. Los Parlamentos de Argentina, Chile y Uruguay: la necesidad de su fortalecimiento institucional. Estudios Sociales-Corporación de Promoción Universitaria, Nº 82, trimestre 4, Santiago, 1994, pp. 115-139.
- Weber, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1992.

IV

Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional

Sebastián Soto Velasco*

Resumen

Las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y el respeto a las ideas matrices de los proyectos de ley son los temas que se analizan en el presente documento. Con este objeto, el trabajo examina los fundamentos dogmáticos de ambas instituciones y la historia de su consagración en nuestro ordenamiento, además de algunas sentencias del Tribunal Constitucional que han entregado útiles criterios de interpretación. Todo esto con miras a entregar mayor certeza jurídica en la aplicación de estas normas constitucionales.

Abstract

This paper analyzes the presidential exclusive authority to initiate legislation in some policy areas and the constitutional rule that requires any amendment to be related to the core issues of the discussed bill (germaneness rule). It considers the theoretical and historical foundations of both institutions and several Constitutional Court's decisions that have developed standards of interpretation. At the end, this paper expects to improve legal certainty in the application of these constitutional rules.

* Abogado de la Pontificia Universidad Católica y Magíster en Derecho (LLM) de la Universidad de Columbia. Dirige el Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo y es profesor en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica.

1. Introducción

El presente documento analiza, a la luz de diversos fallos del Tribunal Constitucional (TC), dos temas de habitual discusión en los debates parlamentarios. Tanto las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República como las ideas matrices de un proyecto de ley han generado álgidos debates al interior de las comisiones y en las salas de la Cámara de Diputados y del Senado. En ambas materias el Tribunal Constitucional ha dictado sentencias, legando criterios de interpretación de interesantes perspectivas.

En las páginas que siguen se analizan ambas materias, sus fundamentos teóricos, génesis en nuestro derecho y diversos fallos del TC, que iluminarán al intérprete en el proceso de aplicación de las normas constitucionales, para dar así un alcance razonable a estas disposiciones y entregar mayor certeza jurídica en la discusión legislativa.

2. Iniciativa exclusiva del Presidente de la República

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República en ciertas materias es un tema de importancia y muy recurrente en la discusión legislativa. Se trata de asuntos que sólo pueden iniciar su discusión legislativa cuando el Ejecutivo lo estima conveniente, sin que los parlamentarios puedan introducir mociones o proponer modificaciones en aquellas áreas incluidas dentro de estas materias. El tema genera constantes discusiones en el Congreso Nacional y la interpretación del alcance de la norma es motivo de permanente interpretación.

En las próximas páginas analizaremos brevemente el origen de esta norma constitucional y las críticas a las que se ha visto sometida en el último tiempo. Posteriormente nos enfocaremos en el fallo, sus aspectos positivos y sus deudas.

2.1. Orígenes

Como narra Alejandro Silva Bascañán, las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República nos acompañan en nuestro ordenamiento, al menos, desde la Carta Fundamental de 1833. En ese cuerpo la declaración de guerra constituía un tema de resorte exclusivo del Ejecutivo que, si bien no requería ley, debía contar con la aprobación del Congreso.

La Constitución de 1925 incluyó nuevas materias al disponer que “los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos sólo podrán proponerse por el Presidente de la República”¹. Además otra norma estableció que la iniciativa para el aumento de los gastos variables o para alterar el cálculo de entradas correspondía exclusivamente al Presidente de la República.²

¹ Artículo 45, Constitución de 1925.

² Artículo 44, Nº 4, Constitución de 1925.

Con el paso de los años la iniciativa exclusiva fue en aumento. La primera reforma a la Constitución de 1925 fue aprobada bajo el gobierno de Juan Antonio Ríos, en 1943, e incluyó, entre otras materias, una restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos. La norma aprobada, similar en algunos aspectos a la vigente, incorporó dentro de las materias que corresponden exclusivamente al Presidente de la República las iniciativas que: 1) alteren la división político o administrativa del país; 2) las que creen nuevos servicios públicos o empleos rentados, y 3) las que aumenten sueldos o gratificaciones al personal de la Administración del Estado, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. Se establece además que el Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan.^{3 4}

Con el paso de las décadas, a juicio de muchos, la norma se tornó insuficiente. Por eso, tras una serie de fallidos intentos de reforma constitucional, la de 1970 volvió a ampliar el campo de la iniciativa presidencial legislativa⁵. Luego, la Constitución de 1980 las extendió nuevamente. La Comisión de Estudios propuso algunas nuevas y el Consejo de Estado las aumentó y precisó, dando origen a las materias que hoy se encuentran en los incisos tercero y cuarto del artículo 65 de la Carta Fundamental⁶. Cabe destacar que este artículo ha recibido modificaciones en algunos numerales, que no alteran sustancialmente el texto original.⁷

En términos generales, la modificación constitucional introduce las siguientes enmiendas al texto de la Constitución anterior:

- i. Precisa que la determinación de la forma, proporcionalidad o progresión de los tributos es materia de iniciativa del Ejecutivo;
- ii. Se refiere genéricamente a que son de su iniciativa las materias que digan relación con “la administración financiera o presupuestaria del Estado”⁸;
- iii. Agrega que la determinación de las funciones y atribuciones de los servicios o empleos públicos es también iniciativa exclusiva del Ejecutivo;
- iv. Incorpora dentro del campo de iniciativa presidencial exclusiva el contratar empréstitos o celebrar cualquier operación que pueda comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, y

³ Silva Bascuñán (2000) p. 107.

⁴ En los años siguientes la discusión respecto al alcance de la norma se centró principalmente en dilucidar si los parlamentarios tenían o no iniciativa en las leyes relativas a jubilaciones, montepíos y pensiones. Esta era una importante facultad de los congresistas, que les permitía -usando la jerga del public choice- comprar a una parte del electorado con la venta de estos beneficios. Aún cuando diversos informes de ambas ramas del Congreso confirmaban que no había en esta materia iniciativa parlamentaria, la “venta” de pensiones de gracia siguió siendo utilizada. Silva Bascuñán (2000), p. 108. Parte de la discusión en el Senado respecto a la amplitud de la iniciativa parlamentaria puede verse en Acuña (1971), pp. 624-633 y, para la H. Cámara de Diputados, en Cámara de Diputados (1970), pp. 244-252.

⁵ Reformas a la Constitución de 1925. Documento elaborado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. En www.minsegpres.cl.

⁶ Para la discusión en el Consejo de Estado ver Arancibia, Brahm e Irarrázaval (2008). Los debates sobre esta materia en la Comisión de Estudios se llevaron a cabo, principalmente en las sesiones 26, 344, 249, 394 y 414, según consignan Blanc, Nogueira, Pfeffer y Verdugo (1990), p. 337.

⁷ Las modificaciones las introdujo la ley N° 19.097 (12.11.1991) y la N° 19.526 (17.11.1997), que eliminaron, respectivamente, las referencias a los municipios en el numeral 3 y 2 del artículo 65. Sobre todo esta última modificación ha llevado a algunos a sostener, no sin razón, que el Presidente ya no tiene iniciativa exclusiva para crear empleos municipales. Ver Instituto Libertad (2006).

⁸ El concepto de administración financiera tiene una definición legal que podría acotar la amplitud que se le suele conceder. El Decreto Ley N° 1.263, sobre Administración Financiera del Estado, dispone en su artículo primero que “El sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos”.

v. Señala que las modalidades y procedimientos de negociación colectiva y la determinación de los casos en que no se puede negociar son materias de iniciativa exclusiva del Presidente.

2.2. Fundamentos doctrinarios

Analizar si es o no adecuada la existencia de limitaciones a la iniciativa del Presidente de la República puede abordarse desde distintas perspectivas. En esta ocasión sólo destacaremos dos visiones.

2.2.1. La teoría del *public choice*

En términos generales, la teoría de la elección pública utiliza modelos económicos para explicar los comportamientos de los actores políticos. De este modo, enseña que los legisladores y los votantes actúan racionalmente y que, por ello, ambos buscan maximizar sus utilidades. Dado que uno de los principales intereses de las autoridades de elección popular es la reelección, los congresistas procurarían comprar votos, entregando para ello variados beneficios a sus electores en forma de regulaciones, pensiones, empleos, etc. A su vez, los grupos de interés y, en menor grado, el público general, demandan leyes. En otras palabras, el electorado beneficia a los legisladores, los que, por su parte, pueden responder de diversos modos: “negarse a aprobar una ley, evitando una decisión clara a través de la delegación a las agencias del poder ejecutivo, o explícitamente a través de la entrega de beneficios tangibles”.⁹

Es esta mirada de la actividad política una de las justificaciones a la limitación que nuestro orden institucional impone a la compra de votos. De este modo, los políticos no podrían ofrecer, a cambio de votos, regulaciones o beneficios que se encuentren dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Esta forma de abordar el problema es antigua en nuestro país, aún cuando nunca se ha vinculado expresamente a la teoría de la elección pública¹⁰. Silva Bascañán, por ejemplo, manifiesta que “el desorden administrativo y económico siguiente a la entrada en vigencia de la Constitución de 1925, fue atribuido, en amplios sectores de la ciudadanía, principalmente a las iniciativas de los congresales, que, según sus críticos, se veían obsesionados por formularlas inspirados en afanes demagógicos de conquista del electorado”¹¹. Razones similares utiliza Elías Navarro en 1945 en su memoria sobre la iniciativa parlamentaria.¹²

⁹ Eskridge, Frickey y Garrett (2001), p. 54. Una visión general de las diversas teorías que justifican el origen de las regulaciones y leyes puede verse en Romero (2008).

¹⁰ Ya en 1912, Néstor Casanova (1912) señalaba que “nuestras instituciones de gobierno (...) han entregado todo el mecanismo legal generador de los poderes políticos en manos de audaces politiqueros de oficio, de inmorales agentes de elecciones, que han conseguido disponer en su personal beneficio de todo el poder” p. 3. La frase citada es tomada de Casanova quien, a su vez, la toma de otro texto, sin hacer referencia alguna a la fuente.

¹¹ Silva Bascañán (2000) p. 107.

¹² “Las Cartas Fundamentales que no han establecido tal limitación (...) han dado origen a desastrosos resultados financieros debido a que los parlamentarios, con el fin de congraciarse con un importante sector de la ciudadanía, para recibir su adhesión en las jornadas electorales, proponían y aprobaban con relativa facilidad aumento en sus remuneraciones”. Navarro (1945) p. 56.

Otro gran promotor de esta visión fue el Presidente Jorge Alessandri. Era él un convencido de la inconveniencia de entregar a los legisladores el manejo de los asuntos económicos. Así lo dejó ver en sus discursos públicos, en la reforma constitucional que envió mientras era Presidente, y al presidir el Consejo de Estado que conoció de la Carta del 80. En una de esas ocasiones, con motivo de la entrega que se le hizo del testamento político del ex Presidente Balmaceda, el entonces Presidente Alessandri manifestó que “los parlamentarios no disponen de la independencia necesaria para abordar (los problemas de carácter económico social) en forma justiciera y resguardando el interés de la colectividad, porque no pueden desentenderse de las conveniencias de sus electores, que no siempre coinciden con aquél”.¹³

En definitiva, la mirada que se hace desde la teoría de la elección pública justificaría una reducción del ámbito de materias de iniciativa de los parlamentarios, con el objeto de reducir en alguna medida los bienes transables existentes en el mercado político. Tal cual está planteada la regulación constitucional, los legisladores no podrían ofrecer a sus electores, ni éstos pedir a aquéllos, regulaciones que digan relación con tributos, exenciones, remuneraciones y toda una amplia gama de materias reservadas a la iniciativa del Presidente de la República.

2.2.2. Una mirada desde la institucionalidad económica

Otro de los argumentos que se han dado para proteger la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en ciertas materias es la necesidad de mantener la disciplina fiscal y promover la prosperidad económica.

En efecto, ese fue el objeto central de la primera reforma constitucional, en la década del 40, que limitó por primera vez la iniciativa parlamentaria en gastos públicos. Uno de los fundamentos utilizados para promover su aprobación fue el aumento en los gastos que experimentaban los proyectos de ley del Ejecutivo durante su tramitación en el Congreso, así como los costos que importaban la aprobación de leyes de origen parlamentario. En su memoria, Elías Navarro analiza seis proyectos del Ejecutivo que aumentaron, en promedio, en 34% sus costos totales durante la tramitación legislativa¹⁴. A su vez, el autor también destaca otras leyes, pero esta vez de origen parlamentario, que aumentaron los gastos públicos al incrementar pensiones de gracia, jubilaciones y sueldos del Poder Judicial y del personal del Congreso Nacional y del Registro Electoral.¹⁵

Años después, en la reforma de 1970, el Presidente Frei Montalva justificó la ampliación del campo de materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo con razones similares. En el mensaje que inició la reforma, el Presidente solicita reafirmar la autoridad del Ejecutivo “en lo que concierne a la planificación del desarrollo y el control del proceso económico”. Agrega luego que, en estas materias, el Ejecutivo “por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y la continuidad que el Congreso no puede dar”¹⁶. Asimismo,

¹³ Carrasco (1987) p. 67.

¹⁴ Se analizaron las siguientes leyes de aumentos de sueldos: ley Nº 6.651, Carabineros; Nº 6.772, FF.AA.; Nº 6.773, Educación; Nº 6.915, Servicio de Hacienda; Nº 6.880, Investigaciones; y Salubridad, que aparece sin número.

¹⁵ Navarro (1945) p. 56.

¹⁶ Piedrabuena (1970) p. 155.

comentado más tarde sobre esta reforma constitucional, aprobada en 1970, Sergio Molina critica el sistema imperante de iniciativa legislativa por “acentuar el régimen crónico del Presupuesto Fiscal con las consecuencias inflacionarias que ha debido soportar la población”¹⁷. Concluye más adelante que la restricción a la iniciativa parlamentaria “representa un paso significativo para permitir una planificación económica y social más eficaz”.¹⁸

En la actualidad los argumentos se dirigen en el mismo sentido, tanto desde el campo de la economía como del derecho y las políticas públicas. José Pablo Arellano, por ejemplo, ha sostenido que la disciplina fiscal que ha caracterizado a nuestro país en los últimos años se debe a la institucionalidad vigente, pues ésta permite concentrar el manejo del presupuesto público en una sola autoridad. Uno de los elementos de importancia es la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. De hecho, no duda en calificarlo como “el principal factor que explica el éxito en materia fiscal que se exhibe en los últimos 18 años”¹⁹. En la misma línea, Edgardo Boeninger ha señalado que la iniciativa exclusiva del Presidente, junto con la capacidad de manejar la agenda del Congreso Nacional a través de las urgencias, “han sido determinantes en el Chile posterior a 1990 para asegurar la gobernabilidad, mantener la coherencia de las políticas económicas y sociales y desterrar el populismo”.^{20 21}

2.3. El Tribunal Constitucional y la iniciativa exclusiva

El Tribunal Constitucional ha conocido de este asunto en variadas ocasiones, aproximándose a él con diversos resultados. A continuación veremos dos fallos previos al que, a nuestro juicio, aporta por fin criterios sustanciales de interpretación.

2.3.1. Traslado del Congreso a Santiago

El año 1996 ingresó a tramitación una moción de algunos senadores, que señalaba que el Congreso Nacional tendría su sede y sesionaría en Santiago²². Un grupo de senadores presentó un requerimiento al TC argumentando, entre otras cosas, que la moción era inadmisibles por corresponder a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

La cuestión se centró en determinar si el traslado del Congreso Nacional de Valparaíso a Santiago irrogaba o no gastos al Estado. En este sentido, el TC consideró que “es de evidencia incuestionable y de natural consecuencia que el cambio de todas las dependencias, instalaciones, mobiliario e instrumentos de trabajo (...) del edificio que ocupa el Congreso Nacional en Valparaíso para su acomodación posterior en otra edificación en Santiago, en la que deberán efectuarse las adecuaciones imprescindibles, conlleva un costo pecuniario real, de existencia efectiva indudable”²³. Lo dicho llevó al TC a concluir que, debido a

¹⁷ Frej, Molina, Evans, Cumplido, Silva y Lagos (1970), p. 82.

¹⁸ Ibid, p. 87.

¹⁹ Arellano (2006) p. 173.

²⁰ Boeninger (2008) p. 211.

²¹ La mirada crítica puede encontrarse en Devillaine (2003) y Cristi y Ruiz-Tagle (2006).

²² Los autores de la moción fueron los Senadores Frej y Zaldivar (Adolfo) y los entonces senadores Bitar, Lavandero y Sule.

²³ Sentencia del TC Rol Nº 242, 12 de agosto de 1996. Considerando 4.

los gastos al erario nacional que implica el traslado, la moción es inadmisibile.

2.3.2. Subcontratación y concepto de empresa

El proyecto de ley que regulaba la subcontratación de trabajadores fue objeto de una dura tramitación en el Congreso, que se reactivó por el Gobierno semanas antes de la elección presidencial de 2006²⁴. Todo esto enturbió su discusión de mérito y las posiciones se extremaron. Uno de los aspectos que más controversia generó - la definición de empresa - terminó siendo dirimido por el TC en un fallo de interés para esta investigación.

Como explica el fallo, el proyecto establece un nuevo concepto de empresa para los efectos del también nuevo Título VII del Libro I del Código del Trabajo, que regula el trabajo en régimen de subcontratación y en empresas de servicio transitorio. El TC sostuvo que con la definición de empresa del proyecto “se modifican normas de seguridad social o que inciden en ella tanto del sector público como del sector privado”²⁵. Dado que estas normas corresponden a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y que la indicación que la generó fue de iniciativa parlamentaria, el TC declaró inconstitucional el precepto.

Para sostener que el asunto incidía en normas de seguridad social, el TC señaló que alguna de las materias incluidas en el nuevo Título VII decían relación con el “pago de las obligaciones previsionales correspondientes a las cotizaciones de los trabajadores que ejecuten labores en régimen de subcontratación” (c.7). Luego agrega que “la aplicación del concepto de empresa (...) a las distintas situaciones de subcontratación contenidas en el proyecto de ley, determina los sujetos obligados al pago de las cotizaciones previsionales de los trabajadores” (c.8). Esto sería argumento suficiente para calificar dicha definición como una norma de seguridad social y, en consecuencia, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Como puede apreciarse, ambos fallos interpretan la norma constitucional sin legar criterios sólidos para el futuro. Incluso podría decirse que ambas sentencias utilizan estándares disímiles, siendo la interpretación en el segundo caso mucho más laxa que en el primero. Lo importante, como veremos, es que en el fallo que se analiza a continuación el TC entrega criterios de interpretación utilizables en el futuro.

2.4. Sentencia rol N° 786: un aporte al trámite legislativo²⁶

El 19 de mayo de 2007, un grupo de diputados de la Concertación presentó un requerimiento al Tribunal Constitucional, solicitando que se declarara contraria a la Carta Fundamental una norma incorporada a un proyecto de ley por medio de una indicación presentada por el Senador Hernán Larraín. Los diputados requirentes alegaron que la indicación debió haber sido presentada por el Ejecutivo y no por un Senador, pues correspondía a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En particular, el hecho que la indicación impugnada potencialmente implicara un aumento de la población penal era razón suficiente - argüían los requirentes - para considerarla

²⁴ Ley N° 20.123. Su tramitación puede verse en <http://sil.senado.cl>, boletín N° 2943-13.

²⁵ Sentencia del TC Rol N° 534, 21 de agosto de 2006. Considerando 9.

²⁶ Sentencia del TC Rol N° 786 de 13 de junio de 2007. Un comentario del fallo puede encontrarse en Soto (2008).

de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, por vincularse con la administración financiera del Estado y con eventuales gastos futuros. Por eso, señalaban que la indicación “no pudo provenir de un parlamentario por tratarse de una materia que irroga gastos (ya que) la aplicación de dicho precepto implicará una sobrecarga sobre el sistema de régimen cerrado de privación de libertad que repercutirá en la necesidad de contar con más centros en cada región del país y con más personal en su interior” (p.7).²⁷

Acertadamente el Tribunal no acogió esta tesis. Luego de narrar en los primeros considerandos los diversos trámites que tuvo que superar la indicación, el TC se enfoca en el contenido de la misma para desvirtuar las reclamaciones. Para ello utiliza dos argumentos de importancia.

La primera argumentación se dirige a analizar el núcleo de la indicación, su contenido esencial o, como habla el TC, su *objeto central*. A este respecto la sentencia señala:

“La indicación parlamentaria presentada (...) tuvo por finalidad cambiar la modalidad de cumplimiento de la pena que debe imponerse a los adolescentes condenados por delitos cuya sanción supera los cinco años de privación de libertad, contemplando exclusivamente la internación en régimen cerrado con programa de reinserción social. Se eliminó así la posibilidad de que disponía el juez de aplicar, como alternativa, la internación en régimen semicerrado, al menos durante los dos primeros años de reclusión (...) Si bien la indicación formulada por el senador Hernán Larraín durante el primer trámite constitucional de este proyecto de ley, pudo haber implicado el aumento de los recursos presupuestarios relacionados con la administración del sistema de reclusión de los adolescentes, su *objeto central* se centró en la mayor o menor libertad de que debe disponer el juez para hacer cumplir las penas superiores a 5 años en el caso de dicha población penal” (c.12).

La segunda, más vinculada con los gastos que podría generar la iniciativa, busca evaluar si el objeto central definido, aún reconociendo que puede tener consecuencias presupuestarias, transforma la indicación en inadmisibles por referirse a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La respuesta es negativa, pues señala:

“El hecho de que la menor libertad de que pueda gozar el juez en virtud de la aplicación de la nueva norma aprobada (...) implique un aumento de la población adolescente bajo sistema de reclusión y, por ende, del gasto de infraestructura y de personal ligados a la administración de los recintos de reclusión, constituye un eventual *efecto colateral* de la moción parlamentaria aprobada que incide en la política carcelaria del país, pero que no puede, sin embargo, afectar su constitucionalidad. Si se llegase a la conclusión contraria

²⁷ La norma constitucional que sirve de fundamento a la impugnación de los requirentes es el artículo 65, inciso tercero, que dispone: “Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado (...)”. A su vez, el inciso final del mismo artículo establece que “El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”.

significaría que ningún parlamentario podría iniciar proyectos de ley que aumentaran la penalidad de delitos o, incluso, crear nuevos tipos penales que importen privación de libertad, considerando el aumento consiguiente del gasto que ello puede implicar” (c.13).

Finalmente, el fallo también invoca un criterio de interpretación utilizado en otras oportunidades por el TC. En el considerando decimocuarto el fallo reconoce que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de ley “constituye una excepción a dicha regla general, configurando una prohibición para los parlamentarios que, en cuanto tal, sólo puede ser interpretada restrictivamente. Si así no se entendiera -continúa- podría llegar a desvirtuarse del todo la función principal del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él” (c.14).

2.5. Dos nuevos criterios de interpretación: “objeto central” y “efecto colateral”

La decisión no solo es acertada para el caso concreto, sino que es un aporte al trámite legislativo. Ello, por cuanto el TC explicita dos nuevos criterios de interpretación para decidir si una materia está o no incluida dentro de aquellas que son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

El primer criterio se dirige a dilucidar el “objeto central” de la indicación o moción. Si ésta no tiene por objeto central modificar o referirse a alguna materia de iniciativa exclusiva presidencial, no corresponde declarar inadmisibles las indicaciones parlamentarias. En el caso que se analiza, el objetivo central no fue aumentar el gasto público en cárceles o funcionarios, sino modificar el modo como se aplicaría una sanción. Dado que esto último es de iniciativa parlamentaria, no hay razón que justifique la inadmisibilidad. Si complementamos este análisis con un criterio de interpretación básica utilizado por el TC -las excepciones deben ser interpretadas restrictivamente- no cabe duda que el criterio que entrega el fallo es el adecuado.

El segundo criterio se vincula más con los gastos que, eventualmente, genera la medida. Si éstos constituyen únicamente un “efecto colateral”, la indicación o moción sería admisible. En efecto, el TC reconoce que hay modificaciones o proyectos que pueden generar gastos al erario público pero, agrega, que eso ocurra no significa que la indicación sea siempre inadmisibile. En efecto, el fallo que se analiza entrega un nuevo antecedente importante de considerar, que podría plantearse del siguiente modo: los parlamentarios tienen atribuciones para presentar indicaciones o mociones que puedan, eventualmente, generar gasto, sólo si ello es un efecto colateral de la moción o indicación parlamentaria. Constituirían un efecto colateral aquellas consecuencias indirectas, que no están destinadas a aumentar el gasto público, pero que eventualmente podrían afectarlo por su aplicación.

Bajo el prisma de estos nuevos criterios de interpretación, alguna jurisprudencia anterior del TC queda en entredicho. Si en el fallo del requerimiento sobre el proyecto de ley de subcontratación se hubiera seguido uno de estos criterios, el resultado hubiera sido otro. En efecto, el objeto central de la definición de empresa no estaba ni cercanamente vinculado con las normas de seguridad social. Que éstas se vieran afectadas por la nueva definición no era más que un efecto colateral, que debió pasar inadvertido.

En el caso de la otra sentencia comentada, el traslado del Congreso a Santiago, el asunto es más discutible pues, si bien el objeto central de la iniciativa era fijar la ciudad en que el Congreso celebraría sus funciones, el efecto directo de esta decisión generaba un gasto público. En consecuencia, no puede hablarse propiamente de un efecto colateral.

3. Ideas matrices

Como se sabe, el artículo 69 de la Constitución dispone que “todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”²⁸. La interpretación de esta disposición es otro motivo de debate en la tramitación de las leyes en el Congreso Nacional. Al igual que en el caso anterior, el TC tiene diversos pronunciamientos, que aportan criterios para aplicar adecuadamente la disposición constitucional.

3.1. El origen de las ideas matrices

Para comprender por qué debe existir una relación directa entre las ideas fundamentales de un proyecto de ley y las correcciones y adiciones que se le incorporan en la tramitación de las leyes, se debe analizar brevemente la historia de la norma.

La Reforma Constitucional de 1970 introdujo en la Constitución vigente en esa época un inciso que disponía que: “Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.²⁹

El objetivo de la norma fue poner fin a una práctica habitual que daba como resultado las llamadas “leyes misceláneas”, esto es, leyes que contenían regulaciones de los más variados campos, sin que exista una relación, ni aún lejana, entre ellas. “En la aprobación de estas leyes –escribe Francisco Cumplido, comentando la reforma- han contribuido con igual dedicación los diputados o senadores y el Presidente de la República. Los primeros logran incorporar a las leyes, materias que son de su especial interés y que no han logrado despachar en la legislatura ordinaria, o respecto de las que logran consenso a cambio de apoyar el proyecto principal. Por su parte, el Presidente de la República, usando del veto de adición, plantea al Congreso Nacional la disyuntiva de tener que aceptar o rechazar la forma en que él estima que debe estar regulada una materia, ajena al primitivo proyecto. El Congreso Nacional no puede introducir modificaciones al veto y, generalmente, debe aceptar la proposición del Presidente de la República,

²⁸ Disposiciones similares se encuentran en Manual de Mason Sobre Procedimiento Legislativo, que recopila una serie de decisiones judiciales, prácticas y precedentes legislativos, con el objeto de sistematizar el derecho parlamentario internacional. Mason (1995) p. 216.

²⁹ El año 1964, el Presidente Jorge Alessandri había enviado un proyecto de reforma constitucional que contenía una disposición similar, con el mismo objetivo. Ver Carrasco (1987) p. 94.

o cargar con la responsabilidad de que no haya ley sobre el punto”³⁰

Las leyes misceláneas, además de demostrar una defectuosa técnica legislativa, impedían un debate informado, profundo y técnico de los aspectos esenciales de un proyecto de ley. En cualquier momento, los parlamentarios podían introducir una materia diversa a la que se estaba discutiendo, lo que abría un nuevo flanco de argumentos y negociaciones sin posibilidad real de analizar el verdadero mérito de la propuesta.

Un ejemplo que manifiesta la amplitud de esta práctica legislativa, lo entregó en la discusión de esta reforma el diputado comunista señor Tejada. En su discurso se opuso a la norma constitucional, argumentando que las leyes misceláneas eran una alternativa para salvar la limitación de la iniciativa parlamentaria que, a su juicio, existía para éstos. Expone -como un caso positivo a considerar- el proyecto que establecía los delitos contra la salud. “El propósito inicial -señala- era introducir reformas en relación con los delitos contra la salud, únicamente. No obstante, se aprovechó este proyecto para introducir en el Senado una modificación indispensable en el Código Penal, relativa al aumento de la cuantía de los delitos y a la ampliación del valor de las multas. Eso se hizo en un proyecto de ley que no tiene nada que ver con las indicaciones que se le agregaron posteriormente. Todavía más, se modificó en esta misma oportunidad el Código de Procedimiento Penal, haciendo extensiva a todas las leyes especiales aquella facultad que se da a los jueces para conceder la excarcelación bajo fianza a los reos que están presos más de seis meses”³¹. Esta argumentación muestra con claridad la amplitud que podían alcanzar los proyectos de ley durante su tramitación, regulando, por la pura decisión del gobierno o de los parlamentarios, las más variadas materias.

Finalmente, cabe señalar que la reforma vino a constitucionalizar una disposición que ya se encontraba en los reglamentos de ambas cámaras. Con todo, conviene precisar que la reforma modificó en dos aspectos el texto reglamentario. En primer término, lo amplía, pues se refiere a toda modificación, corrección y adición que se introduzca a los proyectos, y no sólo a las indicaciones de diputados y senadores. Con esto, los parlamentarios que analizaron la reforma hicieron constar en la historia de la ley que esta limitación también se refería a los vetos que el Presidente de la República pudiera enviar al Congreso en uso de sus atribuciones.³²

Además, el texto aprobado, a diferencia del contenido en el reglamento y del enviado por Frei, especifica que la relación debe ser “directa”. Como dice el tratadista Silva Bascañán, la palabra fue introducida durante el debate de la reforma “por el diputado Hugo Zepeda Coll, explicando que, si no se agregaba, en el futuro, con un poco de buena voluntad y de manga ancha, pues todas las cosas se relacionan en algo con una disposición legal, perfectamente podría decirse así: Concédese un empréstito a la Municipalidad de Peñaflo, podrían modificarse atribuciones relativas a la Municipalidad de Peñaflo que no tengan nada que ver con el aspecto económico del empréstito; ¿por qué?, porque lejanamente existe alguna relación con la materia”.³³

³⁰ Frei y otros (1970) p. 181.

³¹ Sesiones de la H. Cámara de Diputados. Sesión 30ª, de 16 de abril de 1969. p. 3.057. En Frei y otros (1970) p. 181.

³² Ver primer y segundo informes de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaídos en el proyecto de Reforma Constitucional. En Piedrabuena (1970) p. 188 y 240.

³³ Silva Bascañán (2000) t. VII, p. 122.

En consecuencia, la reforma constitucional introdujo una limitación al proceso de tramitación de las leyes, con miras de evitar las “leyes misceláneas” o, en otras palabras, que con la sola finalidad de cerrar acuerdos para lograr la aprobación de una ley se legislara en otros temas, sin el debido análisis. De este modo, disminuyeron los incentivos existentes hasta ese momento para que los parlamentarios comprometieran su voto en proyectos relevantes, a cambio de una norma que permitiera, por ejemplo, dar por cumplido un compromiso electoral o beneficiar a un grupo de interés. En la misma línea, en cierta medida se puso freno al “auge regulatorio”, es decir, al incentivo de ir introduciendo a los proyectos de ley las más variadas materias, que -a juicio de los legisladores- debían ser reguladas.

3.2. ¿Formalidad o cuestión de principios?

El respeto a las ideas matrices no es una mera formalidad sin fundamentos, sino que, como se verá, es una regla del juego importante para una democracia sana y sólida.

3.2.1. Fortalece la democracia

La necesidad de respetar las ideas matrices, que desde el inicio fijan los límites del debate, permite que la ciudadanía conozca con claridad las materias que se tratarán en la discusión legislativa. De este modo el debate es más informado y, por ello, la democracia es más plena pues involucra a todos los que tengan interés. Permitir que en un proyecto de ley se incorporen, sorpresivamente, ciertas materias no relacionadas, deja sin posibilidad de acción a quienes esa medida afecta. Cabe destacar que es también un elemento de la democracia permitir que todo aquel que tenga interés pueda hacer valer sus derechos y pretensiones. Ello no es otra cosa que la concreción legislativa del derecho de petición a la autoridad, que garantiza nuestra Constitución y que es uno de los fundamentos de todo orden social democrático.³⁴

Por ello, no sólo los proyectos misceláneos, sino que todo aquello que incentive al gobierno o a los parlamentarios a introducir normas que no pueden ser analizadas con detención y en su contexto, tanto por los poderes del Estado como por los interesados, vulneran la democracia. Cualquiera sea el mérito de la norma, lo correcto es permitir que se genere el debate. Las indicaciones contrarias a las ideas matrices rompen esta regla y abren la posibilidad a que en el trámite legislativo los cambios legales no sean democráticamente discutidos.

3.2.2. Respeto a las minorías

Respetar las ideas matrices es también una forma de respetar a las minorías y, de ese modo, fortalecer los principios de la sociedad libre. En el debate parlamentario la minoría sólo cuenta con una herramienta para tratar de hacer valer sus proposiciones: el debate informado. En cambio la mayoría, para hacer valer sus proposiciones, puede

³⁴ La Constitución, en su artículo 19 Nº 14, asegura a todas las personas “El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes”.

evitar el debate y simplemente votar. Por esta razón, todo aquello que permita un debate ordenado sobre materias previamente estudiadas y discutidas, y, al mismo tiempo, todo aquello que evite la sorpresiva discusión de temas no contemplados, es una garantía para la minoría. Ésta podrá convencer al adversario y ganar, de ese modo, adeptos a su postura.

En definitiva, no aceptar correcciones o adiciones contrarias a las ideas fundamentales de un proyecto de ley es una forma de permitir que la minoría también participe en los debates y tenga posibilidades de proponer, por medio de argumentos, sus posturas.

3.2.3. Incertidumbre regulatoria

El hecho de presentar un proyecto de ley determina las materias que esa moción o mensaje quieren discutir. Tanto los ciudadanos, los cuerpos intermedios en los que éstos son parte y los parlamentarios saben que, al presentarse el proyecto de ley, se fijan las fronteras de la regulación que se discutirá. Es en esa materia donde debe aportarse y proponerse modificaciones. Todo aquello que desborde el marco fijado es inadmisibles.

Respetar las ideas matrices es garantía que los proyectos de ley que se discuten en el Congreso abren la discusión regulatoria sobre asuntos concretos y claramente determinados al iniciarse la discusión. No existe -al menos en teoría- la posibilidad que la discusión desborde a otros temas, sin relación directa, que pueda generar incertidumbre regulatoria a otros sectores.

De no existir un concepto claro de ideas matrices que fijen el marco de discusión, se genera incertidumbre respecto a la vigencia efectiva de las reglas que rigen una determinada actividad. De este modo, se afecta otro principio sobre el que se sustenta la sociedad libre: la certeza de la regulación.

3.3. Criterios del Tribunal Constitucional

A lo largo de los años, el Tribunal Constitucional ha ido generando diversos criterios de interpretación para analizar la relación entre las adiciones a un proyecto de ley y sus ideas matrices. No hay, a diferencia del caso anterior, un solo fallo que reúna la esencia de este debate. De hecho, el TC tiene sentencias donde la interpretación de las ideas matrices es muy laxa, y otros donde es más reducida. Con todo, los criterios utilizados en unas y otras dejan algunos estándares utilizables.

3.3.1. La teoría

En diversos fallos el Tribunal ha señalado el marco de aplicación de la norma constitucional que se analiza. Ha dicho, por ejemplo, que el sólo hecho de incorporar enmiendas a otros artículos que no eran modificados en el proyecto original, no es causal de inadmisibilidad. Lo que realmente corresponde analizar es qué se entiende cuando se dice que las indicaciones deben guardar una “relación directa con las ideas matrices o fundamentales”³⁵. En otras palabras, el TC ha señalado que lo relevante es analizar la relación directa con las ideas, y no con los artículos del proyecto de ley en cuestión. No cabe duda que, en esto, el Tribunal acierta, pues aceptar que es inconstitucional

³⁵ Sentencia Rol Nº 410, 14 de junio de 2004.

un precepto por el sólo hecho de no existir como tal en el texto original implica negar la esencia misma de la función legislativa, cual es, dictar ciertas normas en el ámbito de sus competencias. Si así se interpretara, el verdadero legislador sería el Presidente de la República, o el autor de la moción, y las Cámaras simplemente aprobarían o rechazarían lo presentado.

Lo relevante, entonces, es preguntarse qué se entiende por relación directa con las ideas matrices o fundamentales de un proyecto de ley. El fallo rol N° 410 realiza un completo análisis al respecto. Citando a diversos autores, señala que son las “que sirven de sustentación, de base (a un proyecto), y en las cuales se apoyan otras ideas pero de carácter secundarias o derivadas” (“Derecho Constitucional”, Molina Guaita, Hernán. Concepción, 1995. p. 371)”. Agrega que las indicaciones que se presenten deben tener relación directa, y otro fallo habla de una “vinculación próxima” con la materia específica del proyecto³⁶. Todo esto “es antagónico en la historia de la reforma al concepto opuesto o ajeno; es decir, la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente a la idea del proyecto” (“La Reforma Constitucional”, Cumplido, Francisco)”. Finalmente, -prosigue el fallo, citando la ley orgánica constitucional del Congreso-, las ideas matrices deben estar contenidas en el mensaje o moción, según corresponda. Sentencias anteriores utilizaron los mismos fundamentos, como las sentencias roles N° 174 y N° 259³⁷. También lo hicieron sentencias posteriores, como las roles N° 413, 422 y 719.³⁸

Adicionalmente, la sentencia rol N° 410 vuelve a la jurisprudencia elaborada en los primeros años de funcionamiento del Tribunal Constitucional. En este sentido, el Tribunal señala que la idea matriz o fundamental “está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. *La idea matriz* -continúa- es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. Los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo”³⁹ (el destacado es nuestro).

Finalmente, cabe recordar un antecedente invocado por el TC cuando conoció del proyecto de ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y que, en parte, se contrapone con el que acabamos de enunciar. En esa oportunidad, la sentencia calificó como contraria a la Carta Fundamental la frase del artículo 24 del proyecto de ley, que señalaba que serían admitidas las indicaciones “tendientes a la mejor resolución del asunto por la corporación”⁴⁰. Para fundar la inconstitucionalidad, el TC utiliza un argumento más bien literal, pues contrasta la norma constitucional con la que contenía la LOC y, al ser la frase que se analiza un añadido, simplemente la elimina.

Como puede verse, en toda su jurisprudencia en esta materia, el TC ha citado doctrina y elaborado juicios para dar un contexto teórico de la relación que debe

³⁶ Sentencia Rol N° 1.005, 24 de diciembre de 2007.

³⁷ Sentencias Rol N° 174, de 4 de octubre de 1993, y N° 259 de 26 de septiembre de 1997.

³⁸ Sentencia Rol N° 413, de 26 de julio de 2004, Rol N° 422, de 18 de octubre de 2004, y Rol N° 719, de 26 de enero de 2007.

³⁹ Esta cita está tomada de la sentencia de 17 de mayo de 1972.

⁴⁰ Sentencia Rol N° 91, del 18 de enero de 1990, c. 2.

existir entre la idea original del proyecto de ley y las indicaciones que se presenten durante su tramitación. Si bien algunas citas, individualmente consideradas, pueden parecer muy amplias (como la de la sentencia del año 1972) y otras muy restringidas (como cuando se cita al profesor Cumplido), lo cierto es que, en definitiva, el TC ha sentado como doctrina que la norma constitucional tiene como objetivo impedir que, en la tramitación de un proyecto de ley, se incorporen modificaciones que no estén directamente encaminadas a dar solución o a abordar el asunto o problema substancial que motivó la presentación del proyecto.

La determinación de lo que está encaminado “directamente” y aquello que sólo tiene una vinculación “indirecta”, y establecer cuál es el asunto “substancial” y cuál, por no serlo, deja de ser un problema que pueda abordarse en la discusión de ese proyecto de ley, es una cuestión de interpretación y criterio jurídico, que queda al análisis particular de cada caso. Con todo, y simplemente para presentar algunos ejemplos que ilustren la interpretación, se narrarán algunos casos decididos por el TC.

3.3.2. El fallo más laxo: JEC I

La sentencia del TC que denominaremos JEC I decidió el requerimiento presentado por un grupo de diputados, alegando la inconstitucionalidad de una serie de normas del proyecto que modificaba la ley de Jornada Escolar Completa y otros cuerpos legales⁴¹. Este proyecto fue presentado originalmente con la intención de postergar la entrada en vigencia de la Jornada Escolar Completa (JEC); de perfeccionar los mecanismos de inversión de los recursos y la garantía a favor del fisco constituida sobre los inmuebles en jornada completa; de fortalecer la participación y la desconcentración, y mejorar la subvención de adultos, entre otras cosas.

Sin embargo, por medio de indicaciones diversos legisladores presentaron modificaciones que, a juicio de los requirentes, se alejaban de las ideas matrices del proyecto de ley. Una de ellas fue particularmente discutida: aquella que exigía una matrícula de, al menos, un 15% de alumnos socio-económicamente vulnerables, como requisito para obtener la subvención en los establecimientos subvencionados⁴². Los requirentes alegaron que esta indicación era contraria a las ideas matrices del proyecto, porque éste tenía como único fundamento las modificaciones al Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna.⁴³

El fallo adopta la que, a nuestro juicio, es la interpretación más laxa que ha tenido el TC en esta materia. Veámosla en detalle.

La decisión se construye sobre una premisa bastante discutible, cual es considerar que el objetivo de la indicación fue “extender el derecho a la educación (...) a aquellos alumnos que presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica” (c. 44)⁴⁴. Así

⁴¹ Sentencia Rol N° 410, 14 de junio de 2004.

⁴² El mérito como política pública de la disposición es discutible. Ver Libertad y Desarrollo (2003), Le Foulon (2003) y Fontaine (2003).

⁴³ En la actualidad, el Estado entrega una subvención educacional a todos los establecimientos municipales y particulares subvencionados. La subvención es igual para todos los establecimientos y se calcula sobre la base “niño-día atendido”. Es decir, entre más niños reciba un establecimiento en el mes, más dinero recibirá por concepto de la subvención.

⁴⁴ Es cuestionable que exigir un 15% de alumnos vulnerables sea una forma de extender el derecho a la educación, pues esos mismos alumnos ya lo tienen asegurado en las circunstancias actuales. Lo más que lograría la indicación es aumentar, en cierta medida la capacidad de elección de esos alumnos. Con todo, compartimos la opinión de aquellos que argumentan que no es ésta la forma constitucionalmente óptima para alcanzar ese objetivo. Ver Sierra (2003).

interpretada, la indicación se encontraría -a juicio del Tribunal- dentro de las ideas matrices contenidas en el mensaje. En concreto, la frase final del mensaje, que dice: “Con este proyecto, en suma, el gobierno espera continuar con el objetivo de asegurar una educación de calidad equitativamente distribuida”, es la que permite afirmar la admisibilidad de la norma en cuestión (c.45).

Como se vio, al esbozar los principios el fallo desarrolla el concepto de “relación directa con las ideas matrices”, que se exige como requisito para las indicaciones. Con miras a darle contenido a dicho concepto, cita, entre otras, una sentencia del Tribunal Constitucional en su primer período de funcionamiento. En dicha sentencia, esa magistratura señala que la idea matriz está constituida por la materia o el problema que el autor del mensaje o moción señala como existente y “a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal”. Con esta cita, y su posterior aplicación en el análisis de la exigencia de 15% de alumnos vulnerables, el Tribunal incorpora como elemento a considerar para definir la idea matriz “el problema que se desea resolver”.

Incorporar este aspecto como un elemento adicional a considerar para la definición de la idea matriz no presenta inconvenientes. Sin embargo, si se considera -como lo hizo el TC- el único elemento definitorio de la idea matriz, ésta empieza a perder toda claridad, y el marco de la discusión legislativa ya no queda entregado a las ideas matrices del proyecto original, sino que a los difusos límites “del problema que se desea resolver”. Bastaría, por ejemplo, que el autor de un mensaje o moción propusiera un problema para que toda la potestad normativa pudiera entrar en juego en búsqueda de una solución.

El “problema” que encuentra el Tribunal en el Mensaje -educación de calidad para todos- es el objetivo permanente de toda política pública y, por eso, no puede servir de sustento concreto de una idea matriz, ni mucho menos de una indicación posterior. Por lo demás, al razonar de ese modo el Tribunal contradice una decisión anterior, en la que había desechado como fundamento de una idea matriz un título del mensaje (“Secreto y Reserva Bancarios”) del proyecto en cuestión. Señaló en esa oportunidad el Tribunal “que efectivamente, en la fuente aludida (el mensaje del proyecto de ley) existe una tangencial alusión a la información de los créditos de consumo, pero en ningún caso puede darse a una mención incidental el carácter de idea matriz o fundamental de un proyecto, si se considera que en parte alguna del articulado del mismo se hace referencia, ni directa o indirectamente a la creación de un sistema de información consolidada sobre créditos de consumo otorgados por los establecimientos de comercio”⁴⁵. Si en esa ocasión el Tribunal desechó como argumento para fundar la admisibilidad una “alusión tangencial”, en esta oportunidad debió seguirse el precedente. Sin embargo, procedió de otro modo, utilizando como argumento una mera aspiración: una educación de calidad para todos.

Esta declaración de admisibilidad sólo incentiva a que en el futuro el gobierno de turno o los autores de mociones llenen los mensajes de frases

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 259, de 26 de septiembre de 1997, c. 31.

generales que den cuenta de problemas permanentes en una sociedad. ¿Podría el TC sostener en el futuro que frases como “atención de salud de calidad”, “vivienda para todos” o, aún, “una sociedad más feliz”, sirvan de base para acoger cualquier indicación dentro de un proyecto de ley? Claramente no es posible, porque siempre toda iniciativa pretenderá mejorar la calidad de la salud, ampliar la cobertura de vivienda y propender a la felicidad de los integrantes de la sociedad. Lamentablemente, en esta ocasión fue una frase tan general como las recién escritas la que sirvió de base para aprobar una política de discriminación positiva en los establecimientos subvencionados.

En conclusión, la Corte Constitucional encontró relación directa entre el 15% de alumnos vulnerables, como requisito para obtener la subvención, y el mensaje original. Para ello usó como fundamento un juicio más cercano al mérito que a lo constitucional, y una declaración de intenciones tan amplia como universal: educación de calidad para todos. El mensaje original no tenía ninguna relación con la subvención educacional, con los requisitos para recibirla ni con la vulnerabilidad de los alumnos en establecimientos subvencionados.

3.3.3. Aplicando la doctrina adecuada: JEC II

En otro fallo, que denominaremos JEC II⁴⁶, poco más de un mes después del recientemente reseñado, un grupo de senadores acudió al Tribunal para que declare inconstitucional la normas contenidas en el mismo proyecto de ley que exigían que los directores de establecimientos de educación y jefes de DEM concursan para conservar sus puestos. En ese momento, ciertos directores del país ejercían dichos cargos en forma indefinida.⁴⁷

El Tribunal declaró inconstitucionales las disposiciones, por ser contrarias a las ideas matrices del proyecto de ley. Para ello argumentó señalando que las normas respecto a la concursabilidad constituyen “un conjunto sistemático de disposiciones” (c.14), sin relación con las ideas matrices del proyecto. Agregó que el “examen de la iniciativa en trámite permite constatar, con rasgos evidentes, que ninguna alusión o mención siquiera se efectúa en él a la concursabilidad de los cargos mencionados, ausencia que es también patente en las cuatro ideas centrales del proyecto en él descritas. Tal omisión queda de manifiesto, en fin, en los objetos esenciales que la iniciativa persigue alcanzar, como asimismo, en la descripción de las modificaciones que se proponen y concretan en los artículos permanentes y único transitorio que componen la normativa que el Presidente de la República sometió al conocimiento del Congreso Nacional” (c. 14).

Por otra parte, el Tribunal estimó necesario formular ciertas precisiones necesarias para dar claridad a las decisiones sobre esta materia. Señala que “esta Magistratura debe reiterar que, las ideas matrices o fundamentales del proyecto en examen, son las contenidas, única y exclusivamente, en el Mensaje de rigor” (c. 19) y, en el mismo

⁴⁶ Sentencia Rol Nº 413, de 26 de julio de 2004. Decidida por la unanimidad de los miembros del Tribunal: señores Colombo, Valenzuela, Álvarez, Figueroa, Libedinsky y Cea.

⁴⁷ La ley Nº 20.006 estableció la concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos educacionales municipales, terminando así con los llamados “directores vitalicios” (DO 22.03.2005).

sentido, repite que es el mensaje el único que “debe tomarse en consideración para determinar la constitucionalidad de las adiciones o correcciones que, durante su tramitación, le fueron introducidas” (c.18).

Como puede apreciarse, el Tribunal es, en este caso, mucho más enfático y en ninguna oportunidad entra a interpretar frases del mensaje original con miras a encontrar relaciones entre éste y las indicaciones posteriores. Junto con repetir la doctrina que se transcribió en la primera de las sentencias, declara la inconstitucionalidad de la norma y precisa los criterios y la aplicación de los mismos. Como ya se señaló, el fallo concluye que sólo es en el mensaje o moción original donde se deben encontrar las ideas matrices. Es decir, que con el sólo mérito de la presentación del mensaje, o moción, se fija el ámbito o las fronteras de la discusión que puede llevar a cabo el legislador. Todo aquello que desborde estas fronteras, no puede ser discutido en el contexto de ese proyecto de ley.

Este análisis es correcto. Además, es posible complementarlo con los principios establecidos en el primero de los fallos, en orden a que el ámbito o frontera de la discusión legislativa está determinado -al presentarse el mensaje o moción- por “el asunto substancial que dio origen a la iniciativa legislativa”. Es con esa materia de fondo -que puede ser una, o varias, pero que debe estar determinada en su sustancia- con la que debe existir una relación directa entre el proyecto original y las indicaciones.

4. Conclusión

En estas páginas se han analizado dos temas cuya interpretación suele generar debate en la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso Nacional. En efecto, tanto al aplicar las normas constitucionales que regulan las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como al hacer lo mismo con aquella que prohíbe discutir indicaciones ajenas a las ideas matrices del mensaje o moción, los legisladores se enfrascan en interesantes discusiones. El documento intenta aportar algunos elementos a esos debates legislativos, a la luz de algunas sentencias del Tribunal Constitucional.

Previo a ello se estudia el origen histórico de ambas disposiciones constitucionales y los fundamentos sobre las que se construyen. Con este objeto, se analiza la iniciativa exclusiva desde la perspectiva del *public choice*, que incorpora el análisis económico al derecho público, y desde la mirada más general de la institucionalidad económica. En el caso de las ideas matrices, se analizan los debates que originaron la norma en la década de los sesenta y, luego, el trabajo se detiene en su justificación. Más que una mera formalidad, la obligación de respetar en el debate legislativo las ideas matrices es una forma adecuada de garantizar un debate informado y participativo. En otras palabras, es ésta una norma que, interpretada adecuadamente, fortalece la democracia y el rol del Congreso.

El Tribunal Constitucional ha contribuido a configurar y delimitar ambas instituciones. En el caso de la iniciativa exclusiva, se estudian algunas

sentencias, poniendo especial énfasis en aquella del año 2007, en que el TC lega por fin dos estándares de interpretación que permitirán dar mayor certeza a la norma constitucional. En este sentido, constituye un aporte que el Tribunal haya propuesto el uso de dos conceptos -efecto colateral y objeto central- al momento de interpretar si una determinada indicación entra dentro del campo que la Constitución reserva a la iniciativa del Primer Mandatario. Es de esperar que ambos conceptos trasciendan a este fallo y vayan unificando la doctrina, tanto en el Congreso Nacional como en el mismo Tribunal. Por otra parte, en lo que respecta a las ideas matrices, se han analizado todas las aproximaciones del TC en la materia, criticando aquella en que la interpretación fue de tal modo laxa que desfiguró completamente la norma. Al mismo tiempo, se propone un fallo que, a juicio del autor, pondera adecuadamente los diversos factores en juego al momento de interpretar si una determinada indicación se alejaba o no de las ideas matrices del proyecto.

En definitiva, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha intentado proponer algunos criterios de interpretación para dar mayor certeza en los habituales debates al interior del Congreso Nacional en dos materias de importancia para los trámites legislativos.

Bibliografía

- Acuña, Rolando. La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Editorial Jurídica de Chile, 1971.
- Arancibia, Jaime; Brahm, Enrique, e Irrázaval, Andrés. Actas del Consejo de Estado en Chile, 1976-1990. Centro de Estudios Bicentenario, 2008.
- Arellano, José Pablo. Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una Transformación Estructural en Chile. Estudios Públicos Nº 101, 2006.
- Bertelsen, Raúl. Libertad de Enseñanza: dos sentencias del Tribunal Constitucional. En: Arturo Fermandois (editor), Sentencias Destacadas 2004. Libertad y Desarrollo, 2005.
- Blanc, Neville; Nogueira, Humberto; Pfeffer, Emilio, y Verdugo, Mario. La Constitución Chilena. Tomo I. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, 1990.
- Boeninger, Edgardo. Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno. En: Reforma de los Partidos Políticos en Chile. Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores). PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, ProyectAmérica y CIEPLAN, 2008.
- Buchheister, Axel y Soto, Sebastián. Ideas Matrices en los Proyectos de Ley: Inconsistencias del Tribunal Constitucional. En: Arturo Fermandois (editor), Sentencias Destacadas 2004. Libertad y Desarrollo, 2005.
- Cámara de Diputados. Informes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, recaídos en consultas formuladas a ella desde el año 1926 hasta el año 1969. Cámara de Diputados, 1970.
- Carrasco, Sergio. Alessandri: su Pensamiento Constitucional. Editorial Jurídica, 1987.
- Casanova, Néstor. La Iniciativa Parlamentaria y los Presupuestos. Memoria para optar al grado de licenciado en leyes y ciencias políticas en la Universidad de Chile y en la Universidad Católica, 1912.
- Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo. La República en Chile: Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano. Lom Ediciones, 2006.
- Devillaine, Franco. El Cesarismo Legislativo del Presidente de la República bajo la Constitución de 1980. Revista de Derecho Público Nº 65, 2003.
- Eskridge, William, Philip Frickey y Elizabeth Garrett. Cases and Materials on Legislation. West Group, 2001.
- Fontaine, Loreto. Cuotas Obligatorias de Alumnos Vulnerables en la Educación Subvencionada: Antecedentes para la Discusión. Centro de Estudios Públicos, Punto de Referencia Nº 267, 2003.
- Frei, Eduardo; Molina, Sergio; Evans, Enrique; Cumplido, Francisco; Silva, Alejandro, y Lagos, Gustavo. La Reforma Constitucional de 1970. Editorial Jurídica de Chile, 1970.
- Instituto Libertad. Iniciativa Parlamentaria en Temas Municipales. Perspectiva Nº 218, 30 de junio de 2006.
- Le Foulon, Carmen. Cuotas Obligatorias de Alumnos Vulnerables en la Educación Subvencionada: Diagnóstico. Centro de Estudios Públicos, Punto de Referencia Nº 268, 2003.

- Libertad y Desarrollo. Atentado contra la Libertad de Educación. Temas Públicos Nº 617 de 14 de marzo de 2003.
- Mason, Paul. Manual de Mason Sobre Procedimiento Legislativo. Centro para la Democracia y Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.
- Navarro Vergara, Elías. Limitación de la Iniciativa Parlamentaria en Materia de Gastos Públicos. Memoria para optar al grado de licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1945.
- Piedrabuena, Guillermo. La Reforma Constitucional. Historia de la Ley Nº 17.284, sus Principales Alcances y Posición de los Partidos Políticos. 1970.
- Romero, Juan José. ¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones. Revista Chilena de Derecho, Vol. 35, Nº 1, 2008.
- Sierra, Lucas. Cuotas Obligatorias de Alumnos Vulnerables en la Educación Subvencionada: Defectos Constitucionales. Centro de Estudios Públicos, Punto de Referencia Nº 266, 2003.
- Silva Bascañán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VII, Congreso Nacional: La Función Legislativa. Editorial Jurídica de Chile, 2000.
- Soto Velasco, Sebastián. Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República: Un aporte del TC a su interpretación. En: Arturo Fermandois (editor), Sentencias Destacadas 2007. Libertad y Desarrollo, 2008.



Ley sobre arbitraje comercial internacional: una manifestación de la globalización del Derecho Chileno

Patricio Velásquez Weisse*

Resumen

El propósito de este breve estudio es analizar la forma como el derecho nacional, tradicionalmente lento para reaccionar frente a los cambios que experimenta la sociedad que pretende regular, está adoptando, paulatinamente, modelos normativos que tienen su origen en organizaciones internacionales, las conocidas leyes modelo, que persiguen uniformar ciertos ámbitos del derecho a nivel internacional, introduciéndose en los ordenamientos jurídicos internos (para reformarlos y modernizarlos), y que, por ende, han de responder a distintas culturas jurídicas, que muchas veces se alejan de la cultura jurídica a la cual ingresan. Para estos efectos he tomado como ejemplo la ley Nº 19.971 sobre Arbitraje Comercial Internacional.

Abstract

The purpose of this short study is to analyze how Chilean national law, usually slow to adapt when facing social change, is gradually adopting normative models which have their origin in international organizations. These so-called model laws seek to standardize certain areas of law at the international level by inserting internal legal codes which reflect legal systems and cultures that are sometimes quite different from the legal system into which they are being inserted; for example, law Nº 19.971 on International Commercial Arbitration.

* Abogado de la Universidad de Valparaíso y Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar. Es Oficial de Leyes de la H. Cámara de Diputados.

1. Introducción

En este trabajo se intentará estudiar los principales aspectos de la ley N° 19.971 sobre Arbitraje Comercial Internacional, con el objetivo de analizar sus orígenes y la historia de dicha ley, en cuanto a su tramitación legislativa, para determinar que se trata de una manifestación inédita en el proceso de globalización del sistema jurídico chileno en cuanto a su forma de incorporación; en cuanto al origen de su contenido; en cuanto a su contenido mismo, y, en especial, en cuanto al propósito que tuvo en vista el legislador para aprobar su texto.

2. Su origen e incorporación

De acuerdo a lo que informa el Mensaje 15-349 de 2 de junio de 2003 del Presidente de la República¹, que dio origen a la tramitación legislativa de este texto, el Ejecutivo recogió una iniciativa conjunta del Colegio de Abogados de Chile A.G., del Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago A.G. y del Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara Chileno-Norteamericana de Comercio A.G., quienes sometieron a la consideración del Gobierno un anteproyecto de ley sobre la materia fundado en la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), conocida por su sigla en inglés “UNCITRAL”. El mismo mensaje señala que “Es del caso afirmar que el texto que se somete a consideración de esa Corporación refleja casi en forma íntegra la propuesta de las referidas instituciones”, y sólo se introdujeron pequeñas modificaciones en relación con la competencia de los tribunales ordinarios de justicia, las que fueron debidamente acordadas con los autores del anteproyecto de ley.

Según señala el informe elaborado por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, la mencionada Ley Modelo “no es una convención internacional, es sólo un arquetipo de texto legal preparado para que los legisladores de los Países Miembros de la ONU consideren la conveniencia de incorporarlo al derecho interno de sus países, con el objeto de poner término a insuficiencias o disparidades de sus leyes nacionales en materia de arbitraje comercial internacional². Aclara que este texto no se impone por la vía de suscribir un tratado, sino solo por la conveniencia de contar con un texto estándar, que proporcione garantías a los interesados de contar con un procedimiento expedito y que atraiga, en consecuencia, a litigantes al país que ha sido receptáculo de este modelo y que aspira a ser un centro de arbitraje comercial internacional.

La iniciativa de presentar esta ley, como proyecto de tal, nació en el seno de la sociedad civil, en este caso en entidades privadas relacionadas con el arbitraje y el comercio. Además, no se trata de una iniciativa cuyo contenido haya sido ideado por estos patrocinadores, sino que éstos se limitaron a hacer ver al Ejecutivo la

¹ Mensaje disponible en www.camara.cl, que da acceso al sistema informático legislativo, SIL, boletín N° 3252-10.

² Informe disponible en www.camara.cl, que da acceso al sistema informático legislativo, SIL, boletín N° 3252-10.

conveniencia de adoptar una Ley Modelo creada en el seno de un organismo internacional, la mencionada UNCITRAL de Naciones Unidas, que ofrece un texto estándar que da garantías a los litigantes comerciales internacionales de un proceso expedito, ágil, casi sin recursos de impugnación de la resolución, que se adapta al dinamismo del comercio internacional y que se aleja de la norma del juicio solemne que prima en nuestro sistema procesal, que ofrece, éste último, variedades de recursos e instancias a las partes para impugnar las resoluciones que se dictan durante el proceso.

En consecuencia, otro aspecto particular de esta ley es que recogió en forma prácticamente íntegra una Ley Modelo no vinculante para Chile, que constituía sólo una propuesta para los países, que deseen voluntariamente adoptarla. Por lo demás, el sentido de su adopción es que se incorpore al derecho interno tal y como se concibe en el Modelo, por cuanto éste garantiza un procedimiento expedito y un concepto amplio de lo que se entiende como “comercial”, que en el caso de Chile se restringe exclusivamente a los actos de comercio, así definidos en nuestro Código de Comercio, como lo indica el ex Ministro de Justicia Luis Bates³ con motivo del estudio de esta ley en proyecto.

Luego, la incorporación de esta Ley Modelo quedó en manos del Presidente de la República, que patrocinó el proyecto que le fue propuesto desde el sector civil, con pequeñas modificaciones acordada con los postuladores de dicha ley.

3. La necesidad de una ley de arbitraje comercial internacional

De acuerdo con el Mensaje Nº 15-349 de 2 de junio de 2003 del Presidente de la República, ya mencionado, es la situación internacional de Chile y su integración a la economía global la que hace necesario legislar sobre arbitraje internacional, acogiendo los estándares internacionales reconocidos.

El mismo Mensaje menciona las causales que hacen necesario la adopción de la Ley Modelo:

1. La multiplicación de transacciones con cláusula arbitral. Por cuanto la integración de nuestro país a la economía mundial “implica que las transacciones comerciales que involucran a personas naturales y jurídicas chilenas con sus pares extranjeros se han multiplicado ostensiblemente. Una parte importante de estas transacciones toma la forma de contratos internacionales con cláusulas de arbitraje. Es evidente que al redactar dichas cláusulas es de vital importancia determinar el grado de especificidad de la ley que rige el arbitraje internacional.”

2. Además, el mismo Mensaje señaló que resultaba conveniente para los intereses de las partes chilenas en las transacciones internacionales que contaran con los mecanismos legales adecuados para, en la medida de lo posible, estimular que las diferencias comerciales sean resueltas en Chile. Además, se estimó que era más ventajoso para las pequeñas y medianas empresas que no pueden solventar los gastos que implica el arbitraje comercial internacional.

3. En tercer término, el Mensaje expresaba que Chile tiene todas las condiciones

³ Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la H. Cámara de Diputados, p. 5.

como para convertirse en un centro de arbitraje comercial internacional, en términos de institucionalidad, solvencia jurídica y altos índices de transparencia. Llegar a ser un centro de tal naturaleza es un elemento más que incrementa la situación de nuestro país como centro de negocios, en especial a nivel latinoamericano. Se considera un objetivo deseable, tanto desde el punto de vista público como del privado, que nuestro país ocupe un lugar destacado como centro de arbitraje en el comercio internacional, especialmente, a nivel latinoamericano.

Al respecto Gonzalo Biggs⁴ sostiene que “Tradicionalmente, los principales arbitrajes comerciales internacionales se han realizado -y se realizan- en Nueva York, Londres y París. Estas ciudades son las sedes de la Asociación Americana de Árbitros, AAA; la Corte Londinense de Arbitraje Internacional y la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional de París, respectivamente. Pero últimamente, Miami ha desarrollado una fuerte promoción para que empresas de América Latina realicen sus arbitrajes en esa ciudad, con el estímulo de que éstos podrán efectuarse en castellano. Como se explica más adelante, algo similar han realizado México y España.”⁵

4. El arbitraje comercial internacional no está regulado específicamente. Por ende, antes de la entrada en vigencia de la ley N° 19.971, éste debía regirse por las mismas normas aplicables al arbitraje doméstico cuando el arbitraje se lleva a cabo en territorio nacional, el cual corresponde a un juicio de lato conocimiento.

Respecto a la oportunidad de esta iniciativa legal, el jurista Gonzalo Biggs sostuvo que “la iniciativa chilena llega con retardo por cuanto tanto México como España ya han incorporado la Ley Modelo a su legislación y proyectan transformarse en centros principales del arbitraje comercial internacional para los países de habla hispana.”⁶

Cabe agregar que, además, la Ley Modelo ya ha sido incorporada a los sistemas jurídicos de países como Alemania, Bulgaria, Canadá, Hong Kong, Nueva Zelanda, Escocia y Rusia.

4. Su tramitación legislativa

El Mensaje fue ingresado a la Cámara de Diputados con el número de ingreso (boletín) 3252-10 para su primer trámite constitucional, convirtiéndose a la mencionada Cámara en la de Origen, y al Senado, en consecuencia, en la Cámara Revisora en segundo trámite constitucional.

El proyecto fue derivado a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, la cual estudió y discutió el proyecto de ley, para lo cual escuchó a las siguientes personas y entidades: el Ministro de Justicia, señor Luis Bates Hidalgo; el Asesor Legislativo del Ministerio de Justicia, señor Mauricio Zelada Pérez; los abogados señores Jaime Irrázabal Covarrubias y Ricardo

⁴ Gonzalo Biggs, con una destacada trayectoria en organismos internacionales, es abogado de la Universidad de Chile y Magíster en Derecho Comparado de la Universidad George Washington de Estados Unidos.

⁵ Ver <http://www.camsantiago.com>. Artículos on line. Biggs, Gonzalo. Arbitraje Comercial Internacional: una Tarea Pendiente.

⁶ Ibid.

Sateler Alonso; el Presidente del Colegio de Abogados y Vicepresidente del Centro de Arbitrajes y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago, señor Sergio Urrejola Monckeberg; el Presidente del Centro de Arbitrajes de la Cámara Chilena-Norteamericana de Comercio (AMCHAM), señor Arturo Alessandri Besa; el profesor de Derecho Procesal de la Universidad de Chile, señor Cristián Maturana Miquel, y la Directora Ejecutiva del Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Santiago, señora Karin Helmlinger Casanova⁷. Todas estas personas y entidades manifestaron su opinión favorable al proyecto de ley en los mismos términos que lo presentó el Ejecutivo, es decir en los mismos términos de la Ley Modelo elaborada por UNCITRAL.

El Ministro de Justicia destacó que el proyecto contenía un concepto más amplio de actos de comercio que el que define el Código de Comercio y sostuvo que la globalización y el creciente incremento de las relaciones comerciales internacionales hacen necesario uniformar los sistemas jurídicos de solución de controversias por vías arbitrales, materia especializada que requiere una normativa que la legislación interna chilena no contempla.

El Presidente del Centro de Arbitrajes de la Cámara Chilena-Norteamericana de Comercio, señor Arturo Alessandri, afirmó que en la doctrina internacional especializada, se reconoce que los arbitrajes comerciales internacionales no se rigen por la mentalidad procesalista tradicional, amiga de dilaciones a través de recursos, incidentes y otros mecanismos.

Especialmente interesante fue la opinión de la Directora Ejecutiva del Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Santiago, señora Karin Helmlinger, quien manifestó que “en la elaboración de la Ley Modelo participaron juristas de los diversos sistemas jurídicos, del anglosajón o common law y del romano-continental, con el objeto preciso de uniformar la legislación aplicable al arbitraje internacional, tratando de encontrar principios básicos uniformes, independiente de la tradición jurídica imperante en cada país”.

Destacamos esta opinión porque subraya un aspecto fundamental de esta Ley Modelo, que es un híbrido de distintos sistemas jurídicos, fruto de un esfuerzo de armonización de distintas concepciones del derecho para atender las necesidades de un mundo globalizado.

Del análisis de la tramitación recibida en la Cámara de Diputados cabe realzar que si bien la Comisión de Relaciones Exteriores aprobó en los mismos términos en que presentó el Ejecutivo este proyecto, en la Sala de la misma Corporación se le introdujo una modificación al proyecto derivada de una observación hecha por la Corte Suprema al artículo 5° del proyecto, el cual señalaba que “en los asuntos regidos por esa ley, no intervendría ningún tribunal salvo en los casos en que ella así lo disponga”.

Respecto de este precepto, la Excm. Corte Suprema al ser consultada por la Cámara de Diputados conforme al artículo 77 de la Constitución Política de la República, observó que, atendiendo lo preceptuado en el artículo 82 de la Constitución Política, “debería dejarse

⁷ Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la H. Cámara de Diputados, disponible en www.camara.cl, que da acceso al sistema informático legislativo, SIL, boletín N° 3252-10.

a salvo su facultad de ejercer la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación. Del mismo modo, el recurso de inaplicabilidad de las leyes chilenas por inconstitucionalidad de las mismas". De tal forma que debería suprimirse o modificarse la norma del artículo 5° del proyecto en el sentido indicado. La Comisión estimó que no era necesario expresar que una ley respetaba la Constitución en este u otro aspecto, lo cual se entendía así tácitamente, de tal forma que no se modificó dicha disposición. En cambio, cuando el informe del caso fue llevado a la Sala, ésta rechazó el artículo 5° del caso, suprimiéndolo.

Es del caso hacer hincapié en el hecho de que este artículo 5° resultaba fundamental en el sentido de que suprimirlo era alejarse de la Ley Modelo en un aspecto básico para garantizar agilidad en el procedimiento, cual es abrir la puerta para nuevos recursos en contra del laudo arbitral, más allá de la nulidad que contempla esta ley especial.

Una vez aprobado el proyecto, con un artículo menos, fue enviado para su segundo trámite constitucional al Senado, que actuó como Cámara Revisora, en la cual la Comisión de Relaciones Exteriores aprobó el proyecto en los mismos términos que la Cámara de Diputados, o sea sin el artículo 5°. Dicha Comisión escuchó prácticamente a las mismas personas que la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, todos quienes opinaron favorablemente acerca de este proyecto de ley.

Merece destacarse la opinión expresada por el constitucionalista señor Raúl Bertelsen, único de los invitados que no asistió a la Cámara de Diputados, quien instó a reincorporar el artículo 5° del caso, por cuanto, en su opinión no plantea problemas de constitucionalidad. Añadió que ello es así porque la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, como asimismo su facultad para conocer de los recursos de inaplicabilidad, son atribuciones que la Constitución Política otorga directamente a la Corte Suprema y que no resultan menoscabadas por el proyecto en estudio.⁸

Llevado el informe de la Comisión de Relaciones Exteriores a la Sala del Senado, ésta aprobó el proyecto con una modificación que consistió en la reposición del artículo 5° eliminado. De esta forma el proyecto de ley volvió en tercer trámite constitucional a la Cámara de Origen, lugar en el cual la modificación fue aprobada, de forma tal que el proyecto de ley volvió a ceñirse estrictamente a la Ley Modelo de la UNCITRAL.⁹

De esta forma la Ley Modelo de la UNCITRAL pasaría a ser la ley N° 19.971, publicada en el Diario Oficial de 29 de septiembre de 2004. En ese momento todos fuimos testigos de la incorporación a nuestro derecho de esta ley ajena a la tradición jurídica chilena; fruto de un híbrido de distintos sistemas jurídicos y de las prácticas comerciales internacionales, que contiene aspectos insólitos en nuestro sistema jurídico, como se verá más adelante, tales como el que las partes

⁸ Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, disponible en www.camara.cl, que da acceso al sistema informático legislativo, SIL, boletín N° 3252-10.

⁹ Las discusiones en Sala del proyecto están disponibles en www.camara.cl, que da acceso al sistema informático legislativo, SIL, boletín N° 3252-10.

puedan elegir el idioma en que se tramitará el juicio o el uso de medios electrónicos para su tramitación a larga distancia. No obstante la incorporación de este cuerpo extraño obedecía a las necesidades y aspiraciones de un país volcado al comercio exterior y que aspira a convertirse en un centro de negocios relevante.

5. Aspectos sustanciales de su contenido

5.1. Especialidad y autonomía del Arbitraje Comercial Internacional

La ley establece un régimen jurídico especial y autónomo en la forma y en el fondo para el arbitraje comercial internacional. Las normas propuestas están adaptadas a las necesidades y a la práctica del contencioso privado comercial internacional.

A este respecto cabe citar a Gonzalo Biggs, quien se refirió a “la falta de autonomía que en otros países, como Chile, tiene el procedimiento arbitral. Es decir, que la partes no sean enteramente libres para acordar el procedimiento aplicable con prescindencia de lo que establezcan las leyes locales. Si las partes no tienen esa libertad, el contratista o inversionista extranjero preferirá que el conflicto se resuelva en una jurisdicción que sí la establezca, como son las de Nueva York, Londres, París o Miami.”¹⁰

5.2. Ámbito sustantivo de aplicación

La ley se aplica solamente al arbitraje comercial internacional. Por tanto es principio fundamental el carácter internacional del arbitraje y, tal como se señala en el artículo 2° de la ley, dar amplitud a la expresión “comercial” para abarcar las cuestiones que surgen en todas las relaciones de índole comercial, contractuales o no. Se trata de un concepto de lo comercial mucho más amplio que el que rige para los asuntos comerciales nacionales definidos en el artículo 3° del Código de Comercio.

En cuanto a los criterios para determinar el carácter internacional del arbitraje, normalmente operará como presupuesto que las partes del acuerdo de arbitraje tengan sus establecimientos en Estados diferentes. Además, se prevé que el arbitraje será internacional si, el lugar del arbitraje o el lugar del cumplimiento de una parte sustancial de las obligaciones de la relación comercial o el lugar con el cual el objeto del litigio tenga una relación más estrecha está situado fuera del Estado en el que las partes tienen sus establecimientos. Por último, el arbitraje se considera internacional si “las partes han convenido expresamente en que la cuestión objeto del acuerdo de arbitraje está relacionada con más de un Estado”.

5.3. Ámbito territorial de aplicación

Las disposiciones de la ley, con algunas excepciones, se aplican únicamente si el lugar o sede del arbitraje se encuentra en el territorio de Chile. En estas circunstancias, el criterio para la aplicabilidad de sus normas consiste en que el lugar del arbitraje se ubique en nuestro país.

¹⁰ Ver [http://www.camsantiago.com/html/archivos/espanol/articulos/Articulo colegio de abogados.doc](http://www.camsantiago.com/html/archivos/espanol/articulos/Articulo%20colegio%20de%20abogados.doc).

5.4. Intervención excepcional de Tribunal Ordinario Chileno

En esta materia, el principio establecido en el artículo 5° consiste en que en los asuntos sometidos a la ley de arbitraje comercial internacional no debe intervenir ningún tribunal del sistema judicial del país a menos que la ley así lo disponga. Por ejemplo le corresponde intervenir para la designación de árbitro a falta de acuerdo, recusaciones y remociones del árbitro, entre otros motivos, y es la Corte de Apelaciones correspondiente la autoridad judicial con competencia para el ejercicio de tales funciones.

5.5. Acuerdo de arbitraje

Es el principio de la autonomía de la voluntad expresada en el acuerdo de arbitraje comercial internacional el que desencadena la aplicabilidad de las disposiciones del proyecto.

Respecto a la autonomía, cabe citar a Sara Feldstein¹¹, quien afirma que “las partes que participan en la concertación de transacciones internacionales, precisan ser advertidas por quienes las asesoran que ante eventuales desavenencias podrán ser forzadas a litigar ante una jurisdicción o bajo una ley que no les resulte familiar, en un idioma extranjero, con procedimientos llevados a cabo lejos del centro de sus actividades y conducidos por abogados de otros foros. Sin embargo, ellas también deben saber que esta incertidumbre circunstancial puede disiparse si los contratantes toman la temprana previsión de acordar la modalidad en que resolverán las disputas”.¹²

En cuanto a la exigencia de la forma “escrita” del acuerdo de arbitraje dispuesto en el artículo 7°, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 3º de la Ley Nº 19.799, sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma, debe entenderse que tal exigencia se cumple si el acuerdo se contiene en un documento electrónico. Igual criterio debe seguirse para validar los escritos y actuaciones procesales que se contengan en ese formato, siempre y cuando se verifiquen a su respecto los requisitos contemplados en esa ley. Por consiguiente, será posible en nuestro país prestar servicios arbitrales electrónicos, del mismo modo como acontece en otros lugares del mundo.

5.6. Medidas cautelares

Se relaciona con la posibilidad de trasladar bienes de un país a otro para eludir responsabilidades y se contemplan en un sentido amplio. Dichas medidas pueden ser decretadas en una etapa anterior a la constitución del tribunal arbitral y también posteriormente, sea por el propio tribunal arbitral o, en su

¹¹ Profesora Titular de Derecho Internacional Privado y profesora de postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, es Directora desde 1997 del Programa de Actualización en Negocios Internacionales y Derecho Comercial Contemporáneo en el Departamento de Postgrado de la misma facultad.

¹² Ver <http://www.camsantiago.com/html/archivos/espanol/articulos/Arb Com Internacional.doc>.

caso, uno ordinario chileno o extranjero; en esta última hipótesis siempre y cuando tenga jurisdicción de acuerdo con su propio sistema jurídico.

5.7. Composición del Tribunal Arbitral

En cuanto a esta materia, es preciso llamar la atención que, de acuerdo con la práctica internacional, a falta de acuerdo de las partes en cuanto a su número, los árbitros serán tres.

5.8. Procedimiento arbitral

Se basa en la autonomía de la voluntad de las partes y en el principio fundamental de la igualdad de las partes, con amplia oportunidad para presentar sus argumentos y su prueba. El procedimiento queda, también, sujeto a lo que las partes acuerden libremente. A falta de acuerdo operan las reglas que da el texto.

5.9. Ley aplicable

Las partes deben elegir las normas de derecho que debe aplicar el tribunal arbitral en la controversia. En todo caso, el tribunal debe decidir el litigio según las cláusulas contractuales y deberá tener en cuenta los usos mercantiles. El tribunal sólo actuará como amigable componedor si las partes lo autorizan para ello.

5.10. Impugnación del laudo

Es la petición de nulidad ante la Corte de Apelaciones. Constituye el único recurso posible contra el laudo arbitral dictado, fundamentalmente por ser contrario al orden público chileno o porque bajo la ley chilena la materia controvertida no sea susceptible de arbitraje.

6. La ley sobre arbitraje comercial internacional y su alineamiento con el sistema sociocultural chileno

Podemos sostener que esta ley ha sido una respuesta de nuestro sistema jurídico a las presiones y necesidades derivadas de la globalización y a la inserción de nuestro país en ese proceso. En este sentido sería una demostración más de nuestro paulatino “alineamiento con los sistemas jurídicos de los países democráticos de Europa Occidental y de Norteamérica” el cual se produce fundamentalmente “en términos de la cultura jurídica externa al sistema, que le formula exigencias nuevas de rapidez y eficiencia”.¹³

En este aspecto, cabe tener presente la opinión, ya transcrita de la Directora Ejecutiva del Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Santiago Karin Helmlinger, quien manifestó que en la elaboración de la Ley Modelo de la UNCITRAL participaron juristas de los diversos sistemas jurídicos, del anglosajón o

¹³ Fuenzalida Faivovich, Edmundo. El Sistema Jurídico Chileno ante la Globalización. Anuario de Filosofía Jurídica y Social: Debates Políticos. Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social, 1996, p. 339.

common law y del romano-continental, con el objeto preciso de uniformar la legislación aplicable al arbitraje internacional.

El sistema sociocultural está compuesto no sólo por el aspecto sustantivo, que son las normas que forman parte de él, sino elementos de distinta naturaleza, como las normas procedimentales; infraestructura; recursos institucionales y financieros; la cultura jurídica interna y la formación de los operadores del sistema.¹⁴

En lo que respecta a la Ley sobre Arbitraje Comercial Internacional, si analizamos su origen, el cual estuvo en la iniciativa del Colegio de Abogados de Chile A.G., del Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago A.G. y del Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara Chileno-Norteamericana de Comercio A.G., y su aceptación plena por parte del Ejecutivo, que lo tradujo en un proyecto de ley y lo envió para su aprobación al Congreso Nacional, podemos estimar ciertamente que se trató de un proyecto que desde sus inicios tuvo un amplio apoyo. Evidentemente, tratándose de una normativa muy especializada y ajena a los intereses de la generalidad de la ciudadanía, no es posible sostener que tuvo un apoyo total de nuestra sociedad, ni tampoco es posible pedir tal requisito a este texto legal.

No obstante, una señal de resistencia a este cuerpo legal tan ajeno a nuestra tradición jurídica surgió del máximo tribunal de la República, la Corte Suprema, la cual, como es de rigor cuando se modifica en alguna forma las atribuciones de los Tribunales de Justicia, fue consultada por el Congreso Nacional conforme lo exige el artículo 77 de la Carta Fundamental, respondiendo ésta que el artículo 5° del proyecto de ley afectaba a su facultad de ejercer la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. Del mismo modo, estimó que afectaría el conocimiento del recurso de inaplicabilidad de las leyes chilenas por inconstitucionalidad de las mismas, desde el momento que dicha norma disponía que en los asuntos regidos por esa Ley sobre Arbitraje Comercial Internacional, no intervendría ningún tribunal salvo en los casos en que ella así lo disponga. Una segunda señal de resistencia se dio en la Cámara de Diputados, cuya Sala procedió a suprimir del proyecto el artículo perturbador, acogiendo el criterio del mencionado tribunal. El artículo sería posteriormente repuesto por el Senado.

La Corte Suprema se sintió directamente afectada en sus atribuciones por este cuerpo legal extraño, que establecía casi con soberbia que en los arbitrajes comerciales internacionales que rige no tendría competencia más tribunal que los que la misma ley así establezca, en la práctica el propio Tribunal Arbitral y la Corte de Apelaciones respectiva, al conocer la nulidad de un laudo.

Desde el ángulo estrictamente jurídico fue más bien una reacción de inflexibilidad, por cuanto, como lo sostuvo el jurista Raúl Bertelesen, ya citado, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, y como opinó la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados en su informe, una ley no puede suprimir una facultad que le está otorgada al máximo tribunal por la propia

¹⁴ Ibid.

Constitución Política de la República, esto es el artículo 82, el cual establece que “La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación”.

Estimamos que la reacción de resistencia manifestada por la Corte Suprema, y en alguna medida en la Cámara de Diputados, responde, asimismo, a la tradición de la escuela de la exégesis, visión decimonónica que aún tiene mucha fuerza en Chile, en cuanto a estimar que el derecho positivo, constituido fundamentalmente por la ley, lo es todo, y que impide una interpretación amplia, por parte de los llamados a interpretar la ley, por una parte, y que teme a aquellos espacios que se vayan generando en el derecho, en los cuales se filtre la flexibilidad y la voluntad de las partes, por el eterno temor a que lo que no está regulado por la ley no existe o se presta para la arbitrariedad.

Esperamos que esta ley de características tan inéditas, que comentamos, sea un punto de partida a la incorporación de una nueva visión del derecho que se adecue a la realidad de un mundo globalizado, en el cual la efectividad y la rapidez son virtudes primordiales. Asimismo, esperamos que los juicios arbitrales internacionales que se lleven a cabo en nuestro país no sean entorpecidos en su necesario dinamismo por interpretaciones reduccionistas y arcaicas que conduzcan a la dilación de los respectivos procesos arbitrales, lo cual impediría que Chile se convierta en un centro de arbitraje comercial internacional.

7. Conclusiones

Vemos surgir, en la Ley sobre Arbitraje Comercial Internacional, una manifestación clara de “transnacionalización del sistema sociocultural del derecho chileno”¹⁵ que se expresa en los siguientes factores que podemos detectar:

a) La Ley se basa en la Ley Modelo elaborada por la UNCITRAL, que forma parte de la Organización de Naciones Unidas. Se trata de una norma externa no vinculante, en la medida que no se origina en un tratado internacional, sino que es solo un arquetipo o modelo propuesto y de adopción voluntaria, redactado por un organismo internacional.

b) Es presentado al Ejecutivo por las entidades ya mencionadas, todas de carácter privado y vinculadas al comercio y al arbitraje, por percibir que esta Ley Modelo llenaba un vacío en el sistema jurídico chileno, al proporcionarle un sistema de arbitraje comercial internacional, con normas específicas, ágiles, que dan cuenta del dinamismo del comercio internacional.

c) El Ejecutivo hace suyo el proyecto, voluntariamente acoge la Ley Modelo íntegra, sin más que mínimas modificaciones acordadas con los postuladores del proyecto. Es decir, se incorpora una norma extraña a nuestro ordenamiento jurídico en forma íntegra, norma que fue fruto de un trabajo resultado del cual se fusionaron principios del common law y del derecho continental europeo, esto es, un híbrido de ambos, que fuese lo suficientemente flexible para ser aceptado en todas las culturas jurídicas.

¹⁵ Op.cit., p. 336.

d) Representa un esfuerzo por incorporar a nuestro sistema jurídico estándares internacionales, en este caso, referentes al arbitraje comercial internacional.

e) La Ley sobre Arbitraje Comercial Internacional, no responde a la tradición jurídica chilena, que se caracteriza por juicios solemnes, normalmente de lata tramitación, vinculados a la cultura del papel y rigurosamente regulados por leyes en todos sus aspectos. En cambio, el juicio arbitral internacional se caracteriza por ser regido por la voluntad de las partes, esto es la autonomía de la voluntad, las cuales pueden establecer aspectos que en nuestro sistema jurídico resultan increíbles, como el idioma en que se tramitará el juicio, lo cual es una situación absolutamente novedosa en nuestro sistema jurídico; el procedimiento, que en nuestro derecho está fijado por ley en cada caso; incluso pueden determinar que el juicio se tramite por medios electrónicos, absolutamente alejado de la cultura del papel que impera en nuestros tribunales. En lo que respecta a los juicios arbitrales regidos por la normativa general chilena, éstos no se caracterizan por su dinamismo, sino por sus altos costos, su lentitud y la posibilidad de presentar numerosos recursos que postergan sus resultados.

f) La ley responde a las presiones de la globalización, lo cual es reconocido en el propio Mensaje que presentó el respectivo proyecto de ley al Congreso Nacional, en el cual se expresa que el mismo era necesario, por cuanto la integración de nuestro país a la economía mundial “implica que las transacciones comerciales que involucran a personas naturales y jurídicas chilenas con sus pares extranjeros se han multiplicado ostensiblemente. Además, el mismo Mensaje agrega que “ como es sabido, una parte importante de estas transacciones toma la forma de contratos internacionales con cláusulas de arbitraje. Es evidente que al redactar dichas cláusulas es de vital importancia determinar el grado de especificidad de la ley que rige el arbitraje internacional.¹⁶

g) Consideramos, asimismo, que esta ley es una demostración más de nuestro paulatino alineamiento con los sistemas jurídicos de los países democráticos de Europa Occidental y de Norteamérica.

¹⁶ Mensaje disponible en www.camara.cl, que da acceso al sistema informático legislativo, SIL, boletín N° 3252-10.

Bibliografía

- Fuenzalida Faivovich, Edmundo. El Sistema Jurídico Chileno ante la Globalización. Anuario de Filosofía Jurídica y Social: Debates Políticos. Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social, 1996, pp. 336-339.
- <http://www.puc.cl/educacioncontinua/html/pdfs/comercio.pdf>.
- http://www.camsantiago.cl/newsletter/n_01/actualidades.htm.
- <http://www.amchamchile.cl/node/1130>.
- http://www.derecho.uchile.cl/postgrado/diplomas/postgrado_internacional_2006.htm.
- http://www.camvalpo.cl/seminario_arbitraje.htm.
- http://www.ucentral.cl/hm/admision_posgrados_derecho_diplomados.htm.
- <http://www.camsantiago.com/html/archivos/espanol/articulos/Arb Com Internacional.doc>.
- <http://www.camsantiago.com/html/archivos/espanol/articulos/Articulo colegio de abogados.doc>.
- Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, disponible en www.camara.cl, que da acceso al sistema informático legislativo, SIL, boletín N° 3.252-10.

Participación y sistema electoral

VI

¿Cómo votan los chilenos? análisis de la prevalencia de los clivajes en las municipales de 2004 y de 2008

Carolina Apablaza Muñoz*, Claudio Díaz Pizarro**, Camilo Pinto Undurraga*** y Jorge Sifaqui Kulczewski****

Resumen

Este estudio analiza si los clivajes se encuentran vigentes en el comportamiento electoral de los chilenos en las elecciones municipales de 2004 y 2008. En este sentido, se destacan con mayor magnitud los clivajes de clase y el eje autoritarismo-democracia, los que continúan de manera activa en la sociedad, aunque se observa una leve disminución, según lo demuestran las correlaciones en los resultados municipales. Finalmente, consideramos que el clivaje religioso se encuentra todavía inserto en nuestro país, especialmente en las zonas de mayor ruralidad, favoreciendo en mayor medida a los partidos Demócrata Cristiano y Renovación Nacional.

Abstract

This study analyses if the cleavages were valid in Chilean electoral behaviour during the municipal elections of 2004 and 2008. In this regard, particular attention is paid to class divisions and the authoritarianism-democracy political division, which continue to play an important role in today's society, even though a slight decrease has been observed, as demonstrated in the municipal election results. Finally, there is an assessment of religious divisions, which are still found today, especially in the rural areas. These generally favour the Christian Democratic (DC) and the National Renewal (RN) parties.

* Periodista y Cientista Político de la Universidad Gabriela Mistral, y Magíster © en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Es investigadora de Libertad y Desarrollo.

** Profesor de Estado en Física y Magíster en Educación de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, y Magíster © en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Es analista electoral de Electoral.cl.

*** Periodista de la Universidad de Artes, Ciencia y Comunicación (UNIACC) y Magíster © en Ciencia Política de la Universidad de Chile.

**** Periodista de la Universidad Andrés Bello y Magíster © en Ciencia Política de la Universidad de Chile.

1. Introducción

En la historia política de Chile se han desarrollado claramente tres tendencias ideológicas: la izquierda, el centro y la derecha. La experiencia ha demostrado que en el transcurso de doce décadas de competencia electoral dentro del sistema político chileno, ningún partido ha logrado una mayoría electoral.¹

Algunos textos especializados en comportamiento electoral muestran que los resultados de las elecciones están marcados por clivajes sociales que son explicados como divisiones socioculturales que se dan en una sociedad y que son formadores de los partidos políticos. En Chile, estos conflictos sociales se han manifestado por medio de quiebres históricos como el religioso, el de clase y el urbano-rural. Scully estudió los conflictos sociales, estableciendo que en Chile se han desarrollado a lo largo de nuestra historia.

Sin embargo, Eugenio Tironi y Felipe Agüero han expuesto un nuevo eje, de coyuntura crítica más política que social, denominado autoritarismo-Democracia. Esta fisura se desarrolló producto de un marco de referencia específico que marcó a toda una generación. En este sentido, el sistema político chileno en los últimos veinte años se ha caracterizado por la actuación de coaliciones políticas que aglutinan a partidos con tendencias ideológicas distintas.

A través de las elecciones municipales de 2004 y 2008 se explicará si los clivajes sociales y políticos antes expuestos son representados en el sistema de partidos actual y cómo éstos han oscilado.

Para realizar una correlación entre las determinantes del voto y los clivajes sociales y políticos, se buscaron las variables necesarias. Por un lado, la variable dependiente fueron los resultados electorales de las dos últimas elecciones municipales (2004 y 2008) y, por otro, se colocaron las variables independientes: Resultados de los indicadores de pobreza de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 2006.

Resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa Nacional de las Naciones Unidas en Chile del año 2003. Este índice arroja las variables de salud (años de vida potencialmente perdidos), educación (alfabetismo, años de escolaridad promedio y matrícula) e ingreso (promedio per cápita de los ingresos autónomos del hogar, desigualdad en la distribución del ingreso e incidencia de la pobreza de ingresos).

Datos de religiosidad elaborados con el censo del año 2002.

Índice de ruralidad-urbanidad, a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal al año 2007.

2. Referencias teóricas

La teoría de los clivajes nace de las interpretaciones de Seymour Lipset y Stein Rokkan, y señala que en toda sociedad hay fisuras socioculturales

¹ Scully 1992: 11.

que dan origen al sistema de partidos. Estas fisuras son explicadas a partir de los procesos experimentados por los países europeos en la formación del Estado y la revolución industrial. Para ellos, los clivajes se plantean dentro de una dialéctica de conflicto-integración, donde los intereses contrapuestos de la estructura social fuerzan a los ciudadanos a aliarse de acuerdo a las estructuras sociales y culturales establecidas². Dentro de estas divisiones, surge la interrogante de cómo los conflictos sociales fueron traducidos por los políticos desde la esfera de la sociedad civil a la política. Esta pregunta la resuelve Scully al explicar que los autores se basaron en una consecuencia de dos transformaciones sociales: las revoluciones nacionales y la revolución industrial³. Estas mutaciones vividas en Europa cambiaron el eje cultural y social de la sociedad, que fueron transmitidos en un esquema bidimensional, con una dimensión funcional y otra territorial.⁴

Por un lado, un primer proceso surge de las revoluciones nacionales que crearon la tensión entre el centro y la periferia; una cultura dominante y otra sometida. Un segundo quiebre surge entre el Estado y la iglesia, conflicto que traspasó los privilegios históricos de la Iglesia a los intereses de la elite que gobierna. Otro proceso se encuentra en el conflicto originado por la revolución industrial que confrontó a grupos de propietarios y trabajadores. En ese sentido, comienza una presión por una mayor participación social y política de la clase marginada, reflejando fielmente la lucha de clases. Una última coyuntura crítica fue originada por la disputa de los intereses agrícolas de las zonas rurales contra los de las urbanas.

Con estos antecedentes, teóricos como Timothy Scully, Samuel Valenzuela, Felipe Agüero, Eugenio Tironi y Nicolás Somma, analizaron los clivajes que se han dado en el sistema de político chileno.

3. Clivaje religioso

Las conductas electorales de los votantes están condicionadas por una serie de factores. Uno de ellos se relaciona directamente con la teoría de los clivajes propuesta por Lipset y Rokkan, la cual plantea que los partidos políticos se forman y perduran en el tiempo debido a conflictos que causan fisuras generativas, provocando un realineamiento en el eje sistema de partidos. Este modelo es adoptado por Scully, que lo extrapola al contexto chileno y señala que las fisuras se han formado a raíz de los conflictos entre clericales-anticlericales, de clases y el urbano-rural.

En cuanto al primero, se da aproximadamente en 1850 y se produce debido al quiebre entre la iglesia y las élites del Estado. El gran problema que se generó entre ambos no tiene que ver con intereses materiales, sino con la posición ideológica que debía ocupar la iglesia dentro del Estado.

Hay que considerar que durante el siglo XVIII la iglesia católica dominaba gran parte de las instituciones educacionales. Por otro lado, dentro del Estado el pensamiento liberal comenzaba a dominar el discurso político y social, especialmente

² Lipset y Rokkan 1992: 236.

³ Scully 1992: 14.

⁴ Nohlen 1995: 42.

en el ámbito de la educación, lo cual se plasma en instituciones académicas tales como la Universidad de Chile y el Instituto Nacional, que alcanzan un alto grado de influencia. Tal situación generó temor en las autoridades eclesíásticas, que notaban cómo el dominio secular ganaba terreno, en desmedro del propio. Además, el Estado les había restado potestades y una serie de prerrogativas de las que gozaron desde los tiempos de la Colonia. La Iglesia reaccionó frente a la amenaza liberal y adoptó una posición en contra del Estado.

Entre 1857 y 1861 la opinión política se divide en tres tendencias en el eje clerical-anticlerical y surgen tres partidos principales: Conservador (los que defienden los intereses de la iglesia contra la interferencia del gobierno), Liberal (los que se oponen al gobierno de Montt) y Radical (anticlericales).⁵

Esta teoría se refuerza con un estudio realizado por el mismo Scully, junto a Valenzuela y Somma, que responde en cierta medida a un trabajo confeccionado por Tironi y Agüero, en el cual señalaban que los clivajes propuestos por Scully (religioso y de clases) estaban siendo absorbidos por uno nuevo, cuyo eje central era el régimen autoritario de Pinochet. Tironi y Agüero señalan que uno no debe mirar a la sociedad antigua y que los orígenes del nuevo clivaje se encuentran en un nuevo contexto político-cultural, generando la división autoritario-democrático, que se forjó en el período 1973-90 y se cristalizó en las opciones del SI y del NO en el plebiscito de 1988.⁶

El trabajo de Scully, Valenzuela y Somma señala que el aspecto religioso sigue teniendo un efecto sobre los alineamientos políticos, a pesar de la actual organización del sistema de partidos⁷. En este sentido, señalan que el plebiscito del Si y del No fue un desencadenante del sistema de partidos actual, pero las raíces más profundas se encuentran en los aspectos religiosos y políticos.

Según los autores, los nuevos liderazgos, los escándalos políticos, las amenazas externas y la ruptura institucional pueden tener un poderoso impacto. Pero etiquetan esos conflictos como “incidentales”,⁸ para distinguirlos de los que crean las tendencias políticas, y que puedan afectar a los partidos políticos durante largos períodos de tiempo.⁹

En este sentido, el Sí y el No es una división “incidental”, un tipo de conflicto que no está asociado con ningún conjunto específico de agrupaciones de la sociedad civil, la creación de símbolos políticos, subculturas o identidades colectivas.¹⁰

Un aspecto que refuerza el clivaje religioso se presenta en la conformación de la Concertación de Partidos por la Democracia, que está dividida en sub-pactos que reproducen la división católica-secular, con el Partido Demócrata Cristiano (PDC), por un lado, y los socialistas (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Radical Social Demócrata (PRSD), por el otro. Algo similar ocurre con la derecha que se encuentra alineada en el pacto Alianza por Chile (RN y UDI) y que tiene una clara tendencia católica.¹¹

⁵ Scully 1992.

⁶ Tironi y Agüero 1999: 157.

⁷ Scully 1992, Valenzuela y Somma 2006.

⁸ Valenzuela 1997: 51.

⁹ Scully 1992, Valenzuela y Somma 2006.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Lo anterior se demuestra con el surgimiento de temas valóricos problemáticos, como la ley de divorcio o la píldora del día después, en donde parte de la Concertación (PS, PPD y PRSD) tiene visiones más anticlericales que sus socios de la DC, y de sus rivales políticos de la Alianza (RN y UDI), que adoptan posturas enfocadas en la tendencia católica o clerical.

4. Clivaje de clases

Siguiendo con la teoría de los clivajes propuesta por Scully, éste señala una segunda línea argumentativa que está relacionada con el conflicto de clases urbano en nuestro país. Debido al período de industrialización de comienzos del siglo XX, una gran cantidad de población proveniente de las zonas rurales del país migra a las grandes ciudades en busca de mejores oportunidades laborales y económicas.

La modificación de la ley electoral, que extiende el sufragio a todos los hombres mayores de veintiún años que sepan leer y escribir, genera la ampliación del padrón electoral. En este sentido, las élites de los partidos políticos tradicionales tienen la intención de incorporar a esta nueva masa de electores, compuesta principalmente por obreros. Sin embargo, el sistema de partidos imperante (clerical-anticlerical) es incapaz de responder a las exigencias de los nuevos actores, situación que deja el camino libre para el surgimiento de los partidos de izquierda, tales como el PS y el Partido Comunista, fundado este último por Luis Emilio Recabarren.

Las nuevas agrupaciones de izquierda surgen en respuesta a las exigencias de la clase obrera, considerando que son una fuerza electoral potente que no estaba organizada y que no había sido incorporada ni social ni políticamente en los diseños programáticos de los partidos tradicionales.¹²

El Partido Radical (PR), que se ubicaba a la izquierda en el eje del sistema de partidos, intentó sin éxito responder a las nuevas circunstancias generadas por la clase obrera y se vio forzado (como también los partidos de derecha) a adoptar una nueva posición debido al conflicto de clases que se presentaba en el país.

Debido a lo expuesto anteriormente, los radicales tuvieron que cambiar su línea programática para poder captar a la clase media. Una de las características del PR durante esa época era su flexibilidad en los asuntos de clase. Como se había trasladado hacia el centro del espectro político, tenía la libertad para formar alianzas tanto con la derecha como con la izquierda. Sin embargo, debido a que desde su formación su tendencia fue claramente anticlerical, y esa peculiaridad aún predominaba en él, sus aliados naturales para la formación de alguna alternativa de gobierno eran los nuevos partidos de izquierda (PS y PC), con los cuales forman el Frente Popular, que triunfa en las elecciones de 1938, con Pedro Aguirre Cerda como presidente electo.

Esta alianza es facilitada por el papel mediador del PR que moderaba el Frente Popular, ya que sus aliados de izquierda eran más extremos en cuanto a sus demandas sociales, situación que era amortiguada por los radicales, que aportaban así a la seguridad electoral de la oligarquía.¹³

¹² Scully 1992.

¹³ *Ibid.*

En respuesta al Frente Popular, tanto el Partido Liberal como el Partido Conservador olvidaron rápidamente las diferencias que los habían separado y se unieron para hacer frente a esta nueva coalición de centro-izquierda. En este sentido, se comienza a forjar la reestructuración del sistema de partidos, sobre la base de dos fisuras: la clerical-anticlerical y la de clases.

Hay que consignar que la fisura religiosa por ningún motivo desaparece y el esquema de coaliciones de los nuevos partidos obreros refleja los antiguos frentes de conflicto.¹⁴

5. Clivaje urbanidad-ruralidad

El origen de esta nueva fisura generativa está en el desplazamiento del conflicto de clase a los sectores campesinos, grupo poblacional que, por un acuerdo tácito entre la izquierda y la derecha, no había sido incluido por los partidos de raigambre popular. Sin embargo, hacia la década del cincuenta esto cambia, por razones que ya explicitaremos. La movilización política reestructura el inamovible paisaje del campo chileno, donde la derecha terrateniente mantenía una suerte de público cautivo que electoralmente respondía a las necesidades de sus patrones.

Este tercer clivaje es descrito por Scully como un conflicto de clases, que comienza con el control de la derecha terrateniente sobre el voto campesino. Esta realidad estaba enmarcada en el contexto de la política chilena, en tanto que el Frente Popular funcionaba como un centro posicional que había negociado una industrialización con la derecha y el permiso abierto para que la izquierda organizara sus bases en sectores urbanos y mineros (gracias al Código del Trabajo de 1931 se dedicaron a una exitosa política de creación de sindicatos). Sin embargo, hay otros elementos que complejizan la aparición de este clivaje, como la creciente migración campo-ciudad, los desplazamientos geográficos correspondientes (sumándose al aumento de los cordones de pobreza) y la aparición de nuevos actores políticos en las ciudades.

Al final de la Segunda Guerra Mundial (1945), la virtual congelación de la política de industrialización y de las políticas sociales (que eran pedidas por los socios progresistas del Frente Popular) provoca que el Partido Comunista -dado su éxito en la constitución de los sindicatos y, por ende, de su base electoral- comience a comprometer menos su agenda de clase en una coalición que se movía cada vez más hacia la derecha. La campaña comunista logró tal éxito, que pasó desde el 10,2% de los votos en las parlamentarias de 1945 a 16,5% en 1947, lo que se sumó a un fuerte avance municipal. Ante este progreso, la derecha, la iglesia y un complicado González Videla (por la presión de Estados Unidos) expulsaron al PC de la coalición y promulgaron una legislación que apuntaba a reglar (por no decir prohibir) la creación de organizaciones sindicales agrícolas. Se unieron radicales, liberales y la mayoría de los conservadores al gobierno, reprimiendo las protestas y manifestaciones del comunismo. En 1948 publican la Ley de la Defensa de la Democracia ("Ley Maldita"),

¹⁴ Ibid.

proscribiendo al Partido Comunista.

Si bien con eso se logró contener por un tiempo el avance, para 1952 la izquierda rechazó negociar una candidatura de centro y, de ahí para adelante, irían en carriles distintos. Ese año marcaría el primer gran declive de la derecha, provocado por los inorgánicos partidos Agrario Laborista y Socialista Popular, además de los comunistas proscritos.

Carlos Ibáñez del Campo lograría la victoria con un amplio 46,8% de las preferencias, lo que fue un claro mensaje de desafección con todo el mundo político de la época, por un sistema de partidos que había llegado a un empate que a nadie convencía, lo que le dio una reputación clientelista.

En 1953 vendrían las elecciones parlamentarias y la derecha chilena decayó de un 42% promedio por comuna a un 25,3%, caída que habría sido más notoria de no ser por la entrada del voto femenino en 1949, que históricamente ha dado su preferencia a la derecha. El sistema de partidos se desmembraba, la derecha caía, el partido radical se mantenía (en el 20% aproximadamente) y la izquierda crecía, pero de las veinticinco organizaciones presentadas, diecinueve habían logrado elegir representantes, configurando un cuadro organizacional débil y complejo a la hora de los acuerdos.

Efectivamente el campo había dejado de ser un electorado cautivo por la derecha. Al avance del comunismo antes de la proscripción, la sensación de empate político que solo producía inamovilidad y corrupción, la conciencia de clase (y derechos) que llegó al campo y los sindicatos que habían logrado constituirse antes de 1948, se sumó el "factor Ibáñez", que con su campaña de la escoba y de "barrer" con la corruptela de los partidos, terminó por languidecer las lealtades históricas del campesinado chileno.

Así, la derecha perdió su hegemonía en el mundo rural, a la vez que precipitó que los partidos de izquierda buscaran captar la totalidad de los campesinos a través de un frente exclusivo de trabajadores, que nada tuviera que ver con los partidos burgueses y propusiera la llegada al poder sin transar la agenda de clase.

En 1957 la pequeña Falange Nacional (que había llegado al 2,9% en 1953, casi al borde de desaparecer) tras su fusión con el Partido Social Cristiano, crea el Partido Demócrata Cristiano.

Antes de dejar el poder, Ibáñez promulgó dos leyes esenciales para el sistema de partidos, la abolición de la "Ley Maldita" y, otra que prohibió los pactos provinciales, porque dependiendo de las conveniencias, la derecha, el centro o la izquierda negociaban coaliciones separadas por provincias, lo que redundaba en un desorden generalizado. Esta segunda ley resultaría clave, ya que promovería la polarización del sistema. Finalmente, cambió el sistema de impresión de votos separado, por uno que contenía a todos los candidatos, lo que significó que los operadores territoriales de los partidos no pudieran saber cómo estaba votando la gente y se evitara comprar sufragios. Esto representó la primera elección secreta para muchos campesinos.

A esta rigidez programada se le sumó durante las próximas décadas un crecimiento del padrón electoral (llegó a 4,5 millones en 1973) y, terminado el período de Ibáñez, el sistema de partidos se había vuelto a reconfigurar: la derecha a la baja y sin el apoyo de la iglesia católica que, poco a poco, se acercaría a la DC y tenía cada vez más actitudes antipartidarias. Además, la DC disputó el centro que el PR sostenía precariamente (y que, finalmente, perdería), siendo reemplazado por

primera vez por un centro programático que profundizaría aun más la polaridad del sistema chileno (en tres tercios centrífugos) y, pronto (1959), la revolución cubana daría al socialismo chileno el ejemplo necesario para adoptar posturas más radicales.

Para 1964 la disminuida derecha chilena apoyaría la candidatura de Eduardo Frei Montalva por sobre la de Salvador Allende. Una vez en el poder, la DC intentó hegemonizar el sistema de partidos, invadiendo sectores de izquierda y derecha, lo que llevó a la furia conservadora y su reorganización en el Partido Nacional, además de lograr tercios irreconciliables. Así, en 1970 los tres bloques no negociaban y la DC había peleado palmo a palmo tanto el voto rural como el industrial de izquierda, con éxito considerable.

De aquí en más se comienza a cimentar el clivaje urbano-rural, el mismo que hoy se puede observar en las votaciones. En ese sentido, los partidos que deberían aparecer con mayor fuerza en el voto rural son los herederos de la derecha clásica y terrateniente de nuestro país (representado actualmente por RN) y los que lograron asentar una base fuerte en los mismos sectores, (la DC), mientras que la izquierda debería concentrar su votación más en los lugares urbano-industriales, puesto que su progresión se dio primera y más profundamente en ese mundo.

6. Clivaje autoritarismo-democracia

Finalmente, Tironi y Agüero en “¿Sobrevivirá el Nuevo Paisaje Político Chileno?” (1999), presentan una nueva propuesta de fisura generativa, más política que social. Para ellos, es clave reconocer que al terminar la dictadura con el plebiscito del Si y el No surge un nuevo clivaje, que se observa en la organización de dos coaliciones políticas. La tesis central del texto mencionado busca poner a prueba el principio de la continuidad del sistema de partidos previo a 1973, afirmándose en dos razones (de terminología Sartoriana):

1. Se pasa de un sistema multipartidario y multipolar que giraba en torno a un centro, de características centrífugas, a otro bipolar sin centro y de dinámica centrípeta.

2. Se pasa de un pluralismo polarizado de gran distanciamiento ideológico a un “pluralismo moderado” sin mayor distancia ideológica, de características centrípetas (una competencia por el centro).

Según los autores esto habría socavado la anterior repartija de tres tercios que se había configurado en el país. Más precisamente, la modalidad plebiscitaria (junto con las coaliciones que se formaron para la ocasión) habría dado forma a la fisura generativa de autoritarismo-democracia, que se expresó en la unión de dos de los tres tercios anteriores y una lógica explicada en las dos razones expuestas, con la formación de una “Coalición del No” (futura Concertación de Partidos por la Democracia) y otra “Coalición del Sí” (actual Alianza por Chile).

Para Tironi y Agüero esta fisura arranca de la experiencia autoritaria, recoge la crisis del sistema de partidos anterior a 1973 y, además, considera que

gran parte de la población (una generación) formó su conciencia política durante los años dictatoriales, construyendo su identidad en el eje pro autoritarismo o pro democracia, lo que afirman (como identidad), que se mantiene en el tiempo.

Otro tema de identificación tendría que ver con los esfuerzos permanentes de la Concertación por cambiar la Constitución de 1980, sobre todo aquello que aquejaba la representatividad (senadores designados, Consejo de Seguridad Nacional y Tribunal Constitucional -el texto es de 1999, antes de las reformas de la última Carta-), lo que produce o sostiene la misma fisura en cuanto a dónde posicionarse, como heredero o reformador del mismo No y Sí.

Además, la prevalencia de la fisura autoritarismo-democracia es justamente lo que explica que el sistema de partidos chileno se haya mantenido hasta ahora relativamente inmune a un suceso común en las democracias modernas, como es el de la volatilidad. Este fenómeno consiste en un electorado que se desalinea respecto de la estructura partidaria histórica y que, en los períodos electorales, flota indeciso entre las diferentes alternativas políticas disponibles, frente a las cuales opta a último momento.

Finalmente, esta fisura se sustentaría en que este sistema bipolar no resultaría un intermedio hasta el regreso de los tres tercios históricos, por ende, los 17 años de experiencia autoritaria habrían reordenado el sistema político chileno y habrían creado una nueva fisura generativa. Si bien los partidos siguen siendo los mismos, la lógica pasa porque el sistema actual funcionan como dos “macro-partidos”. Por otra parte, la transición no habría contribuido a generar mayores eventos que debiliten los dos bloques (hasta 1999, año de la publicación), mientras que los incentivos se mantuvieron, sobre todo para la Concertación, que ya estaba en el poder.

Si bien las críticas apuntan a su relativa importancia como fisura generativa (relativizada por Scully), cabe realizar un estudio empírico (como el presente) para ver si esta supuesta fisura (generativa o política) tiene una correspondencia en la conducta electoral de los chilenos.

7. El voto cruzado, debilitamiento del eje autoritarismo-democracia

Desde el plebiscito del Sí y el No en el año 1988, se configuraron los dos bloques mayoritarios de Chile, la Concertación y la Alianza, pactos que han actuado como eje diferenciador de todas y cada una de las elecciones desde el año 1989 a la fecha. Lo anterior se ha reflejado en el hecho de que la suma de ambos bloques normalmente alcanza un 85% o más del total de votos válidos. Esto ha motivado la clasificación de clivaje político a este plebiscito, cuestión que no es compartida por todos los analistas, pero que es un determinante digno de analizar.

Para el estudio de la mantención del clivaje político autoritarismo-democracia en las elecciones municipales, partiremos de la base que éste implica una opción preferente de parte de los electores hacia alguno de los dos bloques políticos herederos de las opciones Sí (Alianza) y No (Concertación) del plebiscito del año 1988. Esta opción preferente es posible de observar estableciendo una correlación entre los porcentajes obtenidos por ambos pactos en cada una de las comunas del país, de tal suerte que la presencia de una fuerte asociación negativa implica que los

vasos comunicantes son fuertes y que los porcentajes de votaciones representan dos variables que son excluyentes entre sí. Dicho de otro modo, una asociación negativa implica que el valor alto de una variable (por ejemplo, el porcentaje de votos de la Alianza) implica un bajo valor de la otra (porcentajes de votos de la Concertación), y que en la medida que esa asociación se hace más poderosa, disminuyen las posibilidades que otras variables sean relevantes (otros pactos electorales). Cabe destacar que una asociación absoluta existe cuando el indicador es 1 ó -1, en tanto que la ausencia de asociación se verifica cuando el indicador es 0. Por último, el coeficiente de correlación no implica razones causales, es decir, no significa que la razón de la baja de una de las variables se deba necesariamente a la otra suba, sino que sólo muestra un comportamiento con mayores o menores niveles de sincronía. En este sentido, que la Concertación obtenga malos resultados no necesariamente se debe a que la Alianza obtenga un muy buen resultado.

Al analizar la correlación entre ambos bloques en un continuo de las últimas cuatro elecciones municipales (1996, 2000, 2004 y 2008), se puede observar el debilitamiento de la opción dicotómica entre ambos pactos (ver cuadro N° 1). La tabla muestra que el año 1996 el coeficiente fue de -0.776, lo que representa una fuerte asociación entre la votación obtenida por la Alianza y la Concertación, copando casi la totalidad de las opciones en juego. Esta asociación se va haciendo más débil en el tiempo, hasta llegar al valor -0.260 para la elección de Alcaldes del año 2008. Lo anterior implica que en las últimas elecciones municipales los votantes migraron a diferentes opciones electorales.

Cuadro N° 1: Correlación entre Concertación y Alianza

Año elección	Coef. de correlación
1996	-0.776
2000	-0.797
2004 (alcaldes)	-0.637
2004 (concejales)	-0.437
2008 (alcaldes)	-0.260
2008 (concejales)	-0.531

La conclusión es que, conforme ha pasado el tiempo, al menos en lo que se refiere a elecciones municipales, el clivaje político de autoritarismo-democracia ha perdido fuerza, ya que un número importante de electores cruzó la frontera de los pactos mayoritarios y dio su apoyo a candidatos de otras corrientes, especialmente a los independientes fuera de pacto.

Para evaluar la forma en que este clivaje se debilitó en la elección municipal de 2008, se calcularon las diferencias porcentuales de los votos obtenidos entre

la elección de alcaldes y concejales por cada una de las listas que participaron en la elección municipal de 2008, y luego se calculó el coeficiente de correlación entre las diferentes listas, para determinar las eventuales migraciones de votaciones entre una elección y otra desde los pactos mayoritarios hacia otras opciones. Esto es posible asumiendo que las correlaciones negativas implican una asociación inversa, es decir, que en la medida que una de las variables aumenta su valor la otra lo disminuye.

Cabe destacar que el estudio de correlaciones sólo entrega niveles de asociación y no implica la determinación de razones causales. Los datos arrojan como resultado lo siguiente:

Para la Concertación existen asociaciones negativas estadísticamente significativas con los pactos de la Alianza, Chile Limpio, Juntos Podemos y los independientes fuera de pacto. La fuerza de la asociación es diferente para cada caso, quedando establecido que la mayor se produce con los independientes fuera de pacto, seguido por el Juntos Podemos, la Alianza y en último término el Chile Limpio. Esto se puede interpretar como que, para la Concertación, la mayor "fuga" de votos se produce por la irrupción de los independientes, y la más leve por Chile Limpio.

Para el caso de la Alianza las asociaciones estadísticamente significativas se dan con los independientes fuera de pacto y la Concertación. Esto significa que las diferencias de la Alianza se explican por la presencia de los independientes y por la captura de votos que hace la Concertación.

Queda de manifiesto que es la Concertación la que más sufrió la fuga de votos, ya que las asociaciones negativas se dan con prácticamente todas las listas en competencia. Sin embargo, resulta muy esclarecedor que para ambos pactos mayoritarios los independientes representaron un éxodo importante.

8. Clivaje según clases sociales

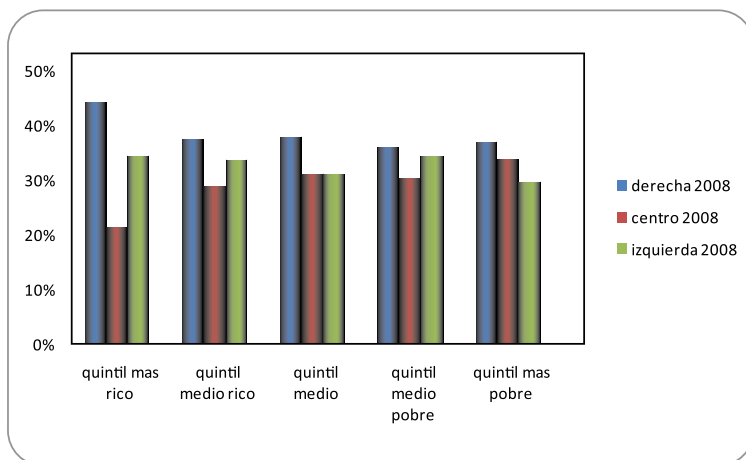
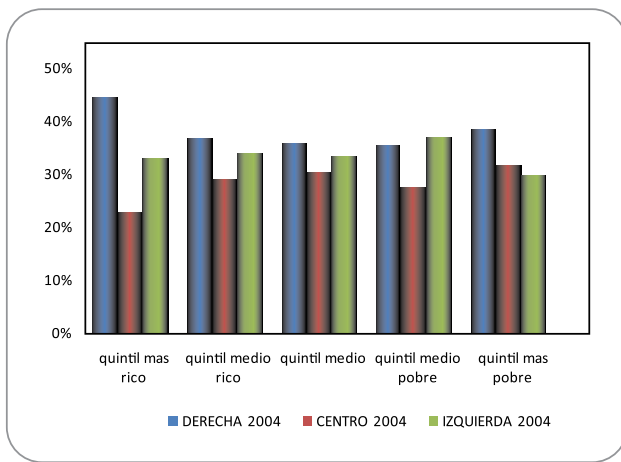
El clivaje de clase plantea una diferencia en el comportamiento electoral, esto supone que una persona perteneciente a los sectores más acomodados tendrá una tendencia a votar por los partidos de derecha y un elector de los sectores más privados económicamente lo hará, preferentemente, por la izquierda.

Para los efectos del presente trabajo la condición socioeconómica se considerará en las diferentes comunas según dos indicadores: el porcentaje de hogares pobres según la encuesta CASEN del año 2006 y el indicador de ingresos del IDH de 2003. Para ambos casos se agruparon en quintiles la totalidad de comunas del país observando en cada uno de ellos los rendimientos electorales de los distintos partidos agrupados según su orientación ideológica en partidos de derecha, centro e izquierda, de tal manera que en la derecha se ubican la UDI y RN, en el centro la DC y el PRSD y en la izquierda el PS, el PPD, el PC, el PH y los restantes componentes del Juntos Podemos.

El gráfico muestra la distribución de preferencias electorales en cada uno de los quintiles para las elecciones de concejales de 2004. En ella se observa que los partidos de derecha tienen un mejor rendimiento en el quintil de comunas de menor pobreza el que va disminuyendo en la medida que se consideran las comunas más pobres. Sin embargo,

esta tendencia se rompe en el último quintil, donde el rendimiento porcentual no baja, sino que sube. Los partidos de izquierda presentan un comportamiento esperable, en el sentido que su rendimiento va en ascenso en la medida que se consideran los quintiles con comunas más pobres. Sin embargo, en el quintil más pobre se rompe la tendencia y el rendimiento de la izquierda cae. Al considerar el mismo análisis para las elecciones de concejales 2008, se observa un comportamiento similar, lo que está descrito en el gráfico N° 3.

Gráfico N° 2: Segmentación según pobreza en elecciones de concejales, 2004 y 2008



Fuente: elaboración propia de los datos de elecciones.gov.cl

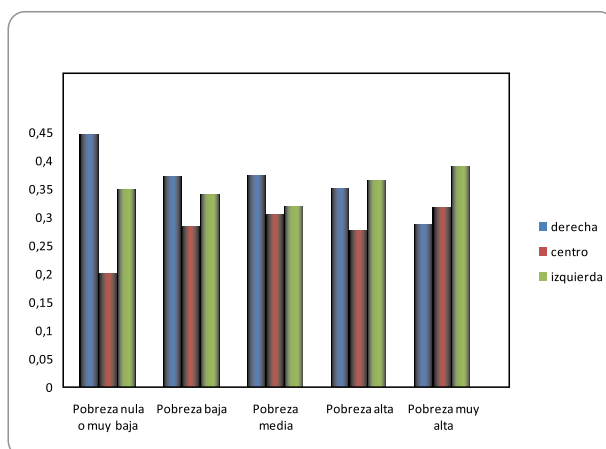
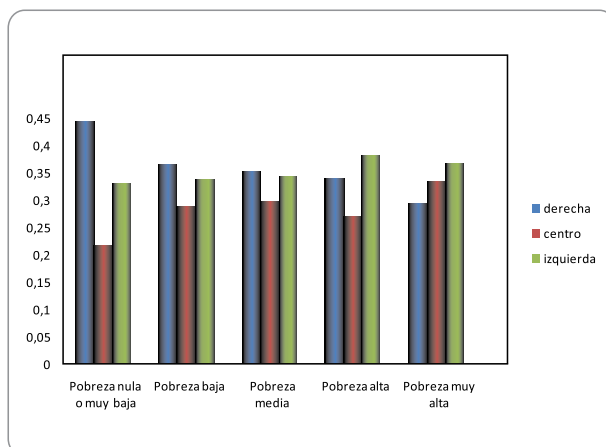
Cabe destacar la simetría en ambos gráficos y la poca variación porcentual de las respectivas participaciones en cada uno de los quintiles, lo que llama a suponer un estancamiento en las conductas electorales. Además, se consideraron las comunas con mayores niveles de urbanidad, asumiendo que el fenómeno de

diferenciación política por estratos socioeconómicos tiene su génesis en las ciudades, y por lo tanto, es una caracterización propia de la urbanidad.

Al considerar la elección de concejales de 2004, se observa claramente la distribución esperable según adhesiones ideológicas y estratos socioeconómicos. Así, los partidos de derecha tienen una participación decreciente desde las comunas más ricas hasta las más pobres, observándose una diferencia de dieciséis puntos porcentuales en cada uno de los extremos. Por su parte, los partidos de izquierda presentan una conducta similar, aunque con diferencias menores, ya que entre el quintil más rico y el más pobre la izquierda aumenta sólo en cuatro puntos porcentuales su participación.

Al observar lo mismo para el caso de los resultados en la elección de concejales de 2008, no hay mayores cambios respecto de 2004; es decir, el rendimiento electoral medido en los diferentes estratos socioeconómicos se presenta según los parámetros esperables.

Gráficos Nos 3 y 4: Comportamiento según pobreza en las comunas urbanas. Elecciones de concejales 2004 (64% votos) y concejales 2008 (58% votos)



Fuente: elaboración propia de los datos de elecciones.gov.cl

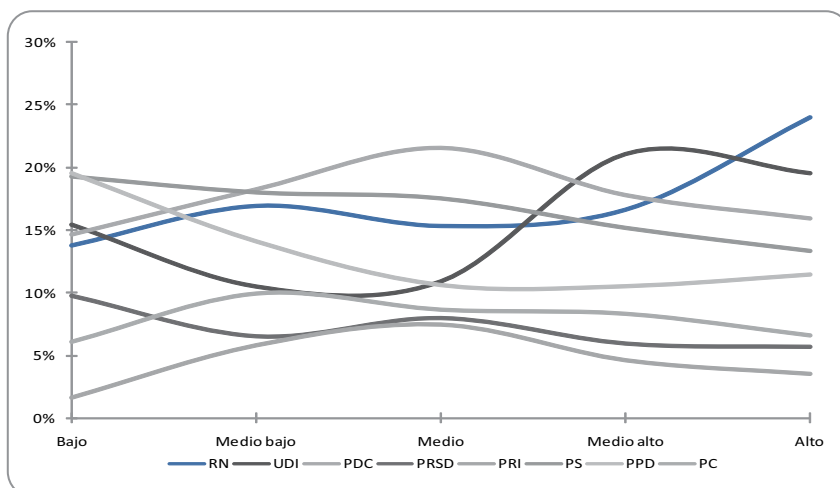
Haciendo el mismo análisis con el IDH de ingresos, pero observando el comportamiento de los partidos en forma individual, se pueden ver las diferencias para los partidos de derecha y de izquierda en su evolución respecto a los ingresos de las comunas.

Cuadro Nº 5: Segmentación por partido según IDH por ingreso

IDH: ingreso 2003	RN	UDI	PDC	PRSD	PRO	PS	PPD	PC
Bajo	13,7%	15,4%	14,7%	9,8%	1,6%	19,2%	19,5%	6,0%
Medio Bajo	16,9%	10,5%	18,3%	6,5%	5,8%	18,0%	14,1%	9,9%
Medio	15,3%	10,9%	21,6%	8,0%	7,5%	17,5%	10,6%	8,6%
Medio Alto	16,6%	21,0%	17,8%	5,9%	4,6%	15,2%	10,5%	8,3%
Alto	24,0%	19,5%	16,0%	5,7%	3,5%	13,4%	11,5%	6,5%

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de elecciones.gov.cl e IDH

Gráfico Nº 6: Comportamiento por partido según IDH por ingreso en comunas urbanas, elecciones de concejales 2008 (58% votos)



Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de elecciones.gov.cl e IDH

En el gráfico Nº 6 se observa que RN y la UDI tienen sus mejores resultados en las comunas con mayores ingresos y el peor en las comunas con menores ingresos. Para el caso del PS, PPD, PRSD y el PC la situación es a la inversa, es decir, sus mejores resultados están en las comunas con menores ingresos y los peores en las comunas ricas. Cabe mencionar la simetría que existe entre el rendimiento de la DC y el PRI, en cuanto ellos se hacen más fuertes en las comunas con niveles medios de ingresos.

En resumen, los análisis de resultados para las elecciones de concejales de 2004 y 2008, tomando como referencia el nivel económico, muestra una prevalencia de efectos esperados según el clivaje de clase social, en el sentido que los ricos prefieren a los partidos tradicionales de derecha y los pobres a los partidos de izquierda. Cabe destacar que esta diferenciación tiene mayor fuerza

en las comunas preferentemente urbanas que en la agregación de la totalidad del país. La explicación teórica de esto es que la génesis del clivaje de clases sociales y la irrupción de los partidos de izquierda en Chile es un fenómeno urbano, por lo tanto, al aislar del conjunto de comunas aquellas que son rurales, aparece claramente esta diferenciación.

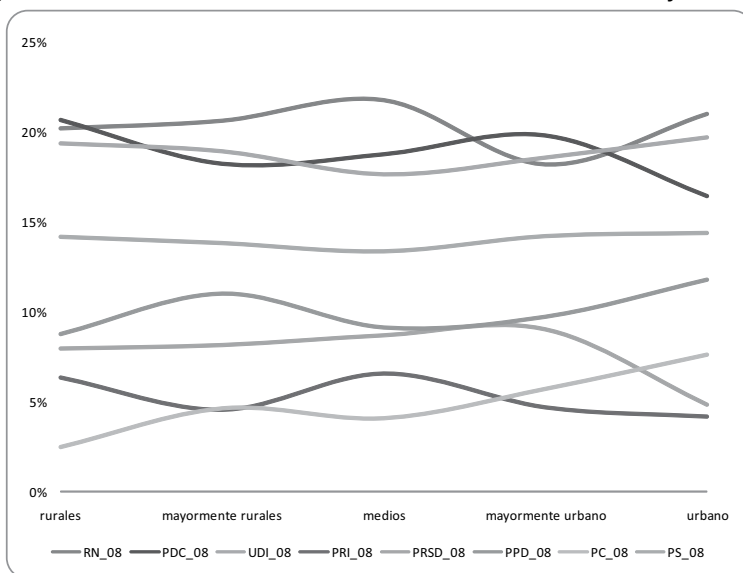
9. Clivaje ruralidad

Para este caso se observó el rendimiento electoral de los partidos que disputaron a fines de la década del 50 la hegemonía de las zonas rurales y que dieron origen a este clivaje. Estos partidos fueron la Democracia Cristiana y el Partido Conservador, cuyos principales líderes y militantes se han perpetuado en Renovación Nacional, es decir, los herederos de esta disputa son la DC y RN.

El método de análisis es muy parecido al utilizado en el estudio de clases sociales, es decir, se consideraron las comunas según sus niveles de ruralidad (variable independiente) y se agruparon en quintiles. Luego, en cada uno de los quintiles se analizó el comportamiento electoral para los diferentes partidos políticos que compitieron en la elección de concejales de 2004 y en la de 2008.

El gráfico Nº 7 muestra la evolución de resultados porcentuales por partidos en cada uno de los quintiles. En él se observa que RN y la DC tienen un mejor rendimiento electoral en las comunas rurales que en las urbanas. Tal es así que, para el caso de la DC, la evolución comienza con un 28% en las rurales y termina con un 23% en las urbanas. Para el caso de RN, también se observa una tendencia decreciente entre comunas rurales y urbanas; sin embargo, presenta un tope de participación porcentual en las comunas medias, que supera a las otras agrupaciones de comunas.

Gráfico Nº 7: Análisis de ruralidad en las elecciones de concejales 2008



Fuente: elaboración propia de los datos de elecciones.gov.cl

Para el caso de los otros partidos se destaca el rendimiento creciente del PS y el PC desde comunas rurales a urbanas, los que está de acuerdo a su origen preferentemente urbano.

La elección de concejales de 2008 muestra una situación un poco diferente, en el sentido que RN sube su rendimiento en las comunas urbanas, presentando una participación porcentual pareja. Por su lado, la DC mantiene su comportamiento mostrando mejores resultados en comunas rurales que en las urbanas. En lo que se refiere a los restantes partidos, el PC tiene un comportamiento similar a 2004, el PPD muestra un perfilamiento más acorde a su condición de partido de izquierda, y el PS no presenta diferencias de rendimiento según la ruralidad de las comunas.

Con los datos analizados para las elecciones municipales 2004 y 2008, este clivaje es débil, destacándose el hecho de que la DC se muestra como un partido cuyos mejores rendimientos están en las comunas rurales, lo que podría ser atribuido a su génesis, a la disputa con el Partido Conservador por el electorado campesino en la década de los años 50 y 60.

10. Clivaje clericalismo-anticlericalismo

El análisis de la prevalencia del conflicto clerical-anticlerical se realizó sobre la base de los resultados electorales de concejales de 2008, medidos en las distintas comunas agrupadas según el porcentaje de católicos declarados en el censo de 2002 y las características de urbanidad de ellas. En efecto, primero se clasificaron las comunas según sus niveles de ruralidad en quintiles decrecientes; luego, en cada uno de los quintiles se agruparon las comunas según el porcentaje de católicos declarados, y en cada uno de estos subgrupos se calcularon las relaciones porcentuales de los distintos partidos políticos.

Cabe esperar que, de estar activo el clivaje, existan diferencias de comportamiento electoral a favor de los partidos con una declarada influencia de la religión católica, que en el caso de Chile son la DC, RN y la UDI.

La tabla de frecuencia N° 8 muestra el número de comunas que corresponde en las distintas clasificaciones. Así es como entre el grupo de comunas rurales hay veinticinco que tienen más de un 80% de católicos y once que tienen menos de un 60%; en el caso de las comunas urbanas hay siete que tienen más de un 80% de católicos y ocho con menos del 60%.

Cuadro N° 8: Segmentación por ruralidad según católicos

Ruralidad	Sobre 80% de católicos	Entre 80% y 70% de católicos	Entre 70% y 60% de católicos	Bajo 60% de católicos	Total general
Comunas rurales	25	23	10	11	69
Comunas mayormente rurales	23	27	15	4	69
Comunas medias	14	24	24	7	69
Comunas mayormente urbanas	15	34	11	9	69
Comunas urbanas	7	27	27	8	69
Total general	84	135	87	39	345

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CENSO de 2002 y de elecciones.gov.cl

Al calcular los respectivos porcentajes de votos obtenidos por los partidos en cada uno de los grupos descritos, se observa que:

En el grupo de comunas rurales tanto la DC como RN tienen un fuerte sesgo en el subgrupo de identificación católica, que va entre el 70% y el 80%.

En el grupo de comunas mayormente rurales, el sesgo se observa para RN en el grupo de comunas con entre un 60% y un 70% de católicos.

En el grupo de comunas medias según su ruralidad, sólo RN presenta un sesgo en el subgrupo entre un 60% y un 70% de católicos.

En el grupo de comunas mayormente urbanas, la DC presenta un fuerte sesgo en las que un 80% o más de sus habitantes se declaran católicos.

Finalmente, en el grupo de comunas urbanas tanto la DC como la UDI, ambas con una fuerza inusitada, aparecen con un gran sesgo en las que en un 80% o más de sus habitantes se declaran católicos. RN también aparece con un sesgo menor en el segmento de aquellas comunas que poseen una identificación católica que va entre un 70% y un 80%.

Los datos recogidos permiten afirmar que los partidos de orientación católica obtuvieron importantes sesgos de preferencias electorales en aquellas comunas cuyos habitantes se definieron en el Censo de 2002 como adherentes de esa religión.

Es importante destacar que la forma con que se presenta este fenómeno difiere según la ruralidad de las comunas. Tal es así que en las zonas rurales aparecen la DC y RN como los mayores depositarios de la votación católica, matizándose entre los grupos de católicos y muy católicos. Sin embargo, en las zonas urbanas emerge con mucha fuerza la UDI en los grupos muy católicos, con un porcentaje de participación superior en ocho puntos porcentuales a la media del total de comunas urbanas. En resumen, el clivaje clerical-anticlerical está activo y la forma en que se manifiesta depende de las características de ruralidad de las comunas.

11. Conclusiones

En base a la literatura descrita en el presente trabajo y a los resultados entregados en el análisis empírico de las elecciones municipales de 2004 y 2008, podemos concluir que los clivajes siguen de manera activa en la sociedad chilena, representados por los diferentes partidos dentro del sistema político chileno.

El primer clivaje analizado es el autoritarismo-democracia, en el cual se observa una leve disminución, según lo demuestran las correlaciones en los resultados municipales desde 1996 a 2008. El cambio de un escenario a otro se debe al origen de nuevos pactos políticos, como son Chile Primero, los independientes fueron de pacto, los partidos regionalistas y Juntos Podemos. Este clivaje se debilita en las adhesiones hacia la Concertación.

Un segundo clivaje analizado es el de clases, que se encuentra con mayor fuerza en las comunas urbanas, obtenidos con los datos entregados por el Índice de Desarrollo Humano, más los datos de la encuesta Casen.

Dentro del sistema de partidos chilenos, Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente tienen un comportamiento electoral en los quintiles de más altos ingresos, tal como se comportarían los partidos de derecha. De la misma manera, el electorado del Partido por la Democracia, el Partido Radical Socialdemócrata y el Partido Comunista se comportan de acuerdo a lo esperado a los partidos de izquierda.

El tercer clivaje, que denominamos urbano-rural, es la coyuntura crítica más débil. Por un lado, nace del conflicto del partido Demócrata Cristiano con el partido Conservador, en que el primero se encuentra posicionado con mayor intensidad en los sectores rurales en todas las elecciones. En el segundo caso, el partido Conservador se ve reflejado por el partido Renovación Nacional, en éste se observa una tendencia decreciente entre comunas rurales y urbanas.

El cuarto clivaje es el religioso, que se presenta con mayor fuerza que todos los casos analizados, ya que es el más activo en las comunas con mayor ruralidad, destacándose una presencia que favorece en mayor medida a la Democracia Cristiana y a Renovación Nacional. En forma contraria, en las zonas urbanas el clivaje emerge con mayor fuerza en la Democracia Cristiana y en la Unión Demócrata Independiente.

Bibliografía

- Alenda, Stéphanie y Gutiérrez, Alexis. Sociogeografía de la elección presidencial 2005 en Chile. En: Atlas Electoral Latinoamericano. Cuaderno de Análisis e Investigación Nº 10, Corte Nacional Electoral, La Paz, mayo de 2007, pp. 95-131.
- Altman, David. Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y de género en las urnas. Revista de Ciencia Política, Vol. XXIV, 2004.
- Lipset, Seymour Martin y Rokkan, Stein. Estructuras de División, Sistemas de Partidos y Alineamientos Electorales. En: Diez Textos Básicos de Ciencia Política. Editorial Ariel, 2001.
- Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza, Madrid, 1980.
- Scully, Timothy. Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena, CIEPLAN-Notre Dame, 1992.
- Tironi, Eugenio y Aguero, Felipe. ¿Sobrevivirá el Nuevo Paisaje Político Chileno? Estudios Públicos Nº 74, otoño de 1999.
- Valenzuela, Samuel. Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Aguero: Reflexiones sobre el Presente y Futuro del Paisaje Chileno a la Luz de su Pasado. Estudios Públicos Nº 75, invierno de 1999.
- Valenzuela, Samuel; Scully, Timothy, y Somma, Nicolás. The Enduring Presence of Religion in Chilean Ideological Positionings and Voter Options. Working paper Nº 336 para el Congreso de Ciencia Política, Santiago, 2006.

VII

Derecho de sufragio y obligatoriedad*

Francisco Zúñiga Urbina**

Resumen

El presente trabajo expone acerca de la reforma constitucional al derecho de sufragio de reciente aprobación en el Congreso Nacional, y la doble naturaleza del sufragio: derecho político y función, de lo cual deriva su obligatoriedad, como mecanismo asegurador de la participación política en nuestra democracia.

Abstract

This article presents the constitutional reform on the right of suffrage (the right to vote) recently approved in the National Congress. It deals with the dual nature of suffrage: political right to vote and the function of voting, from which it derives its binding force, as a mechanism to ensure political participation in Chilean democracy.

* Informe presentado a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la H. Cámara de Diputados el día 20 de febrero de 2009. El proyecto de reforma constitucional informado fue aprobado con el quórum preceptivo por la Sala, al día siguiente.

** Abogado de la Universidad de Chile, postgraduado en Derecho Público y Comparado de las universidades Autónoma y Complutense de Madrid y postgraduado en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Chile y en la Universidad Diego Portales.

El presente informe entregado a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la H. Cámara de Diputados recae en el proyecto de reforma constitucional que modifica los artículos 15 y 18 de la Constitución Política de la República (CPR), que consagran el sufragio como derecho ciudadano e inscripción automática. El presente informe desde el método jurídico se limita a abordar la cuestión de la obligatoriedad y voluntariedad del derecho de sufragio.

En la raíz de la cuestión debatida obligatoriedad-voluntariedad del sufragio, está el concepto de democracia mismo. Alejados de concepciones excesivamente prescriptivas o valóricas de la democracia, que la entienden como una “filosofía de vida”, podemos sostener que desde una concepción procedimental de la democracia, tenemos dos aproximaciones desde las cuales se puede responder acerca de la cuestión de la obligatoriedad del sufragio: una aproximación entiende que la democracia es un método para que el pueblo elija entre élites en competencia por el voto popular análogo al mercado, en que el derecho de sufragio es ejercido libremente (sin coacción o presión) por el ciudadano-consumidor, y otra aproximación entiende la democracia como un método para adoptar decisiones correctas, fruto de la deliberación pública, diálogo y plural intercambio de ideas, en la que el sufragio es un derecho que permite hacer efectiva la participación en estas decisiones.

Con frecuencia el (neo)liberalismo rampante se inclina por la primera aproximación revistiéndola de un análisis formal-economicista cuando no plagado de fórmulas de dudosa utilidad científico analítica, lo que queda demostrado en la ciencia política después un largo debate metodológico-teórico,¹ en que la respuesta está en el mercado en que partidos, candidatos y programas son la oferta (bienes) que periódicamente el ciudadano-consumidor adquiere libremente.

La participación de la comunidad política en lo que le es común es un objetivo de la democracia, siguiendo la vieja tradición republicana, consistente en la participación amplia, sin exclusiones o discriminaciones, de modo que todos sean parte de la deliberación en el espacio de lo público y del diálogo, de suerte que la autonomía personal y colectiva nos libere de la dominación desnuda (recogiendo la distinción poder- autoridad de Weber) y nos haga partícipes de la autoridad o poder político estatal. Ello es así porque nuestra libertad no sólo es negativa, consistente en el despliegue de nuestra subjetividad a favor de una más plena personalidad, sino también libertad positiva, consistente en la autonomía para adoptar decisiones que nos obligan a todos. Sólo de este modo la libertad negativa-positiva, y por cierto la igualdad formal-material, permite ligar la democracia misma con los derechos fundamentales, en la que éstos como dispositivos contramayoritarios protegen al individuo, social y político de las mayorías, generándose un “coto vedado” asegurador de la autonomía. Por ello nuestra democracia le impone a los ciudadanos electores la “pesada carga” de concurrir a ejercer su derecho de sufragio cada cuadrienio, en elecciones políticas y elecciones administrativas.

¹ El debate, que excede el propósito de este trabajo, refiere a la disputa metódica en la ciencia política documentada por politólogos como R. García Cotarelo, E. Muhan y K. V. Beyme.

1. El derecho de sufragio en la teoría democrática

Hoy está superada la tradicional y decimonónica disputa teórica del sufragio como función, sufragio como deber y sufragio como derecho. La primera funcionaliza el derecho de sufragio transformando el “poder electoral” en un poder del Estado y admitiendo históricamente restricciones al mismo; la segunda liga el sufragio a la virtud cívica y da soporte ético a la obligación política, y la tercera favorece la extensión del derecho de sufragio suprimiendo las barreras discriminatorias.²

La disputa teórica que tiene su origen en las revoluciones políticas y burguesas del siglo XVIII y XIX que proclaman los derechos del hombre burgués y del hombre ciudadano³. En la actualidad los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, concebidos como tradicionales estatus del individuo en el Estado, han mutado muy notablemente haciéndose cargo de fenómenos como la inmigración, desplazamiento, integración y globalización, instalándose la idea de conferir igualdad de derechos a los individuos que habitan en el marco del Estado o unidades supranacionales en razón de sus vínculos efectivos con el quehacer de las comunidades estatales o supraestatales a las que pertenecen⁴. Así, los extranjeros en el Estado o unidades supranacionales poseen derechos políticos crecientemente en razón de su pertenencia a dichas comunidades, más allá del origen nacional.⁵

En consecuencia se asiste a un abordaje teórico del derecho de sufragio desde la doctrina de los derechos fundamentales, ligando el sufragio activo – sufragio pasivo en su dimensión subjetiva, a la facultad de participar en la formación de la voluntad política del Estado y su dimensión objetiva al orden político democrático republicano.

Esta doctrina de los derechos fundamentales reconoce en el derecho de sufragio una doble o compleja naturaleza (derecho-función), y como dominante una aproximación institucional, que supere los riesgos que por una parte reduce el derecho de sufragio a un derecho negativo o civil en que la participación en la cosa pública es disponible por el titular, y los riesgos de funcionalización y utilitarismo que subyace al sufragio – deber o sufragio función.

Un sector dominante de la doctrina define el derecho de sufragio como un derecho – deber o función, doble naturaleza asociada a la participación política del ciudadano en la comunidad política y a la virtud cívica que es el soporte espiritual en el sentido de Montesquieu del orden republicano democrático. Desde esta perspectiva, la ciudadanía o cuerpo electoral es un cuasi órgano del Estado (poder electoral) en que reside la soberanía, y por ende, la fuente de legitimidad del poder político.

De esta manera, la aproximación a los derechos políticos desde una doctrina de los derechos fundamentales, admite como válida la distinción liberal entre libertad negativa y libertad positiva (I. Berlin), libertad de los modernos y libertad de los

² Consultar Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político, reedición de obra clásica en su edición de 1935. Editorial Comares, Granada, 2003, pp. 389-394; y El sufragio según las teorías filosóficas y las principales legislaciones. S. M. Soler, Barcelona, s/f. También Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas, Madrid, reimpresión de 1ª edición, 1989, pp. 339-342.

³ Consultar Troper, Michel. Le notion de citoyen sous la Révolution Française. En: Etudes en l'honneur de Georges Duspis. LGDJ, Montchrestien, 1997.

⁴ Consultar Aláez Corral, Benito. Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución? Editorial CEPC, Madrid, 2006. También Fraile Ortiz, María. El significado de la ciudadanía europea. Editorial CEPC, Madrid, 2003.

⁵ Consultar Beaud, Olivier. Le droit de vote des étrangers: l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage. En: Revue Française de Droit Administratif, Vol. 8, 1992.

antiguos (B. Constant), y la imbricación de estas libertades con el valor y principio de igualdad, que aquilata históricamente en el sufragio universal.⁶

En efecto la democracia política moderna implantada en un orden capitalista está marcada por la desigualdad, excepto en un plano, que es el de la igualdad de derechos políticos en el marco de una ampliada ciudadanía, merced al sufragio universal importante conquista del movimiento social democrático de los siglos XIX y XX.

En este contexto, tradicionalmente desde la teoría del Estado se afirmó por A. Posada:

“El sufragio político puede definirse como la facultad del ciudadano para intervenir de una manera *expresa, intermitente y momentánea* en la obra del Estado. Teniendo en cuenta que el sufragio exige en quien lo ejerce una determinación de la voluntad –el voto–, y por otra parte que entraña el desempeño de un cargo político, el sufragio puede estimarse como una *función del Estado* y al elector o votante como un verdadero funcionario; y no hay duda que así es: *el elector es un funcionario por derecho propio*, en razón de que lo es, no por designación especial, sino en virtud de reunir las condiciones que el desempeño de sus funciones exige. No es, pues, el sufragio un derecho de la personalidad, a la manera del derecho a la vida, a la propia dignidad, a la integridad corporal, etc., sino una función política, a la cual tendrá derecho el ciudadano en quien concurren las circunstancias que el sufragio pida; es, en suma, el sufragio, como derecho, *un derecho político*.”⁷

En una aproximación contemporánea desde la doctrina de los derechos fundamentales, se distingue entre derecho, sufragio y voto en razón de las dimensiones público-privada en que opera la colegialidad y representación y se distingue entre sufragio activo y sufragio pasivo. Además, modernamente el derecho de sufragio no está circunscrito a elecciones periódicas (políticas o administrativas) propias de la democracia indirecta o representativa; sino también a referéndum, plebiscito, iniciativa popular de ley y “recall” o revocatoria, entre otros mecanismos de participación política propias de la democracia semidirecta o directa. De esta suerte, el derecho a sufragio emerge como un derecho subjetivo público (*status activae civitatis* en los términos de Jellinek), sea sufragio activo o sufragio pasivo, y también como un principio nuclear de la democracia y del Estado republicano-democrático. Subyace al derecho de sufragio una mixtura inevitable entre la libertad de los modernos (expresada preferentemente en la libertad negativa y los derechos de negación) y la libertad de los modernos que concibe a los individuos como parte de una comunidad o república (una “cosa” o res que pertenece al “pueblo” o *populus*), en la que el pueblo es una “sociedad que se sirve de un derecho común” (Cicerón); idea que pasa a la modernidad con el humanismo primero y el republicanismo más tarde a partir del gran Maquiavelo. Para el ideal republicano clásico y moderno la libertad esta ligada al autogobierno de la comunidad y la virtud cívica, ya que la

⁶ Consultar Berlin, Isaiah. Dos conceptos de libertad. En: Libertad y necesidad en la historia. Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1974.

⁷ Posada, Adolfo. Ciencia Política. S.M. Soler Editores, Barcelona, s/f, p. 153.

libertad no es sólo no ingerencia del Estado en la esfera de subjetividad, sino también ausencia de dominación.

Por ello, se asiste en la doctrina contemporánea de raíz germana-europeo continental a un “entendimiento institucional de los derechos políticos”⁸. En palabras del publicista español Manuel Aragón Reyes:

“El derecho de sufragio, como los demás derechos fundamentales, puede ser entendido en sentido subjetivo y en sentido objetivo. Desde el primero, aparece como una facultad del titular del derecho de libertad; el derecho a votar (o a presentarse como candidato) y por lo mismo también la libertad de no votar (o de no presentarse como candidato) son la expresión de ese sentido subjetivo del derecho de sufragio. Desde la consideración objetiva, el derecho de sufragio es, como ya se señaló, un principio básico de la democracia o, en términos jurídicos, del ordenamiento democrático. Visto como principio, el sufragio tiene, entonces, una dimensión institucional indiscutible: sin el derecho de sufragio no hay democracia. Una y otra dimensión pueden, y deben, encontrarse en equilibrio, aunque a veces no ocurre así y la acentuación de la dimensión objetiva o institucional pueden incluso hacerla prevalecer sobre la dimensión subjetiva del derecho mudándolo de naturaleza, esto es, transformándolo de derecho en obligación.”⁹

2. Obligatoriedad del voto en nuestro país

Una sinopsis de la cuestión de la obligatoriedad del sufragio en nuestro país, y la recepción dada a esta cuestión en la fase de génesis de la Constitución autoritaria y neoliberal por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, es recogida por Silva Bascuñán en “Tratado de Derecho Constitucional”:

“La discusión tocante a la índole facultativa o imperativa del sufragio no había sido definida con anterioridad por el constituyente, pero el legislador chileno había llegado a convertirlo en un deber cada vez más estricto, sancionando con multa y con prisión conmutable en multa para el elector que no sufragaba, y estableciendo además para el no inscrito la inhabilidad para ejercer, ante autoridades y servicios públicos, “los derechos que les confieren las leyes y que miren al solo interés del infractor” (Ley Nº 12.889, de 1958). La Ley Nº 14.851, de 1962, precisó que la persona que no cumpliera con la obligación de inscribirse sería penada con prisión conmutable en multa e incluyó nuevas medidas para forzar a la inscripción (arts. 65 a 68).

En la Comisión Ortúzar se dieron con gran vigor las razones que justifican la obligatoriedad del sufragio y a favor de ésta se adhirió el señor Guzmán, quien se había manifestado vacilante al respecto (sesión 73ª, págs. 27 a 34).

Si la obligatoriedad se consagra en relación a los ciudadanos, el carácter facultativo queda reservado para los extranjeros. Esta precisión constitucional armoniza con el criterio que había dominado ya en la legislación; prevaleció espontáneamente en el debate, acogiendo el sentir del señor Ovalle (sesión 73ª, pág. 15)”.
El mismo Silva Bascuñán apunta críticamente a las características del mecanismo

⁸ Consultar Aldunate L., Eduardo. Derechos Fundamentales. Editorial Legal Publishing, Santiago, 2008.

⁹ Consultar Nohlen, Dieter y Zovatto, Daniel. Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 97.

imperante hoy de inscripción voluntaria y sufragio obligatorio, en que la obligatoriedad es puesta en duda por sanciones débiles e inefectivas:

“La cuestión sobre la imperatividad del ejercicio del derecho que parecía así tan clara en nuestra tradición ciudadana, se ha vuelto en la actualidad desconcertante, por cuanto, por una parte, la Ley Nº 18.556 no contiene una norma expresa que obligue a los ciudadanos a inscribirse en los registros electorales, ni castiga al que no se inscribe, y por otra, la Ley Nº 18.700 dispone que “todo ciudadano está obligado a sufragar, y el que no lo hiciere sufrirá la pena que fija el artículo 139, con las excepciones que prevé el mismo artículo”.

“En resumen, según pensamos, la Constitución no impone la obligatoriedad del voto, pero la ley, aunque no obliga a inscribirse, sanciona a la persona inscrita que no vote. El legislador está facultado, a nuestro juicio, para establecer el deber ciudadano de votar. Hay buenas razones para exigirlo y disponer medidas apropiadas para hacer efectivo su cumplimiento.”¹⁰

La sinopsis de la obligatoriedad del sufragio es incompleta si no se tiene en cuenta la lenta marcha del sufragio universal en nuestro país, de la mano del perfeccionamiento del orden republicano democrático, desde el sufragio censitario y capacitario, en un contexto oligárquico de elecciones indirectas a Presidente de la República y cámara alta (en este último caso hasta la reforma constitucional de 1874 que reemplazó el artículo 24 de la Constitución de 1833), pasando por la reforma electoral de fines del siglo XIX que permitió ampliar el derecho de sufragio (artículo 8º nuevo de la Constitución de 1833 reformado en 1888) hasta la progresiva reforma de la legislación electoral (dado el silencio de la Constitución de 1925): primero el sufragio de extranjeros en elecciones administrativas en 1934, segundo el sufragio femenino en elecciones administrativas en 1934 (Ley Nº 5.357) y en elecciones políticas en 1949 (Ley Nº 9.292) y finalmente analfabetos con la gran reforma de 1970 (art. 7º de la Constitución de 1925).

En suma, históricamente, la obligatoriedad del sufragio es una decisión reciente del legislador (1958), pero representa el penúltimo acto de la difícil instalación del sufragio universal en nuestro país, y por ende, representa un progreso histórico en la perspectiva de la construcción del Estado como una república democrática, a la que acceden las clases medias y populares a través de partidos estables (G. Urzúa, R. Cruz Coke)¹¹. En la misma perspectiva histórica, las conquistas mesocráticas y populares de la república democrática del siglo XX (1925-1973) construida o fruto de diversos clivajes o líneas de conflicto: confesionalidad-aconfesionalidad (cuestión religiosa), crecimiento-pobreza (cuestión social), ciudad-campo (cuestión agraria), entre otros, con todas sus imperfecciones, son un piso o escalón del cual no se puede bajar, sino sacrificando la democracia misma.

3. Sufragio obligatorio en la legislación comparada

¹⁰ Silva Bascañán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional, tomo IV. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, pp. 269-270. También consultar Verdugo M., Mario, et. al. Derecho Constitucional, tomo I. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, pp. 155-157.

¹¹ Consultar Urzúa Valenzuela, Germán. Historia Política de Chile y su Evolución Electoral (Desde 1810 a 1992). Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992, y Cruz Coke, Ricardo. Geografía Electoral de Chile. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1981.

El politólogo germano Dieter Nohlen en su conocida obra “Sistemas Electorales del Mundo” nos recuerda el origen e importancia del “voto obligatorio”:

“El voto obligatorio también pertenece al complejo del derecho electoral en sentido estricto. Su justificación teórico-jurídica reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la designación de la representación popular es sinónimo de deber cívico (vid. Braunias, 1932/11, pp. 34 y ss.). Con todo, esta concepción no tiene por qué plasmarse en una determinación jurídica del voto obligatorio. De hecho, otros motivos han contribuido para que se introduzca la obligatoriedad del voto en algunas democracias occidentales. Al introducir el voto obligatorio en Bélgica, en 1893, se trataba, no solamente de terminar con el abastecimiento electoral (que, a consecuencia de la pérdida de tiempo se suponía el ir a votar a la capital de un *arrondissement*, alcanzaba entre el 25 y el 30%) sino, también, contrarrestar el riesgo de la manipulación del derecho de sufragio. El voto obligatorio pasaba por ser una garantía de la participación electoral y la emisión del voto sin influencias extrañas (vid. Barthelemy, 1912, pp. 475 y ss.). De modo parecido se argumentaba en los países vecinos, Holanda y Luxemburgo, una vez que se hubo implantado el voto obligatorio en 1917 y 1919; era necesario evitar que, a consecuencia de la ignorancia sobre los derechos políticos recientemente adquiridos, o de la manipulación, muchos electores nuevos se abstuvieran. Lo nuevo fue la estrecha relación que se estableció entre el voto obligatorio y la elección proporcional que se implantó por aquellos años. Si se produjera una elevada abstención electoral, el Parlamento no podría ser la representación de todos los intereses y opiniones posibles del pueblo, de forma que, en función de los objetivos de la elección proporcional, era lógico que se considerara al voto obligatorio como un correlato natural de la proporcionalidad (vid. Gargas, 1929, p. 214). En Holanda, sin embargo, únicamente se impuso una resistencia fuerte, especialmente por razones religiosas; incluso surgió un partido para luchar contra el voto obligatorio. Finalmente, el deber de comparecencia en el colegio electoral quedó abolido en 1971”.

En cuanto al régimen de sanciones el examen comparado de Nohlen demuestra y su efecto en la participación electoral es anotada del siguiente modo: “Las sanciones por violación de la obligatoriedad del voto (abstención electoral) eran diferentes según los países.

El efecto más importante del voto obligatorio reside en la elevación de la participación electoral que, en Bélgica aumentó del 48% en 1892 al 94,6% en 1894; en Australia, del 59% en 1922 a más del 91% en 1925. Por supuesto, en correlación con el aumento de participación electoral aumentaba también la cifra de votos nulos: en Bélgica, del 0,8% en 1892 al 3,9% en 1900. Desde la implantación del voto obligatorio, la cifra de votos nulos de entre todos los emitidos se sitúa en Luxemburgo en torno al 4,6%; en Italia ha oscilado entre el 7,7% (1946) y el 2,6% (1976)”.¹²

De esta manera, la obligatoriedad del sufragio engarza históricamente con la consolidación de la democracia política, y con la predominancia epocal de las

¹² Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales del Mundo*. Editorial CEC, Madrid, 1981, pp. 75-77.

doctrinas que explican la naturaleza del sufragio como una función pública o un deber, y enderezada a reducir el abstencionismo electoral y con ello los riesgos de deslegitimación del sistema político. Por ello países como Bélgica en 1893 o España en 1907 fueron pioneros en establecer la obligatoriedad del sufragio.

En cuanto al régimen de sanciones de orden económico (multas), de orden político (privación temporal del derecho de sufragio), de orden administrativo (para funcionarios) y de orden moral-social (publicación de ciudadanos no votantes), éste es disímil en los países que han establecido el sufragio obligatorio, y también lo es su eficiencia. En general se trata de sanciones moderadas o simbólicas, y no penales. Ello, admite por ende relativizar una simplificación causal: sufragio obligatorio sanción y consecuentemente mayor participación político- electoral, ya que el estudio de esta materia es más complejo, y concierne también a la madurez de las democracias y arraigo de cultura cívica, así como a la capacidad de los partidos políticos de movilizar al electorado, lo que se produce en sociedades con “clivajes” relevantes, y que encarnan en dilemas políticos, frente a los cuales la ciudadanía esta presente.

4. Conclusiones

A pesar de lo expuesto, estamos conscientes de los riesgos que puede importar para los derechos fundamentales en general y para los derechos políticos en particular, una concepción cargadamente “utilitarista” o “funcionalizada” en el entendimiento específico del derecho de sufragio, que conlleve una excesiva limitación de éste o su vaciamiento formalista. Por otra parte, el debate constitucional, tiene como telón de fondo qué tipo de democracia queremos para nuestro país, y a tal cuestión capital subyacen inevitablemente, sea explícita o implícitamente, opciones ideológicas en sentido fuerte o débil del término. En este sentido el debate sobre voluntariedad/ obligatoriedad del sufragio es un tema abierto.

Sobre los riesgos de la “funcionalización” y del excesivo “utilitarismo” en la concepción del derecho de sufragio destaca Manuel Aragón Reyes:

“El peligro que puede encerrar la excesiva “funcionalización” de un derecho se observa muy bien, justamente, en el derecho que estamos examinando cuando se considera el sufragio como obligación. La base jurídica justificativa de esa obligatoriedad está en la teoría que configura al cuerpo electoral como órgano del Estado, cuya consecuencia es, sin duda alguna, la negación de la soberanía popular, en cuanto que introduce al propio pueblo en el seno de la persona jurídica estatal, pasando de ser el titular del poder a un mero órgano que ejerce, mediante el sufragio, una función pública y que, por ello, sólo actúa con las competencias, el modo y la forma que el poder (el Estado) le tiene atribuidos. En tal supuesto no hay distinción, pues, entre sociedad y Estado, entre pueblo y poder público. Son, en fin, muy bien conocidas las implicaciones (no queridas quizá en la mayoría de los casos, pero inevitables) entre esta concepción iuspositivista y las teorías políticas de la democracia “no liberal” (“popular”, “orgánica”, etc.).

También podrían basarse en un “exceso” de utilitarismo otras medidas restrictivas del derecho individual, como la reducción de la libertad de presentación de candidaturas mediante el establecimiento de su monopolio a favor de los partidos (lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos) o la fijación de un número en exceso elevado de firmas necesarias para la presentación de candidaturas independientes; o la ampliación de las causas de exclusión del derecho de sufragio o de los supuestos de inelegibilidades tomando en consideración circunstancias personales o sociales que no podrían servir como razones para negar la titularidad o el ejercicio de otros derechos, pero sí del derecho de sufragio basándose en el argumento de que podría suministrar su “funcionalidad”, esto es, el fin tan alto al que este derecho sirve”.¹³

En cuanto a la democracia que queremos, la decisión iusfundamental del artículo 4º de la Constitución en orden a que Chile se constituye como una república democrática, debe ser leída como la recepción de una tradición republicana democrática, que se asiente en la apertura de espacios públicos de deliberación y en el predominio de la política democrática, el viejo ideal de autogobierno del pueblo, más que en el predominio de las élites, los guardianes de la democracia o del mercado en su expresión política, esto es el mercado electoral y el elitismo democrático. En la democracia de orden capitalista, es en el plano político en donde es posible la igualdad, y para ello el sufragio universal y la mayor participación ciudadana resultan indispensables para que predomine la política democrática y no el poder económico. Por lo demás sin esa igualdad, que permite ausencia de dominación heterónoma, no resulta posible la libertad de todos los individuos, al existir un nexo necesario entre la libertad y el espacio de lo público en la deliberación es posible, y con ello una ética del respeto o diálogo, fundante de los derechos mismos.¹⁴

Ahora bien, en nuestro país el sistema imperante antes de la reforma constitucional en ciernes es de inscripción voluntaria en los registros electorales, en que la inscripción es considerada por la jurisprudencia constitucional una manera de acreditar los requisitos de los artículos 13 y 14 de la Constitución (STC Rol Nº 38, de 1986). Tal inscripción es una condición de ejercicio del derecho de sufragio, no elemento de su titularidad, por lo que inscrito el ciudadano elector, el sufragio deviene en obligatorio, y ello tiene una razón profunda: el sufragio en su doble naturaleza de derecho subjetivo y función pública, dado el interés público existente en la conformación del cuerpo electoral que le dé soporte a la soberanía, es indisponible.

Con todo, efectivamente se hace necesario conjurar los riesgos de funcionalización y de utilitarismo, que muten un derecho en puro deber. Tal riesgo no existe en nuestro país antes de la reforma constitucional con la inscripción voluntaria, ya que el elemento voluntariedad está presente en la inscripción y además por la circunstancia que para extranjeros, que reúnan los requisitos de idoneidad, el sufragio es voluntario. En el plano teórico estos riesgos, son relativizados eficientemente, a través de una aproximación institucional del derecho de sufragio, que dé cuenta de su doble naturaleza subjetiva-objetiva: derecho – deber o función; cumpliendo funciones específicas en la república

¹³ Aragón Reyes, Manuel. Derecho de Sufragio: Principio y función. En: Nohlen, Dieter y Zovatto, Daniel. Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 97.

¹⁴ Consultar Arendt, Hannah. ¿Qué es la política? Editorial Paidós, Buenos Aires, 1997.

democrática, a saber: producir representación, producir participación popular, producir gobiernos legítimos y limitar temporalmente el servicio en el poder político. En efecto, esto significa que el derecho de sufragio en su dimensión subjetiva es una facultad por regla del ciudadano que cumple con los requisitos mínimos de idoneidad en orden a participar en la formación de la voluntad política del Estado a través del sufragio en votaciones populares (elecciones y plebiscitos); y en su dimensión objetiva el derecho de sufragio transforma a su titular -por regla un ciudadano y por excepción extranjeros en los términos del artículo 14 de la Constitución- en depositario de una función pública integrando el cuerpo electoral o pueblo, cuasi órgano del Estado titular de la soberanía (nacional o popular) en los términos del inciso primero del artículo 5º de la Carta, y en tal medida el miembro del cuerpo electoral es obligado a participar ejerciendo el derecho de sufragio y así cumplir integralmente las funciones esenciales de éste en el sistema democrático.

Por todo ello, consideramos ajustado a la decisión iusfundamental del artículo 4º de la Constitución relativa a la forma política del Estado (república democrática) y al principio de la soberanía popular del artículo 5º de la misma Carta conservar la obligatoriedad del sufragio como una base o principio basal del derecho político de sufragio, pudiendo perfeccionarse la legislación electoral en tres sentidos: primero, introduciendo reformas a la legislación electoral que promuevan y simplifiquen la inscripción electoral; segundo establecer la inscripción automática para los ciudadanos que cumplan los requisitos de idoneidad mínimos del estatus secundario de ciudadanía (quedando fuera de la inscripción automática sólo los extranjeros, que para ejercer el derecho de sufragio deben cumplir con lo prevenido en el artículo 14 Constitución Política de la República y artículo 37 de la Ley N° 18.556), y tercero, perfeccionar el sistema de sanciones frente a infracciones a la obligatoriedad, incorporando a la sanción base (multas), sanciones alternativas como son las cargas comunitarias o sociales.

Por otra parte, América Latina en la que predomina el sufragio obligatorio para los ciudadanos, tal obligatoriedad es parte del intento de “ingeniería constitucional” de reforzar la legitimidad de sus sistemas democráticos. No es casual que las democracias nóveles de nuestro continente opten por el sufragio obligatorio precisamente para superar la alienación política y la débil cultura cívica propia de regímenes autoritarios, caudillistas y populistas, que han dominado la escena durante buena parte de los siglos XIX y XX.

En este mismo orden de ideas, el sufragio voluntario es un retroceso histórico político que plantea la amenaza del abstencionismo electoral creciente y deslegitimación del sistema democrático, la elitización u oligarquización de la participación en la democracia política y socavamiento de las bases mismas del orden republicano democrático, entre otros peligros. En suma, las patologías del mecanismo imperante hoy de inscripción voluntaria y sufragio obligatorio, tales como el envejecimiento del padrón electoral, prácticamente nulo crecimiento de éste, el desinterés de los ciudadanos por la política, el desprestigio de los partidos y la clase política, la mala calidad de la política, la oligarquización y parlamentarización

de los partidos políticos, entre otros factores encuentra en el sufragio voluntario un mal remedio.

Además, es menester subrayar que un cuerpo electoral disminuido por el abstencionismo, facilitado por el sufragio voluntario, junto con debilitar la legitimidad democrática del sistema, es presa de minorías que adquieren mayor peso en la conformación de la voluntad política del Estado.

Bibliografía

- Aláez Corral, Benito. Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución? Editorial CEPC, Madrid, 2006.
- Aldunate L., Eduardo. Derechos Fundamentales. Editorial Legal Publishing, Santiago, 2008.
- Arendt, Hannah. ¿Qué es la política? Editorial Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Beaud, Olivier. Le droit de vote des étrangers: l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage. En: Revue Française de Droit Administratif, Vol. 8, 1992.
- Berlin, Isaiah. Dos conceptos de libertad. En: Libertad y necesidad en la historia. Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1974.
- Cruz Coke, Ricardo. Geografía Electoral de Chile. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1981.
- Fraile Ortiz, María. El significado de la ciudadanía europea. Editorial CEPC, Madrid, 2003.
- Nohlen, Dieter. Sistemas Electorales del Mundo. Editorial CEC, Madrid, 1981, pp. 75-77.
- Nohlen, Dieter y Zovatto, Daniel. Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 97-99.
- Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas, Madrid, reimpresión de 1ª edición, 1989, pp. 339-342.
- Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político, reedición de obra clásica en su edición de 1935. Editorial Comares, Granada, 2003, pp. 389-394.
- _____ . El sufragio según las teorías filosóficas y las principales legislaciones. S. M. Soler, Barcelona, s/f.
- _____ . Posada, Adolfo. Ciencia Política. S.M. Soler Editores, Barcelona, s/f, pág. 153.
- Silva Bascuñán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional, tomo IV. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, pp. 269-270.
- Troper, Michel. Le notion de citoyen sous la Révolution Française. En: Etudes en l'honneur de Georges Duspis. LGDJ, Montchrestien, 1997.
- Urzúa Valenzuela, Germán. Historia Política de Chile y su Evolución Electoral (Desde 1810 a 1992). Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992.
- Verdugo M., Mario, et. al. Derecho Constitucional, tomo I. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, pp. 155-157

VIII

Sistema electoral binominal corregido con los restos de votaciones por candidatos no electos. Un cambio posible

Claudio Díaz Pizarro*

Resumen

Este estudio plantea una reforma al sistema binominal por la vía de ampliar el número de integrantes del Congreso, sin modificar el número de candidatos por listas; considerando, en una segunda instancia de cómputo, los votos remanentes por listas presentadas, lo que permite mantener los mecanismos actuales de elección para senadores y diputados y mejorar la capacidad de representación y representatividad del sistema electoral. En esta propuesta se considera trascendente la viabilidad política y su hipótesis central es que se debe atender el carácter de incumbentes de quienes toman la decisión del cambio, es decir, senadores y diputados.

Abstract

This study suggests a reform of the “binominal” electoral system through expanding the number of the members of Congress without amending the number of candidates by list. It suggests a second stage of counting, with the surplus votes going for the presented lists, but yet maintains the current mechanisms for the election of senators and deputies. It would improve the representation and representativeness of the electoral system. Political viability is of vital importance in this proposal. Its central assumption is that it must respond to the role of the incumbents, that is the senators and deputies, who make the decisions for change.

* Profesor de Estado en Física y Magíster en Educación en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, y Magíster © en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Es analista electoral de electoral.cl.

1. Introducción

La literatura reconoce como uno de los aspectos más relevantes de las prácticas democráticas los procesos electorales y, en particular, los mecanismos electorales que se emplean para la delegación de la soberanía popular. Estos mecanismos por sí mismos no constituyen la totalidad de un sistema democrático, sin embargo adquieren relevancia central al momento en que los países tienen la oportunidad de pronunciarse sobre ofertas programáticas y definiciones políticas que regularmente los actores de poder someten a su escrutinio. En definitiva, los sistemas electorales constituyen la “tecnología” mediante la cual se transforma la expresión popular en cuotas de poder.

Normalmente a los diversos sistemas electorales se le agregan adjetivos que hacen alusión a su condición de más o menos democrático, en atención especialmente a su cualidad fundante, cual es la repartición correcta del poder. En este sentido, no existe una condición única de evaluación sobre el carácter de más o menos democrático de un sistema electoral; sin embargo, un buen indicador son los niveles de controversia que se generan en torno a él en la arena política. Así, por ejemplo, el sistema mayoritario en distritos uninominales que, por sus características, entrega la totalidad del poder a un único ganador, no necesariamente se considera menos democrático que un sistema proporcional en distritos nacionales que, en teoría, despliega la mayor cantidad de opciones para que todos los sectores tengan cabida en la repartición del poder. Es así como Inglaterra y EEUU (con sistemas uninominales) no son menos democráticos que Francia o España (con sistemas proporcionales), o que Alemania, con un sistema mixto. Lo anterior instala, entonces, la cualidad democrática de los sistemas electorales en las características propias de cada sistema político y, por supuesto, en la evaluación que la comunidad de intereses haga de él, la que normalmente está en relación con la historia, tradición y cultura política. Ya que, tal como señala Nohlen, “La relación entre un tipo fundamental de sistema electoral con determinados modelos democráticos no es necesaria desde un punto de vista teórico y no es sostenible desde un punto de vista empírico”.¹

En Chile existe una tradición de pluralismo político que se ha ido instalando en el desarrollo de la historia republicana. Así es como, en la medida de la expansión democrática, en nuestro sistema político se han ido consolidando diferentes partidos con sus respectivas culturas y tradiciones. Esta expansión ha sido producto de controversias sociales y conflictos de clases que, en coyunturas críticas, han modificado el mapa político y la distribución del poder (Scully T., Valenzuela S. 1997). La separación de la Iglesia y el Estado, la emergencia de las clases obreras urbanas, la emergencia de los sectores campesinos y la conquista de derechos cívicos por parte de distintos sectores sociales, han dibujado y redibujado el mapa político, produciéndose acomodos que en el tiempo se han consolidado y permanecido hasta nuestros días.

¹ Nohlen 1994: 348.

Hasta 1973 se utilizó un sistema electoral proporcional en distritos de magnitud² variable, dependiendo del número de electores inscritos; luego, en las postrimerías del régimen autoritario de Augusto Pinochet, se dictó una ley orgánica constitucional que instaló en el sistema político chileno un sistema electoral proporcional con distritos de magnitud 2. Este cambio, especialmente por haber sido hecho luego de la derrota del régimen autoritario en el plebiscito de 1988, ha concitado una fuerte controversia entre los sectores políticos y en la ciudadanía. Prueba de ello es que durante el año 2006, a 16 años de retorno a la democracia, la Presidenta Michelle Bachelet mandató a una comisión especial para el estudio de la reforma al sistema electoral, la que, en su informe final, estableció tres alternativas para la elección de diputados, sin que ninguna de ellas recogiera aspecto alguno del sistema binominal imperante³. Como respuesta, la oposición de derecha rechazó la propuesta, argumentando la pretensión, por parte del gobierno, de izquierdizar el sistema de partidos y que “en el largo plazo, ésta pudiera convertirse en la gran puerta a reformas que desvirtúen el sentido original de la actual Constitución, aquella que ha permitido al país desarrollarse como nunca antes en su historia y gozar de una democracia sólida, que es la envidia de América Latina”.⁴

Por otro lado, en mayo de 2008 se difundió una encuesta nacional según la cual el 25% de los entrevistados estuvo a favor de mantener el sistema electoral, un 24% se manifestó a favor de introducirle algunas reformas y un 25% estuvo de acuerdo con modificarlo completamente; es decir, un 49% se manifestó a favor del cambio⁵. Lo anterior muestra que a pesar de que bajo este sistema electoral en Chile, desde el año 1989, se han realizado cinco elecciones parlamentarias, hay una controversia que no concluye.

Propuestas para la modificación del sistema electoral han habido muchas y de diferente origen. Destacaremos y analizaremos aquellas que tuvieron origen en el Ejecutivo, el Congreso Nacional y en prestigiosos académicos, con un criterio que permita mostrar con meridiana claridad cuáles son las viabilidades de cada una de ellas.

Posteriormente trataremos de articular una propuesta distinta de reforma al binominal, que pudiera acercar las posiciones contrapuestas y resolver algunos de los problemas más importantes del sistema electoral actual. Junto con ello, consideraremos como eje fundamental de la reforma propuesta la viabilidad política, ya que sin duda alguna las discusiones están fuertemente mediadas por intereses corporativos y de mantención de cuotas de poder, especialmente entre los miembros del Congreso Nacional, que serían los principales afectados por el cambio. En definitiva, lo que se trata de plantear es una modificación que no necesariamente recoge todas las aspiraciones de quienes plantean el cambio, pero que ayuda a resolver las cuestiones más urgentes, como lo son la representación de las principales fuerzas políticas y un ajuste en la dirección de generar mayores niveles de proporcionalidad y representatividad.

² Número de postulantes electos por distrito.

³ Ver informe final en http://www.electoral.cl/docs_anexos/documento_comision_boeniger.pdf.

⁴ Libertad y Desarrollo, Temas Públicos Nº 775, 16 de junio de 2006. En: [http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch3802/deploy/tp-775-propuesta de sistema electoral-16-06-2006.pdf](http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch3802/deploy/tp-775-propuesta%20de%20sistema%20electoral-16-06-2006.pdf).

⁵ Estudio Nacional Sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral. CIEPLAN, Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo, PNUD y ProjectAmérica, Encuestas CEP de mayo de 2008.

2. ¿Para qué sirve un sistema electoral?

La teoría política establece que la soberanía está radicada en el pueblo y que la democracia es un mecanismo mediante el cual éste se autogobierna. La tradición liberal extendió por el mundo occidental la democracia representativa, que entre sus aspectos más trascendentes establece procesos electorales como el mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas entregan su representación a personeros que defienden sus intereses en los espacios de poder y toma de decisiones. Estos representantes conforman órganos colectivos que normalmente son parlamentos o congresos nacionales, los que dan forma a un régimen de gobierno parlamentario, cuando los poderes ejecutivo y legislativo están radicados en el parlamento; y a un régimen presidencial cuando el poder ejecutivo está radicado en el Jefe de Estado, dejando al Congreso Nacional la tarea legislativa.

En cualquiera de los dos casos, la práctica de delegación de la soberanía popular en estos órganos colegiados está mediada por mecanismos institucionales cuyo propósito, al menos en el plano normativo y teórico, es construir una representación lo más fidedigna posible del cuerpo de representados. El alcance de la representación ha sido variable en la historia, siendo la tendencia de las últimas décadas la universalización del voto y, consecuentemente, la inclusión de las grandes mayorías a los procesos de toma de decisión. Cabe destacar que los conceptos de representación, representatividad y mecanismos de representación no han sido únicos en el tiempo y han tenido diversos significantes que, dependiendo de la época y la cultura política local, han incluido a más o menos miembros de la sociedad.⁶

Se acepta que un mecanismo electoral es la herramienta mediante la cual la expresión de adhesiones por medio de los procesos electorales se transforma en posiciones de poder dentro de los parlamentos o congresos nacionales. Esto último se verifica por medio del simple conteo de los cupos que uno u otro sector alcanza; así, entonces, un sistema electoral es un mecanismo de conversión de votos en cupos o escaños en un Congreso.

3. ¿Cómo se determina qué sistema electoral se utilizará?

La literatura reconoce como fundamental el que un sistema electoral, para ser efectivo, debe ser válido para la mayor parte de los representados, es decir, debe contar con un acuerdo generalizado dentro de la sociedad que lo utiliza. Es así como diversos países tienen diferentes sistemas electorales, los que en todo caso se agrupan en dos grandes familias; los de representación proporcional y los de representación mayoritaria. Ambas familias tienen variantes, pero básicamente persiguen dos tipos de representación; el primero, la representación en el Parlamento o Congreso de todas las fuerzas políticas de la sociedad; el segundo persigue la representación de las fuerzas políticas

⁶ Colomer 2004.

que constituyen mayorías indiscutibles. Como factor determinante algunos autores ponen al centro de la definición la capacidad de dar buen gobierno de uno u otro sistema. Sin embargo, la observación empírica muestra que la gobernabilidad no está necesariamente vinculada con los sistemas electorales y que tanto los sistemas proporcionales como mayoritarios son capaces de generar buenos y malos gobiernos.⁷

Existe cierto consenso en distinguir por mayoritarios aquellos sistemas que contemplan distritos uninominales (con mayoría simple o absoluta), en los que el partido o candidato que obtiene la mayoría, se queda con la representación completa del distrito.

Los de representación proporcional son aquellos en que se persigue la representación parlamentaria del mayor número de personas. Para hacer esto posible existe una variedad de mecanismos en los que la magnitud del distrito es variable, llegando incluso a varias decenas. En todo caso, la práctica indica que a mayor magnitud hay mayor proporcionalidad en la representación y un umbral de votación más bajo para ser elegido.

Por último, existen soluciones mixtas que contemplan distritos uninominales en todo el territorio y, simultáneamente, distritos plurinominales en regiones específicas o en el territorio en su conjunto. De esta forma se logra conjugar un voto personalizado con uno despersonalizado o de partido.

En términos globales, las tres variables que intervienen en todo sistema electoral son:

- i. La división territorial o distrito electoral, que define el tamaño de una unidad geográfica en función de su población y, por ende, de electores.
- ii. La relación de votación y número de representantes por distrito (magnitud del distrito), que define el valor o peso específico del voto.
- iii. La relación elector-elegido, que define los sistemas de conversión de los votos a cargos a elegir.

Finalmente, se debe destacar que los sistemas electorales obtienen su legitimidad en base al acuerdo social que los posibilita, lo que está en relación con su utilidad en la construcción de gobiernos políticamente legítimos y del tipo de representación que la sociedad se da para sí misma, lo que finalmente favorece de estabilidad democrática⁸.

4. Sistema electoral y sistema de partidos

Un aspecto importante en la vida política de un país es el tipo de sistema de partidos que construye, lo que está determinado por procesos sociales de largo aliento⁹. Respecto de la relación que existe entre el sistema electoral y el sistema de partidos, hay posiciones que reconocen una relación casi causal, en el sentido de que los sistemas electorales ayudarían a constituir un tipo específico de sistemas de partidos. En este sentido, es clásica la posición que sostiene que los sistemas mayoritarios tenderían a instalar sistemas bipartidistas y los sistemas proporcionales

⁷ Vallès J. y Bosch A, 1997: 189.

⁸ Nohlen, op.cit.

⁹ Duverger 1954.

sistemas multipartidistas¹⁰. Sin embargo, la evidencia empírica indica que la causalidad en un sentido u otro es prácticamente inexistente, ya que la conformación de los sistemas de partidos obedece a variables de largo plazo y la instalación de sistemas electorales está más bien relacionada con cuestiones de coyuntura histórica e intereses políticos.¹¹

El sistema de partidos se caracteriza por: el número de partidos que lo forman, el tamaño de los mismos, su distancia ideológica, sus pautas de interacción, su relación con la sociedad, y su actitud frente al sistema político¹². Atendiendo a lo anterior, el sistema electoral debe dar buena cuenta de cuestiones como la representatividad, la representación, la inclusión y la competencia igualitaria. A su vez, la relación entre el peso electoral y el ejercicio del poder debe estar al centro de su conformación, de tal manera que sea un canal de desarrollo de la vida política y democrática, y no un obstáculo que redunde en disputas permanentes y mala calidad de la vida política de un país.

5. El sistema electoral chileno, sus características y sus falencias

En Chile las elecciones de los representantes de las ramas del Congreso Nacional están regidas por un sistema único en el mundo, que es conocido como sistema electoral binominal. Éste ha sido uno de los mayores focos de controversia en el sistema político desde el retorno a la democracia, siendo objeto de frontales objeciones y furibundas defensas. Los principales argumentos para su resistencia son las siguientes:

- i. La sobrerrepresentación de las minorías.
- ii. La formación artificial de bloques políticos en desmedro de los partidos.
- iii. El conflicto político que se instala al interior de los bloques de partidos, y no entre los bloques adversarios.
- iv. El congelamiento del sistema de partidos.
- v. Las decisiones cupulares de las candidaturas.
- vi. El origen del sistema, que se remonta a las postrimerías del régimen autoritario de Augusto Pinochet.

Los defensores del binominal argumentan que:

- i. Permite la formación de bloques poderosos y estables.
- ii. Disminuye la proliferación de partidos políticos.
- iii. Genera mayores niveles de gobernabilidad.
- iv. No es un sistema que persiga la proporcionalidad; por lo tanto, evaluarlo desde esa perspectiva es un error.

Por otro lado, en la perspectiva del sistema de partidos, el binominalismo no ha sido eficaz en la armonización entre la representación en el Congreso de las fuerzas políticas y la cultura política que, como se dijo, se ha desarrollado en un período de tiempo superior a los setenta años. Esto queda de manifiesto al

¹⁰ Duverger 1954.

¹¹ Sartori 1996, IHL 2004, Siavelis 2004.

¹² Nohlen D. 1994: 38.

considerar que en Chile, desde la tercera década del siglo XX, hay un sistema político multipartidista que ha sido reflejo de la evolución política y social, de tal manera que hasta el quiebre de la democracia, en 1973, la institucionalidad dio cuenta de la diversidad política, generando espacios para la representación de cada una de las expresiones que legítimamente, dentro de un marco democrático, convivieron y resolvieron en la mayor parte del tiempo los conflictos sociales. En este sentido, el viejo sistema electoral proporcional permitió la expresión de las diferencias en la arena política, sin cortapisas institucionales ni exclusiones provocadas desde la tecnología de la legislación electoral. El sistema electoral binominal no ha sido capaz de conseguir esto, ya que no ha permitido la representación de sectores políticos de larga tradición e importante arraigo social.

Desde la perspectiva técnica, el sistema binominal presenta serias falencias en lo que se refiere a las características que se esperan de los sistemas electorales, expresado ello en diversos indicadores que normalmente se utilizan para medir su eficacia y, principalmente, los niveles de justicia electoral, entendida esta última como una correcta representación de la cultura política de un país y su efectividad como mecanismo idóneo para resolver en las urnas los conflictos de la sociedad. En efecto, el binominal presenta problemas desde la perspectiva de:

i. Gerrymandering¹³: Ya que fue concebido para beneficiar a un sector político, dado que en ninguno de los distritos y circunscripciones, diseñados en 1989, los opositores al régimen de Pinochet lograron en el plebiscito de 1988 los votos suficientes para obtener los dos cupos parlamentarios en 1989. En consecuencia, gracias a configuraciones geográficas como las diseñadas fue posible que los que apoyaron la continuidad del régimen de Pinochet se aseguraran importantes cuotas de poder, con el objetivo claro de proteger la institucionalidad creada.

ii. Malapportionment¹⁴: En el país, dos senadores en la circunscripción Metropolitana Oriente son elegidos en un universo de 1.536.980 electores, con una relación de escaños y población electoral igual a 768.490. Por su parte, en la XI Región (circunscripción N° 18), en un universo de 56.058 electores, se eligen los mismos dos senadores, con una relación de 28.029 electores por escaño. Esto implica que el voto en el Senado de los electores de la décimoprimer región vale 27,4 veces más que el de un ciudadano de la Región Metropolitana Oriente (circunscripción N° 8). Para el caso de los diputados se da una situación similar, ya que un ciudadano del distrito 20 (Estación Central, Maipú y Cerrillos) tiene cinco veces menos influencia que un elector del distrito 59 (Aysén y Coyhaique).

iii. Proporcionalidad¹⁵: Desde la perspectiva de la relación porcentual entre votos conseguidos y escaños alcanzados en las cinco elecciones de diputados realizadas en Chile desde 1989, se observan diferencias importantes. Como factor común en todas las elecciones parlamentarias, se observa que los sectores agrupados en las coaliciones minoritarias obteniendo porcentajes cercanos al 10% obtienen en el mejor de los casos, un 0,8 % de la representación en el parlamento, en tanto que

¹³ Término utilizado para destacar la manipulación en el trazado de distritos y su magnitud, en función de intereses políticos particulares.

¹⁴ Término utilizado para destacar las anomalías en la relación entre escaños y población electoral en los diferentes distritos.

¹⁵ Relación entre los votos obtenidos y los escaños conseguidos.

las coaliciones dominantes (Concertación y Alianza), con porcentajes cercanos al 90% en promedio, obtienen prácticamente el 100% de los cargos. La Alianza, en todas las elecciones, alcanzó un porcentaje de representación parlamentaria superior al porcentaje de votos obtenido en las urnas y para la Concertación ocurre algo similar, salvo el año 2001, donde obtiene una representación parecida a su porcentaje de votos.¹⁶

Tabla Nº 1: Relación entre participación porcentual y escaños obtenidos en elecciones de diputados

	1989		1993		1997		2001		2005	
	%votos	%escaños	%votos	%escaños	%votos	%escaños	%votos	%escaños	%votos	%escaños
Concertación	53,3%	60,0%	55,1%	58,0%	50,5%	58,0%	47,9%	47,5%	51,8%	54,2%
Alianza	34,9%	40,0%	36,7%	42,0%	36,3%	39,0%	44,3%	51,7%	38,7%	45,0%
Otros	11,8%	0,0%	7,9%	0,0%	13,2%	3,0%	7,8%	0,8%	9,5%	0,8%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Calificador de Elecciones.

iv. Representación¹⁷: En relación a la falta de representación para los sectores políticos que obtienen importantes votaciones porcentuales, resulta relevante la situación del Partido Comunista y sus aliados en el pacto electoral Juntos Podemos. En conjunto han obtenido votaciones importantes, las que no se han reflejado en escaños parlamentarios. La tabla Nº 2 muestra cómo a pesar de obtener el 10% en 2001 o el 7,4% en 2005, están excluidos de la Cámara de Diputados.

Tabla Nº 2: Porcentajes obtenidos en elecciones parlamentarias por el pacto Juntos Podemos

	1993	1997	2001	2005
Izquierda extraparlamentaria	7,8%	10,4%	6,4%	7,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Calificador de Elecciones.

6. Elementos y propuestas para un sistema electoral alternativo

Sobre modificaciones al sistema electoral se han realizado un sinnúmero de estudios y propuestas, que apuntan fundamentalmente a corregir los aspectos más importantes del sistema binominal. Las propuestas se pueden clasificar en dos grupos; aquellas que persiguen modificar los distritos, tanto en su extensión territorial como en su magnitud, corrigiendo de esta manera el malapportionment y la representatividad de los congresistas y aquellas que, manteniendo los distritos, buscan fórmulas de corrección por la vía de aumentar el número de escaños, mejorando de esta manera la representatividad.

Dentro de los primeros destacan las siguientes propuestas:

¹⁶ Ver tabla Nº 1.

¹⁷ Acceso para que los sectores políticos con niveles importantes de participación electoral consigan cupos en el Congreso Nacional.

i. El informe de la comisión Boeninger, que propuso la adecuación de los distritos actuales en función de su extensión territorial y magnitud, de tal manera que para el caso de los diputados de 60 distritos actuales se reducirían a 35, la magnitud 2 actual se reemplazaría con magnitudes variables entre 2 y 6, dependiendo de la población electoral, y se ampliaría el número de escaños de 120 a 150. Para el caso de los senadores, la propuesta va en la misma línea, aumentando de 38 a 50 el número de escaños, disminuyendo de 19 a 14 el número de circunscripciones electorales y modificando de 2 a un número variable entre 2 y 8 su magnitud.

ii. El proyecto de ley enviado al Congreso Nacional el año 1997 por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que consideró la modificación sólo para la elección de diputados, disminuyendo los distritos de 60 a 30 y aumentando su magnitud, dependiendo de la población electoral. En este caso no se fijó un número total de escaños por distrito, pero el piso en cada uno de ellos sería, a lo menos, dos escaños y el resto, si los hubiere, se distribuirían según la regla D'Hondt.¹⁸

iii. Un proyecto de ley presentado por los ex-senadores Rafael Moreno, Andrés Zaldivar y Sergio Páez, en conjunto con los actuales senadores Hossain Sabag y Adolfo Zaldívar. En lo medular, este proyecto modifica los distritos, disminuyéndolos de 60 a 24, plantea que todos ellos tengan igual magnitud, al elegir 5 representantes cada uno mediante la aplicación de la regla D'Hondt. Para el caso de la elección de senadores, las circunscripciones corresponderían a las regiones existentes a esa fecha de tal manera que el número cambiaría de 19 a 13 y la magnitud de ellos variaría de entre 2 y 6 escaños dependiendo de la población electoral.

iv. Propuesta de David Altman, que plantea mantener los distritos actuales, modificando su magnitud, transformándolos en distritos uninominales, de tal manera que 60 diputados serían electos por mayoría simple (uno por distrito) y 60 lo serían en un distrito único nacional, utilizando un sistema proporcional aplicando la regla D'Hondt. Para el caso de los senadores plantea una solución similar, con la diferencia que aumenta de 38 a 50 el número de escaños, lo que implicaría aumentar de 19 circunscripciones binominales a 25 uninominales, quedando, por lo tanto, 25 escaños para ser electos por la vía de una circunscripción única nacional.

En el grupo de propuestas que no plantean modificaciones a los distritos existentes destacan:

i. Proyecto de ley presentado a la cámara de diputados por el Diputado Gabriel Ascencio, que establece la mantención de los actuales distritos, tanto en su extensión territorial como en su magnitud, agregándose 30 escaños extras para el caso de los diputados y 10 para el de los senadores. Estos escaños se asignarían mediante la regla D'Hondt, de acuerdo a los votos obtenidos por cada lista de partidos, de tal suerte que las candidaturas no electas que hayan obtenido los mas altos porcentajes pudieran acceder a los cupos extras, con la única condición de que en un distrito no hubieran mas de tres escaños asignados.

ii. Propuesta de Samuel Valenzuela, que establece la mantención de los distritos

¹⁸ Método ideado por el jurista belga Víctor d'Hondt (1841-1901) usado para repartir los escaños de manera aproximadamente proporcional a los votos obtenidos. Se dividen sucesivamente las votaciones en relación al número de escaños ya otorgados, como sucede con la elección de concejales comunales.

binominales en su magnitud y la fórmula de asignación de escaños. Sin embargo, plantea que se permita la presentación de más candidatos que cupos a elegir en cada uno de ellos, con un máximo de cuatro o cinco. Por otro lado, instala el aprovechamiento de aquellos votos de partidos que no consiguen escaños, o “votos remanentes”, que para el autor deberían tener dos orígenes: uno, el excedente de votación de los candidatos electos, respecto del cociente entre el total de votos válidamente emitidos y los 120 cargos del binominal; y dos, los votos de aquellos candidatos que no fueron electos en distritos donde fue electo sólo un candidato por pacto (se excluyen aquellos lugares donde un pacto dobla al que lo sigue en votación y, por esa vía, obtiene los dos cupos). Una vez calculados los remanentes, sumando ambos orígenes, se reparte un número de escaños no determinado por el autor (sugiere 15 para el caso de los diputados y 6 para el de los senadores), aplicando el coeficiente Hare¹⁹ a cada uno de los partidos las veces que sea necesario, hasta asignar los escaños restantes.

El criterio de evaluación para las fórmulas planteadas necesariamente debe considerar su viabilidad política y, en este sentido, las posibilidades de mejorar nuestro sistema electoral por la vía intraparlamentaria pasan por una correcta evaluación delo esperable con lo posible, dado el carácter de incumbentes de quienes deben tomar la decisión. Esto significa que cualquier modificación propuesta debe considerar que, a la hora de llevarla a la discusión parlamentaria, inevitablemente emergerán los intereses personales o corporativos de parlamentarios y partidos políticos²⁰. Visto esto, plantear una solución que lesione seriamente los intereses de los diputados y senadores en ejercicio tiene pocas opciones de viabilidad y ello explica que los argumentos y conclusiones de la comisión Boeninger fueran rápidamente desechados. En consecuencia, las soluciones que planteen una modificación de los distritos, sean en su extensión territorial o en su magnitud, deberían descartarse. Esto echa por tierra las propuestas de la Comisión Boeninger, los senadores Zaldivar, Sabag, Moreno y Páez, el proyecto presentado por el Presidente Frei Ruiz-Tagle y la alternativa de David Altman.

Respecto del proyecto presentado por el diputado Ascencio, si bien mantiene el tamaño y magnitud de los distritos, incorporando escaños a elegir según un cómputo en distrito único nacional, tiene la dificultad de instalar un doble beneficio para los pactos mayoritarios, ya que por un lado aprovechan los beneficios del binominal y, por otro, estarían en mejor posición para elegir escaños en el segundo cómputo, dado que al tener mayor número de votos la proporción de escaños electos por la vía de la aplicación de la regla D'Hondt los favorecería.

Finalmente, la propuesta de Samuel Valenzuela que plantea no modificar los distritos, realizar un segundo cómputo con lo que denomina “votos remanentes” y asignan los de escaños extras según la proporcionalidad de la regla Hare, tiene la dificultad de no definir claramente el número de escaños a elegir y, lo que es más relevante, al proponer que una de las fuentes de cálculo

¹⁹ Coeficiente que asigna escaños según la proporción de votos que obtiene un partido o coalición de partidos.

²⁰ Nohlen D. 1994: 331.

para los votos remanentes sean los saldos de votación de los candidatos electos, no considera que, dado la gran diferencia de electores tanto entre los distritos de diputados y, especialmente, los de senadores, muchos de esos remanentes se acumularán en exceso en los pactos mayoritarios, disminuyéndose por esa vía la posibilidad de acceso a la representación parlamentaria de los sectores minoritarios. Finalmente, esta propuesta tiene la desventaja de ser compleja de explicar y aplicar, dado el número de operaciones matemáticas que contiene y, en las Ciencias Sociales como en las Ciencias Naturales, las mejores soluciones normalmente son las más sencillas.

En definitiva, una propuesta de cambio debe considerar que la viabilidad está íntimamente ligada a la mantención de los actuales distritos electorales, tanto en su tamaño como en su magnitud, por lo que la falta de representatividad en el Congreso Nacional sólo se podría mejorar aumentando los cupos parlamentarios totales, ya sea incorporando un distrito único nacional o por medio de una fórmula de asignación de nuevos escaños, sin aumentar las candidaturas en cada distrito. De los dos criterios el más plausible es el segundo, ya que implementar un distrito único nacional implica instalar candidatos a diputados nacionales, lo que generaría diputados de primera (los nacionales) y segunda categoría. El segundo criterio no implica aumentar el número total de candidatos por listas nacionales y, mediante un mecanismo complementario, asignaría un número extra de escaños a las listas en competencia, de tal manera que se utilizarían los mismos votos de la elección por distritos binominales. Esto tiene las ventajas adicionales de no modificar las prácticas del elector, ya que votará por un solo nombre; y, por otro lado, de no cambiar las reglas generales de competencia implementadas hasta ahora. Este es el núcleo central de la propuesta que se detalla a continuación.

7. Propuesta de mejoramiento para la elección de diputados

7.1. Bases

La propuesta de mejora del sistema electoral binominal para el caso de la elección de diputados tiene como base lo siguiente:

- i. Se aumenta de 120 a 150 el número de cargos a elegir.
- ii. Se mantiene el esquema de elección en 60 distritos de magnitud 2. Esto implica elegir 120 diputados, del mismo modo que se realiza hasta ahora.
- iii. Los 30 cargos nuevos se elegirán utilizando sólo los votos de los candidatos que no fueron electos, es decir, los restos por pactos.
- iv. Con los restos de votos por pactos, se aplicará a cada pacto que haya obtenido a lo menos el 5% de los votos válidos el sistema D'Hondt, determinando el número de cargos que le correspondería.
- v. Una vez determinados los cargos por pactos, se adjudicarán a aquellos candidatos no electos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos.

7.2. Ventajas

- i. No cambia las reglas del juego para los diputados y senadores en ejercicio.

ii. Permite elegir a candidatos que, obteniendo votaciones importantes, quedan fuera por efectos del binominal.

iii. Al considerar los números de votos personales se garantiza que los nuevos cargos saldrán de los distritos más grandes, lo que ayudará a corregir el malapportionment.

iv. Le da reales opciones a los pactos minoritarios, ya que el universo total de votos que surge del cálculo de los remanentes es inferior y estos pactos participan con el 100% de la votación que obtienen.

v. Asigna un umbral del 5%, lo que impediría una proliferación de partidos políticos e incentiva la formación de coaliciones.

7.3. Simulación

Utilizando los resultados obtenidos en la última elección de diputados, es posible observar cuáles serían los resultados de esta propuesta. En primer término, se calculan los restos de votaciones por pactos.

La tabla N° 3 muestra que de los 6,6 millones de votos hay un remanente de 2,5 millones que obtuvieron candidatos que no resultaron electos.

Tabla N° 3: Votos obtenidos por candidatos electos y no electos en cada pacto electoral para elección de diputados

	Alianza	Concertación	Fuerza Regional Independiente	Independientes (Fuera de Pacto)	Juntos Podemos Más	Total general
Votos de electos	1.662.133	2.372.110	24.350			4.058.593
Votos de no electos	894.253	1.045.097	52.863	62.387	488.618	2.543.218
Total general	2.556.386	3.417.207	77.213	62.387	488.618	6.601.811

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Calificador de Elecciones

En la asignación de cargos por la vía de los remanentes sólo participarán los pactos de la Concertación, la Alianza y el Juntos Podemos, ya que sólo ellos superaron la barrera del 5%.

Al aplicar la cifra repartidora en el total de votos de los candidatos no electos por pactos, se tiene que la Concertación alcanzaría 13 cupos, la Alianza 11 y el Juntos Podemos 6.

Tabla N° 4: Escaños asignados por pactos según propuesta

Pacto	Cargos
Concertación	13
Alianza	11
Juntos Podemos	6
Total	30

Fuente: Elaboración propia

La primera consecuencia es que la relación entre votos y escaños mejora, ya que la Concertación, con el 51,8% de los votos, elige el 52% de los escaños (en 2005 fue el 54%); la Alianza, con el 38,7% de los votos, elige el 43% de los cargos (en 2005 fue el 45%); y el Juntos Podemos, con el 7,4% de los votos, elige el 4% de los cargos (en 2005 fue 0%).²¹

Tabla Nº 5: Relación entre porcentaje de votos y representación parlamentaria, según propuesta

	2005 (Real)		2005 (Con cambio)	
	%votos	%escaños	%votos	%escaños
Concertación	51,8%	54,2%	51,8%	52,0%
Alianza	38,7%	45,0%	38,7%	43,0%
Juntos Podemos	7,4%	0,0%	7,4%	4,0%
Otros	2,1%	0,8%	2,1%	0,8%
Totales	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Calificador de Elecciones

Respecto a la electividad por partidos, la tabla Nº 6 muestra que los principales beneficiados serían la UDI y el PDC.

Tabla Nº 6: Distribución de escaños por partidos, según propuesta

	BINOMINAL	EXTRAS	TOTAL
PCD	20	9	29
PPD	21	2	23
PS	15	2	17
PRSD	7		7
INDEP CONCERT	2		2
CONCERTACIÓN	65	13	78
UDI	33	9	42
RN	19	1	20
INDEP ALIANZA	2	1	3
ALIANZA	54	11	65
PC		6	6
PAR	1		1
TOTALES	120	30	150

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Tribunal Calificador de Elecciones

²¹ Ver tabla Nº 5.

Esto tiene su explicación por las características que tuvo la elección del 2005, donde el PDC perdió en muchas zonas urbanas de alta concentración de electores con el PPD y, por su parte, la UDI obtuvo en las zonas mayormente pobladas importantes votaciones.

Finalmente, la relación entre electores y representantes por distritos también mejora, dado que en las zonas con mayor densidad de electores es donde se eligen a los 30 nuevos representantes. En esta simulación los distritos que obtendrían nuevos escaños se muestran en la tabla N° 7.

Tabla N° 7: Relación entre electores y escaños por distritos

Distrito	Electores	Relacion electores escaños sin propuesta	Total escaños con propuesta	Relacion electores escaños con propuesta
Distrito 20	284.160	142.080	5	56.832
Distrito 21	211.015	105.508	4	52.754
Distrito 44	200.172	100.086	4	50.043
Distrito 18	187.542	93.771	4	46.886
Distrito 16	187.156	93.578	4	46.789
Distrito 25	181.956	90.978	4	45.489
Distrito 28	178.898	89.449	4	44.725
Distrito 23	234.949	117.475	3	78.316
Distrito 29	221.452	110.726	3	73.817
Distrito 14	194.610	97.305	3	64.870
Distrito 27	190.879	95.440	3	63.626
Distrito 31	189.565	94.783	3	63.188
Distrito 30	181.749	90.875	3	60.583
Distrito 17	175.195	87.598	3	58.398
Distrito 13	171.642	85.821	3	57.214
Distrito 10	163.972	81.986	3	54.657
Distrito 26	163.915	81.958	3	54.638
Distrito 41	151.714	75.857	3	50.571
Distrito 12	147.780	73.890	3	49.260
Distrito 4	146.862	73.431	3	48.954
Distrito 42	142.140	71.070	3	47.380
Distrito 46	122.521	61.261	3	40.840
Total nacional	8.110.265	67.586	150	54.068

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Calificador de Elecciones

La tabla N° 7 muestra que los distritos con mayor número de electores aumentan sus representantes entre 3 y 5. Cabe destacar que este aumento de diputados por distrito es sólo resultado de la aplicación de la fórmula empleada para la distribución de los escaños extras, lo que significa que en elecciones sucesivas un distrito puede volver a sus dos representantes originales. En otras palabras, la magnitud de los distritos se hace flexible, dependiendo de los resultados electorales. Sin embargo, la probabilidad de que sean los distritos con mayor número de electores quienes aumenten su magnitud es muy alta, dado que para la asignación de nuevos escaños se consideran los votos absolutos de los candidatos que no fueron electos y no el resultado porcentual.

Desde la perspectiva de la relación entre número de electores y escaños en los diferentes distritos, se observa que el distrito 20, el más grande, pasa de 142.080 electores por escaño a 56.832, ubicándolo muy cerca de la media nacional, que es 54.068. Además, los aumentos se presentan en distritos pertenecientes a las regiones con mayor número de electores, es decir, la Metropolitana, la de Valparaíso y la del Bío Bío, con la sola excepción del distrito 4, que pertenece a la región de Antofagasta.

En resumen, la propuesta planteada para el caso de la elección de diputados ofrece una opción de mejoramiento en lo que se refiere, por una parte, a representación, ya que los distritos más grandes eligen más representantes; y, por la otra, a la representatividad, ya que se incorporan al parlamento postulantes de las listas minoritarias.

8. Propuesta de mejoramiento para la elección de senadores

8.1. Bases

Para el caso de la elección de senadores, es posible aplicar criterios similares, con las salvedades propias del caso. La propuesta sería la siguiente:

- i. Aumentar de 38 a 50 el número de senadores.
- ii. Mantener el actual esquema de renovación por mitades del Senado, incorporando en dos etapas los nuevos cargos, es decir, seis en la próxima elección y los otros seis en la subsiguiente.
- iii. Establecer el mismo mecanismo explicitado para el caso de los diputados en lo que dice relación con los mecanismos de asignación de los nuevos cargos.
- iv. Mantener un umbral del 5% para los pactos que podrían elegir algunos de los cargos nuevos.

8.2. Simulación

En base a los resultados de las elecciones de Senadores del año 2005, que consideró las regiones pares más la Metropolitana, la tabla muestra que el total de votos remanente alcanzó a los 1,75 millones.

Tabla N° 8: Votos obtenidos por candidatos electos y no electos en cada pacto electoral para elección de senadores en regiones pares

	Alianza	Concertación	Fuerza Regional Independiente	Independientes (Fuera de Pacto)	Juntos Podemos Más	Total general
Votos de electos	999.846	2.002.469		18.275		3.020.590
Votos de no electos	777.444	656.529	30.344		286.074	1.750.391
Total general	1.777.290	2.658.998	30.344	18.275	286.074	4.770.981

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Tribunal Calificador de Elecciones

Nuevamente, los pactos que podrían obtener cargos extras son la Concertación, la Alianza y el Juntos Podemos, que superaron la barrera del 5%.

Aplicando la cifra repartidora en los remanentes por pactos, se tiene que la Concertación elegiría dos senadores más, la Alianza, tres, y el Juntos Podemos, uno.

Tabla Nº 9: Distribución de escaños nuevos según propuesta

CIRCUNSCRIPCION	Escaños extra
Circunscripción Senatorial 8	3
Circunscripción Senatorial 7	2
Circunscripción Senatorial 12	1

Fuente: Elaboración propia

Los cargos extras pertenecerían a las circunscripciones de senadores más grandes del país, es decir, la Metropolitana Oriente, con tres cargos; la Metropolitana Poniente con dos cargos; y la Octava Costa con uno.

Con esto, claramente se consiguen dos objetivos fundamentales en la elección de senadores:

- i. Mejorar la relación entre cargos a elegir y cantidad de electores.
- ii. Dar espacio al Partido Comunista en el Senado.

9. Conclusiones

El sistema electoral utilizado en Chile desde el retorno a la democracia ha sido objeto de controversia permanente entre los principales actores del sistema político. Las razones son de diversa índole, siendo las más recurrentes los problemas de origen del sistema binominal, sus deficiencias en la representación y representatividad.

Por otro lado, el sistema de partidos chileno, por más de setenta años, ha sido multipartidario con niveles diversos de polarización, dependiendo de la época y la contingencia política. En este sentido, entre los años 1932 y 1973 la aplicación de un sistema electoral proporcional con distritos de magnitud variable permitió la representación y convivencia en el Congreso Nacional de todas las fuerzas políticas relevantes. Sin embargo, desde el año 1989, con el retorno a la democracia luego del régimen autoritario de Augusto Pinochet, sectores importantes de la vida política nacional, que representan cerca del 10% de las preferencias, no se han incorporado al Congreso, producto del mecanismo electoral.

Los esfuerzos por reformar o modificar completamente el sistema electoral han fracasado y esto se debe a dos factores relevantes: uno, la negativa de los sectores más afines al régimen autoritario; y, el otro, los temores de los congresistas de disminuir sus opciones de continuidad en el cargo por el tipo de reformas planteadas. Por esta razón, en este trabajo se plantea que cualquier reforma con márgenes de viabilidad debe considerar esta realidad, lo que implica que el mecanismo propuesto no debe

alterar los distritos actualmente existentes, tanto en su extensión territorial como en su magnitud.

La propuesta presentada, sin alterar la mecánica electoral en vigencia, se propone mejorar los problemas del sistema binominal por la vía de aumentar el número de escaños, asignándolos por medio de un mecanismo que considere los restos de votación de cada uno de los pactos en competencia, con la única excepción de aquellos que no alcancen un 5% de los votos válidos. La evaluación de la fórmula propuesta arroja como resultado una importante mejoría en la representación y representatividad de los electores que forman parte del padrón electoral.

En síntesis, el esquema planteado permite:

- i. Aprovechar los caudales de votación de cada uno de los pactos que “se pierden” por el efecto del tamaño de los distritos del sistema binominal.
- ii. Premiar los esfuerzos de aquellos candidatos que no son electos por pequeñas diferencias en distritos con alta densidad de electores.
- iii. Aumentar la representatividad en los distritos de mayor número de electores, mejorando parcialmente el malapportionment.
- iv. Terminar con la exclusión en la representación parlamentaria de importantes sectores políticos.

Es claro que, para quienes tienen mayores reparos respecto del sistema binominal, esta propuesta no llena las expectativas, sin embargo como parte de la acción política eficiente, se deben considerar las opciones viables que permitan acercar posiciones en un espacio de convivencia en democracia.

Bibliografía

- Altman, David. Reforma al Sistema Binominal. En: http://www.puc.cl/cienciapolitica/papers/Reforma_Sistema_Binominal.pdf.
- Boletín Nº 4.027-06 del Senado. Proyecto de ley presentado por los H. Senadores Rafael Moreno, Andrés Zaldívar, Sergio Páez, Hossain Sabag y Adolfo Zaldívar que modifica el sistema electoral.
- Boletín Nº 3.976-06 de la Cámara de Diputados. Proyecto de ley presentado por el H. Diputado Gabriel Ascencio, que modifica la Ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, para corregir el sistema de elección binominal de Diputados y Senadores.
- Colomer, Josep. Cómo votamos, los sistemas electorales en el mundo: pasado, presente y futuro. Gedisa Editorial, Barcelona, 2004.
- Duverger, Maurice. Los partidos Políticos, Colombia: Fondo de Cultura Económica IHL Oliver, 2004.
- _____ . El voto. Ediciones Lom, Santiago, 2004.
- Lipset, Seymour Martin, y Rokkan, Stein (editores). Party systems and voter alignments: cross-national perspectives. The Free Press, Nueva York, 1967.
- Mensaje Presidencial Nº 82-336 del 4 de noviembre de 1997 que plantea el proyecto de ley que modifica la Ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, Sustituyendo el Sistema Binominal.
- Nohlen Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Sartori Giovanni. Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1996.
- Scully, Timothy y Valenzuela, Samuel. Electoral choices and the party system in Chile, Comparative Politics. 29: (4), 1997.
- Siavelis, Peter. Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile. ¿El fin de la Concertación? En: Revista de Ciencia Política, Vol. XXIV, Nº 1, 2004, PP. 58-80.
- Valenzuela, Samuel. ¿Hay que eliminar el sistema binominal? Una propuesta alternativa. En: Revista Política, Vol. 45, primavera de 2005, pp. 53-66.
- Vallès, Josep y Bosch, Agustí. Sistemas electorales y gobierno representativo. Ariel Ediciones, Barcelona, 1997.

IX

Elecciones y participación ciudadana. Concepto dinámico y evaluación

Ricardo Wilhelm Perelman*

Resumen

Destacando las variables que inquietan a partidos y candidatos en las campañas electorales, se ha creado un modelo para estudiar sus resultados, incorporando índices de variabilidad. Se consolida la participación ciudadana como actor relevante, asociada a un factor de impacto que define y cuantifica la ganancia o pérdida real del poder político de partidos y candidatos entre elecciones. Su utilización permite representar cuantitativamente la capacidad de convocatoria, el comportamiento de las votaciones entre circunscripciones electorales, pactos, partidos y candidatos, formulando tendencias y potencialidades, las que se reflejan en cuadros y gráficos. Es una herramienta adicional para entender el pasado, proyectar estrategias futuras e incentivar a nuevas generaciones a incorporarse como actores y electores.

Abstract

Emphasizing the variables that trouble parties and candidates in electoral campaigns, a model has been created to study their results, incorporating variability indices. Citizen participation has been verified to be a relevant actor, as an impact factor which defines and quantifies the gains or losses of political power by parties and candidates between elections. Its use allows a quantitative representation of the capacity to get voters to the polls, the voting behavior among electoral constituencies, alliances, parties and candidates, formulating trends and potentialities, reflected in tables and graphs. It is an additional tool to understand the past, to project future strategies and to stimulate new generations to get involved as actors and electors.

* Ingeniero civil de la Universidad de Chile. Es socio y analista de Electoral.cl y de Investigaciones y Propuestas Políticas S.A.

1. Introducción

Hacer realidad una acción política requiere acceso al poder o lograr una influencia determinante en él. El método convencional para alcanzar dicho objetivo son las elecciones democráticas.

Toda elección precisa de una campaña política y a ella se han incorporado los más modernos sistemas de comunicación, de procesamiento de la información, de movilización y de computación, facilitando tareas que difícilmente podrían hacerlas un conjunto de seres humanos con tal prontitud y comodidad.

Un partido, un representante elegido democráticamente o un candidato debe su presencia pública a una participación en un acto electoral; el resultado de dicha participación es expresado por una relación entre su votación propia y el total de votos emitidos por los electores en dicho acto. Este último guarismo, necesariamente debe estar presente en el análisis de resultados electorales y en las propuestas de estrategia que derivan de él. A través de ese dato se destaca la importancia y validez de la participación ciudadana en la vida democrática de un país y, por tanto, la voluntad de la población de inscribirse en un padrón electoral. Relacionar a través de factores o índices simples de uso práctico la votación total emitida, la votación propia y la participación entre eventos electorales, fue un desafío asumido en su oportunidad, con el objeto de estudiar el comportamiento de partidos políticos o candidatos y la participación ciudadana en las elecciones en un período donde la votación válida se había triplicado en 12 años. Contrasta con el reciente ciclo de apertura democrática, donde en 15 años observamos un padrón electoral estancado y envejecido.

Esas realidades llevaron a explorar nuevas relaciones matemáticas representativas de índices de variabilidad, indicadores de transferencias externas e internas, intensidades de crecimientos y deterioros, como asimismo del potencial de dichos fenómenos y las correlaciones cuantificables entre dos o más elecciones. La técnica pasó a denominarse “análisis dinámico de elecciones”. Con ella se contribuiría a una mejor interpretación de los resultados, de la base de datos y su utilización en la planificación de las campañas futuras.

Durante el último medio siglo somos testigos de acceso a más información, técnicas de comunicación más complejas, sondeos de opinión más perfeccionados, artificios y sofisticaciones para lograr posicionar mejor a los candidatos. Debemos prepararnos para más: se aproximan las elecciones electrónicas y la participación en línea. Los ciudadanos podrán emitir su opinión en tiempo real, lo que debiera elevar la participación ciudadana a otras dimensiones.

2. Una breve historia

“Votación propia” y “votación válida” son dos conceptos familiares de los candidatos, los políticos y de todo ciudadano interesado en temas electorales¹

¹ “Votación propia” (vp): total de votos obtenidos por un candidato, partido o coalición. Votación válida (Vv): votos validamente emitidos en un acto electoral.

Porcentaje de participación es la relación entre ambas y su expresión es:

$$\%vp = \frac{vp}{Vv} \times 100$$

Esta simple e inocente relación difícilmente podría asociarse a tantas angustias de partidos, políticos, candidatos y electores. Es una instantánea que revela la proporción de adscripción a una posición política, con la capacidad de convocatoria ciudadana de un candidato o partido político en un lugar determinado.

Por fortuna, las elecciones son procesos dinámicos y, por tanto, la inquietud de todo político y partido es conocer cómo estas instantáneas de diversos momentos van evolucionando, cómo se relacionan entre sí y cómo se proyectan a eventos futuros. Pueden expresarse los eventos electorales según la siguiente relación donde “x” e “y” son índices de variabilidad. Aparentemente, parece complejo; sin embargo, no lo es.²

$$\%vp2 = \%vp1 \times \frac{(1 + x + y)}{(1 + x)}$$

La historia (del origen) de esta nueva expresión, que con dos factores en una simple ecuación relaciona dos eventos e incluye todos los elementos cuantitativos relevantes, como la votación propia, válida y la participación, se remonta a un ejercicio estadístico previo a las elecciones de 1970, antesala de un momento histórico de la vida nacional³, a saber, un escenario político y social convulsionado, una campaña con tres candidatos importantes, una izquierda con sectores más radicalizados, no muy convencidos del sistema electoral.⁴

El revés de la elección presidencial anterior de 1964 merma el entusiasmo de sus partidarios y de los habituales operadores de campañas electorales. En dicha oportunidad, la coalición de partidos de izquierda se había enfrentado nuevamente a la Democracia Cristiana, ahora con las banderas de “revolución en libertad”, y la adhesión de la derecha, que renunció a llevar candidato. Esta competencia de dos programas “revolucionarios” incentiva a la ciudadanía. Un gran idealismo recorre todo el país, se logra una entusiasta movilización de todos los sectores de trabajadores, con aporte de profesionales en estudios y propuestas en las actividades económicas y sociales; alimentando de material a la estructura de campaña de la coalición de izquierda, la mejor estructurada en su época.⁵

Ante ese escenario, un grupo interdisciplinario se ofreció para desarrollar un modelo que permitiera analizar los resultados de la campaña presidencial anterior y su relación con las municipales y parlamentarias durante el período, lo que permitiría

² La fórmula se explica en el curso del texto. Las expresiones “x” e “y” son índices representativos de factores.

³ Campaña presidencial, donde la izquierda con nombre remozado UP conformada por el FRAP más sectores radicales, MAPU y API presenta a Salvador Allende en su cuarto intento al sillón presidencial.

⁴ Considerar una generación entusiasmada, algunos con la Revolución Cubana, otros con la Revolución de las Flores.

⁵ Impulsor y gestor de esta iniciativa fue el economista Max Nolf, quien dejó sus actividades en Venezuela por un proyecto de Oficina de Planificación, homóloga al Cordiplan de ese país, para el caso de ganar el gobierno. Colaboradores destacados fueron G. Martner, P. Vuscovic, C. Matus, J. Schattan, entre otros.

especular sobre proyecciones en un evento futuro. Los estudios y la literatura especializados en materia electoral eran poco conocidos⁶. Siete años electorales en un total de diez aportaban una fuente inagotable de información. Procesar diez elecciones por provincias, departamentos y comunas para cada partido político y sus posibles coaliciones constituía un desafío cuando la computación, utilizando tarjetas perforadas, debutaba en las universidades. La proposición de los especialistas fue de procesar toda la información en función de dos parámetros: la variación de la votación válida y un nuevo factor para expresar la variación entre la votación real y la votación anterior proyectada según el cambio del universo electoral.⁷

Esto último apuntaba a determinar si en las diferentes corrientes políticas su votación se beneficiaba o perjudicaba de la variación del universo electoral. Ello resultaba trascendente cuando en un período de sólo 6 años la votación válida se había más que duplicado. Las conclusiones permitieron hacer proyecciones optimistas de los resultados de la campaña, frente al pesimismo de muchos, dentro de un contexto de deterioro previsto para su votación.⁸

El año 1973 se truncó la democracia en el país. Estudios, elucubraciones y perfeccionamiento del sistema quedaron relegados para una mejor oportunidad. En 1988, un plebiscito y sus resultados permiten el retorno de las campañas presidenciales, parlamentarias y, posteriormente, municipales. Se actualizan los procedimientos de análisis electoral, se incorpora el marketing a las campañas y los recursos computacionales pasan de ser exclusivos a masivos. Durante el largo receso, un nuevo desafío fue llevar estos conceptos y sus procedimientos, aparentemente complejos, a una relación simple que permitiera visualizar en profundidad el comportamiento entre dos elecciones. Tomó tiempo llegar a la expresión antes señalada y, más aún, encontrar un lenguaje no matemático para hacer fácilmente comprensible dichos conceptos para su aplicación.

La relación propuesta anteriormente expresa que el resultado de una segunda elección es función de dos factores, cuya incidencia es la que finalmente decide el éxito o el fracaso de una elección; puede haber subsidio o falta de él desde un universo de electores alterado, así como puede haber mayor o menor transferencia de votos entre los conglomerados en pugna.

Los aterradores valores algebraicos de “x” e “y”, para quienes no gustan de las matemáticas, no son otros que indicadores de la variación de la votación válida, que es un valor propio de cada elección, común para cada competidor de la circunscripción y un indicador de la diferencia entre la variación de la votación propia y la válida respectiva, valor propio del partido o candidato

⁶ El texto más conocido en su época fue Guilisasti Tagle, Sergio. Partidos Políticos Chilenos. Editorial Nacimiento, Santiago, 1964. No se encontraron estudios sobre interpretación y proyección de resultados electorales; sí, asociados con modelos y simulaciones de opinión: McPhee, William N. Formal Theories of Mass Behavior. Collier-Macmillan, Londres, 1963. Bernd, J.L. Mathematical Applications in Political Science. Southern Methodist University Press, Dallas, 1966.

⁷ Entre los participantes se encontraban los profesores de matemática y física Galo Gómez y Phenix Ramírez, los ingenieros Pablo Dobout, Ricardo Wilhelm, M. Ramírez como programador, y el Centro de Computación de la Universidad de Concepción. La Escuela de Sociología de la Universidad de Chile pasó a ser depositario del material y colaboró con parte importante de la computación, por gestión del profesor Hugo Zemelman.

⁸ El estudio se compendió en Wilhelm, Ricardo. Análisis Matemático de Elecciones, una estrategia electoral, con comentario de Alfredo Eric Calcagni, economista CEPAL-ILPES. Editorial Universitaria, 1973.

en competencia. Estos valores, fáciles de calcular, por sus características propias, involucrando tendencias y cuantificando fuerzas, pasó a denominarse “análisis dinámico de elecciones” o, familiarmente, “xy”.

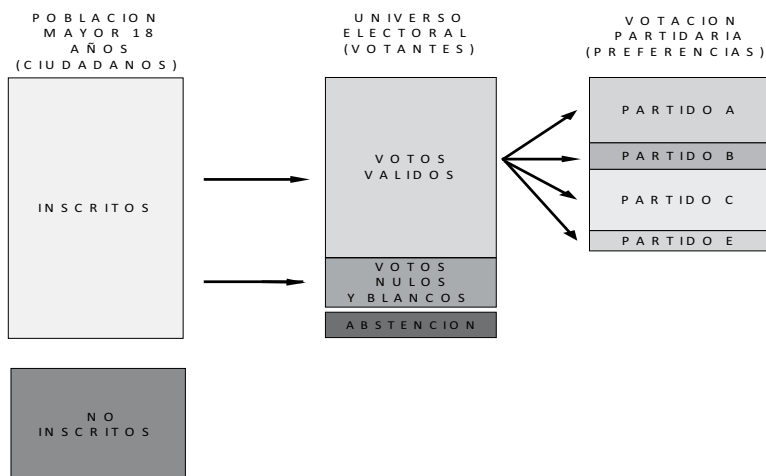
La relación demuestra la importancia de la votación válida y que los efectos por mayor o menor participación de electores pueden ser devastadores en la predicción de resultados. Recordemos sólo algunas sorpresas no previstas en vaticinios o percepciones públicas: la reelección de G. W. Bush (2004), las parlamentarias en España (2004), las presidenciales en Chile (primera vuelta de 1999), las parlamentarias en Chile (1973)⁹. En un caso el proceso termina en tribunales, en otro se derrota a un gobierno aparentemente exitoso, en el tercero se hace peligrar la continuidad de una coalición consolidada, y en el último los resultados conducen a consecuencias dolorosas jamás imaginadas.

3. Los votos, la estructura

Un breve alcance sobre los conceptos básicos de toda elección y de las formas tradicionales de análisis permitirá familiarizarse más fácilmente con el modelo. Tres son las grandes áreas que se perfilan como factores indiscutibles en todo proceso electoral y que conducen a la generación del voto:

- i. Los ciudadanos, que deciden inscribirse en los padrones electorales
 - ii. Los votantes, que optan por concurrir al acto electoral.
 - iii. La preferencia, que define una opción hacia un candidato o lista, o hacia ninguno, a través de la expresión de anulación del voto o de dejarlo en blanco.
- Todas ellas son variables independientes, presentes en todo acto electoral, y están condicionadas al interés de los habitantes para cumplir con los derechos cívicos, según la importancia que le asignan al evento.¹⁰

Gráfico Nº 1



⁹ Más de 17 millones en la tan discutida elección presidencial Estados Unidos, 2.5 millones en España en las parlamentarias de 2004, 1.2 millones en Chile, en las presidenciales, primera vuelta, 1999, y aproximadamente 1 millón en Chile, en las parlamentarias de 1973.

¹⁰ Vallés, Josep y Bosch, Agustí. Sistemas Electorales y Gobierno Representativo. Editorial Ariel, Barcelona, 1997.

El gráfico ilustra tres áreas: adquirirán forma y dimensión según el efecto que sobre la ciudadanía y los electores producen las regulaciones establecidas para cumplir con los procedimientos de inscripción, las características de la elección, la situación socioeconómica imperante, la movilización generada durante la campaña y el desempeño de los candidatos o partidos.

Comienza a perfilarse el origen de los votos que alteran el resultado electoral de los partidos: uno externo, los que optan por abandonar la automarginación por la vía de la no inscripción, la abstención, el voto nulo y blanco; y otro interno, los que alternan permanentemente entre opciones políticas.

Ciudadanos, votantes y preferencias se relacionan entre sí de acuerdo a las siguientes expresiones:

Población mayor de 18 años = inscritos + no inscritos.

Universo electoral = inscritos = votos emitidos + abstención.

Votos emitidos = votos válidos + (votos nulos y blancos).

Votos válidos = suma de preferencias.

Preferencia / votos válidos = porcentaje de votos del candidato, del partido o de la lista.

En una gran cantidad de países la abstención es estimativa, ya que no disponen de padrón electoral y se remite a la relación entre la población con edad para votar y quienes concurren a las urnas.

El universo electoral será variable en eventos sucesivos, como también lo son las preferencias, producto del fluir impredecible de los votos entre los espacios definidos, pasando a constituir la aflicción de todo candidato y la angustia de los partidos políticos, más aún cuando las preferencias fluctúan entre el 60% y el 80% de la población habilitada para votar.

4. Algunos conceptos tradicionales

Ciudadanos, candidatos y partidos tienen una inquietud común, aunque intereses diferentes; se esfuerzan por entender los procesos electorales y anticipar resultados. Sus metodologías de análisis tendrán enfoques y grados de detalles diversos de acuerdo a sus objetivos.

Unos recurren a la tendencia habitual de comparar la variación de los porcentajes entre dos eventos. Ello simplifica el análisis, remitiéndolo a comentarios de puntos más o puntos menos, con las limitaciones correspondientes. Otros prefieren trabajar con la cantidad de votos, donde la percepción del comportamiento individual es nítida; sin embargo, la participación global aparece desdibujada. Ambos sistemas omiten un elemento sutil, pero importante, con un signo oculto, cual es el crecimiento o decrecimiento del universo electoral con que están directamente relacionados y cuya incidencia es tan relevante como la transferencia de votos entre partidos.

Para un candidato la meta es contar los votos al final de la jornada, superar

un piso existente o mejorar una posición; vencer a su rival y entrar a la arena política, o sobrevivir en ella cuando va a la reelección.

El partido en la misma oportunidad, estará calculando el porcentaje de votación obtenido. Con ello clasifica entre sus pares, con lo cual va a satisfacer o decepcionar a una parte del electorado. Su presencia o gravitación está marcada por dicho guarismo: mientras más alta la cifra, mayor es su representatividad, su capacidad de negociación en las esferas políticas y su reconocimiento en la sociedad. Su preocupación es la votación nacional; es descalificado si ella se reduce bajo un porcentaje mínimo.

En síntesis los candidatos se juegan por los votos y los partidos por los porcentajes, y es allí donde centran su atención.

Muchos candidatos se sorprenden de haber triunfado con una cantidad menor de votos que en la elección anterior, gracias a una participación porcentual mayor; otros pierden, no obstante haber logrado una mejor votación que la obtenida en la elección anterior pero con una peor participación porcentual.

El culpable es el universo electoral que, para bien de unos o mal de otros, no es constante, ya que varía de una elección a otra, lo que hace que muchas veces las comparaciones tradicionales de votación obtenida y porcentajes induzcan a apreciaciones equivocadas; se pueden obtener fácilmente beneficios en un universo en deterioro, como perjuicios en uno en expansión.

El origen de este universo variable fue, originalmente, los nuevos inscritos, junto a la abstención, al cual se le agrega hoy el voto nulo. El voto blanco se mantiene, aún, a niveles bajos. La razón de la mayor presencia de estos nuevos "Seudos Partidos" conduce a reflexionar sobre las leyes electorales y los actores políticos¹¹. El actual padrón electoral, con ausencia de sobre 3,2 millones de habitantes en edad de votar, es una realidad preocupante, que ha hecho cada vez más difícil la aprobación de una legislación que facilite su normalización.¹²

La forma habitual de incursionar en los resultados electorales es la base de datos de diferentes elecciones, con sus valores absolutos de votos o porcentajes de participación. Allí se encontrarán los cuadros clásicos de resultados de votación por comunas para cada uno de los partidos, pactos, subpactos o candidatos en competencia. Excepcionalmente incorporan abstención, los votos nulos y blancos; adicionalmente, están los gráficos tradicionales de torta, barras o lineales, según el tipo de información que se desee mostrar. Un adecuado ordenamiento de estos antecedentes, de acuerdo al objetivo del estudio, es la clave para interpretar correctamente los resultados y llevarlos a programas que permitan acceder a un manejo expedito de la información y la combinación de ella en las más variadas formas¹³. Las computadoras personales han ayudado a facilitar y multiplicar estos estudios, que hace sólo tres décadas constituían un trabajo de élite.

Como ejemplo, y a título de comparación con el nuevo modelo (Gráficos 2 y 3), se presenta un gráfico tradicional de dos ejes, el que permite mostrar conjuntamente

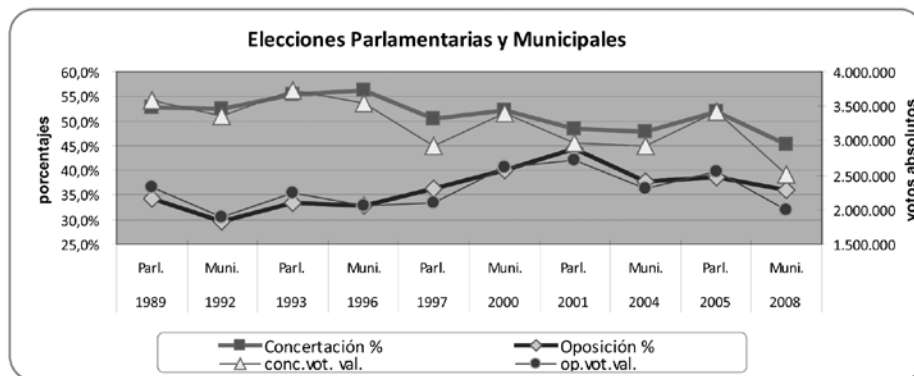
¹¹ Es posible que a la fecha de esta publicación se haya aprobado la ley de inscripción automática y voto voluntario, con la cual la variable de votación válida será mucho más cambiante.

¹² Los inscritos serían el 50.5% de la población total. Esa relación, en países europeos y en Estados Unidos, está entre 65 y 70%, en la India, según El Mercurio de 16.04.09, en 62.1%, con población de 1.150 millones.

¹³ El Ministerio del Interior mantiene una base completa de datos de los resultados de todas las elecciones a partir de 1989, las últimas de acuerdo al resultado del día de la elección www.elecciones.gov.cl. El Servicio Electoral mantiene información de los resultados del año 2001 a la fecha y una interesante estadística del padrón electoral en www.servel.cl. Electoral.cl creó un modelo denominado Sistema Integrado de Resultados Electorales, que permite acceder a la información de acuerdo al requerimiento del usuario para partidos, combinación de ellos a nivel país, región, distrito o comuna a partir del año 1988. Debe ser actualizado, incorporando la última elección y los cambios en la división territorial. En su primera versión contó con el apoyo de la Biblioteca del Congreso Nacional.

los valores de participación y votación absoluta de un partido o de un candidato. En él se pueden comparar las tendencias y apreciar sus singularidades, como por ejemplo el efecto anticipado de disminución de votación propia e incremento de la participación porcentual: Concertación años 1989-92 y 1993-96, Oposición años 1993 a 1997.

Gráfico N° 2



Comparar resultados entre eventos reviste una mayor complejidad. El problema radica en evaluar el valor real del cambio de votación para un partido entre dos elecciones, sea a nivel local o nacional, el que es representado a través del incremento o deterioro de las votaciones, o de las participaciones porcentuales, existiendo muchas veces una importante alteración del universo de votantes que no es ilustrada.

Analizar el comportamiento entre partidos y elecciones diferentes es más complejo aún y pasa a ser un tema sobre el cual existe poca literatura. Estudios sobre esta materia se limitan, en general, a resultados o proyecciones entre dos partidos mayoritarios gravitantes, lo que permite construir matrices relativamente simples. La situación se complica en la medida que aumentan los partidos en competencia, lo que introduce nuevas variables e incógnitas en una sola ecuación¹⁴. Observando los criterios enunciados, se aprecia la carencia de una información con referencia a tendencias e intensidad de las variaciones entre eventos, lo que reafirma la necesidad de encontrar índices fáciles de entender, es decir, que de un solo vistazo ilustren verazmente sobre la evolución del proceso. Ello significa relacionar objetivamente los valores absolutos con los porcentuales entre eventos de universos variables, aportando un valor agregado al estudio de simples planillas ilustrativas de datos.

¹⁴ En Inglaterra, Estados Unidos y Alemania se encuentra alguna literatura especializada sobre el particular, gracias a instituciones que realizan encuestas detalladas a salida de urna sin objetivo de adelantar resultados.

5. Análisis dinámico, un enfoque diferente

Un análisis más novedoso que integre los conceptos de votación absoluta y participación porcentual con los de la variación del universo electoral y la transferencia de votos entre las diferentes opciones políticas o de candidatos, es el objetivo principal de este estudio y sería la respuesta a las inquietudes tanto de partidos como de candidatos y analistas.

Esto implica analizar y comparar los eventos electorales de acuerdo a una metodología donde diferentes índices representen y adviertan sobre los efectos de las variables señaladas.

Hacer comprensible el comportamiento de estas variables, representativas de cambios del electorado y de transferencia de votación entre listas o candidatos, lleva a analizar los procesos bajo un concepto dinámico, que permite construir indicadores representativos de potencia y de gradientes ascendentes o descendentes.

El concepto de variación del electorado y transferencias, elementos básicos de esta metodología, se facilita con una ilustración particular asociada a la figura de un globo que se infla y se desinfla para ilustrar el comportamiento del universo electoral. Sobre su superficie, cuales territorios, podríamos colorear las opciones políticas, de acuerdo a sus votaciones. Entre un evento y otro, el globo se inflará o se desinflará, los territorios crecerán o decrecerán en una misma proporción, ilustrando en este caso idéntica participación porcentual, aunque con mayor o menor número de simpatizantes, aspiración mínima de aquellos partidos que han logrado una buena posición. El crecimiento se alimentará de un espacio exterior donde se cobijan la abstención y los cambios en el padrón electoral; a la inversa, el decrecimiento nutrirá dicho espacio con los mismos ingredientes.

En la realidad, junto a la variación de la superficie del globo, los territorios se alteran aleatoriamente por transferencias, de acuerdo a las luchas electorales, la competitividad y los grados de conflicto. Simultáneamente habrá cambios de votantes entre ellos, los que harán que varíen, por tanto, sus superficies. Habrá necesidad de demarcar nuevas fronteras, producto de este desigual comportamiento de las migraciones, se perderán los porcentajes originales y los territorios se acomodarán a la cantidad de los nuevos electores.

Comparar dos eventos nos lleva a investigar esta alteración del territorio, producto del cambio de la dimensión del globo y de las fronteras, lo cual significa no sólo comparar porcentajes o votos absolutos, sino la integración de ambos.

El ejemplo ilustra nítidamente que la variación de votos entre eventos tiene dos componentes: uno externo, propio del cambio de universo; y otro interno, propio de las migraciones o transferencias entre opciones políticas. En el fondo se trata de una sola gran peregrinación, con orígenes y destinos distintos, provenientes de la evolución del padrón electoral y de opciones políticas no participativas, como el voto nulo, blanco y la abstención, y del cambio de preferencias políticas en una dinámica propia para cada tiempo.

Recurriendo al ordenamiento tradicional de una serie de elecciones sucesivas, se observan los cambios en los resultados de las votaciones absolutas y de las

participaciones porcentuales, y su comportamiento aleatorio a lo largo del territorio dificultará las comparaciones.

En la recurrida fórmula del porcentaje de participación cambiarán el numerador y el denominador, cada uno de manera independiente.¹⁵

Atendiendo a esta circunstancia, el estudio centra su atención en el cambio entre un evento y otro para un determinado partido, coalición o candidato, sintetizándolo en una simple relación: el resultado de una votación presente es igual a la votación del evento anterior, más un crecimiento o deterioro; es decir, hay un cambio.

5.1. Votación presente = votación anterior + cambio

Asumiendo como primera hipótesis que la variación del universo de los votos válidos es traspasada equitativamente a los partidos en la misma proporción de las participaciones conocidas del evento anterior, el resultado para cada uno de ellos sería una nueva votación, donde la participación permanecerá igual en ambos eventos para cada uno de ellos, pero con diferentes cantidades de votos; vale decir, conserva el mismo poder electoral, siempre y cuando no hayan otras transferencias entre partidos en competencia.

Como los resultados reales no cumplen esa lógica, pues los partidos y candidatos se esfuerzan por alcanzar nuevas metas, el cambio necesita la incorporación de transferencias adicionales o correcciones, con las cuales la expresión sería la siguiente:

Cambio = "c" = "x" + "y" = variación de la votación propia o partidaria.

Donde: "x" es la variación del universo de los votos válidos, valor propio de cada lugar en la elección; e "y", un factor de corrección representativo de otras transferencias adicionales, propio del comportamiento electoral de cada partido o candidato.

De esta forma, el cambio de la votación absoluta se expresa en función de la variación de los votos válidos, más un factor que podríamos atribuir a otras transferencias provenientes mayoritariamente de traspasos de votos entre partidos, quedando incorporado en el modelo el componente de participación ciudadana. La expresión del nuevo evento sería:

$$v2 = v1 \times (1 + x + y)$$

Los mismos dos factores permiten formular la variación de las participaciones porcentuales de dos eventos electorales. Su ecuación permite no solo apreciar sus infinitas combinaciones, sino además cuantificar y proyectar en forma elemental las variadas condiciones bajo las cuales se podrían lograr nuevas metas. Su expresión es:

$$vp2 = vp1 \times \left(\frac{(1 + x + y)}{(1 + x)} \right)$$

¹⁵ Participación: votos partido/votos válidos*100, donde votos partido es el numerador y votos válidos el denominador.

5.2. Los factores de variabilidad

Asumiendo el modelo, dispondremos de nuevas herramientas, donde pasamos a definir los factores como índices de variabilidad electoral:¹⁶

El factor externo “x” es un índice que ilustra sobre crecimiento o decrecimiento del electorado. Deja en evidencia el mayor o menor interés del electorado por concurrir a una elección, de acuerdo a sus características. Pasa a ser un factor común para todos los competidores y se calcula como porcentaje de la votación total de la elección de referencia del lugar considerado. Aplicado a la votación de un partido o candidato, representa los votos que le correspondería ganar o perder para conservar su misma participación porcentual en el nuevo escenario.¹⁷

El factor propio “y” es un índice que evalúa el desenlace de la campaña. Ilustra sobre la diferencia entre la votación real de un candidato o partido y una votación de referencia, ajustada de acuerdo a la variación del universo electoral entre eventos. Al representar la diferencia entre el valor real respecto a una hipotética participación, idéntica a la de la elección preliminar, la proyecta como una expresión del cambio de la participación porcentual entre eventos. Su valor es un complemento a un piso mínimo asignado para conservar su poder político y, de acuerdo a su signo, acusa un beneficio o perjuicio en sus resultados. Por su repercusión e influencia en el proceso pasó a denominarse impacto.

El factor “x+y” es un índice que representa el cambio de la votación propia del partido o candidato entre los eventos analizados resulta de la suma de los dos factores anteriores.¹⁸

Una interpretación simplificada del factor “y” es definirlo como la diferencia entre la variación de la votación propia y la variación de la votación válida entre dos elecciones¹⁹. El valor de dicha diferencia demuestra cuanto mayor o menor es la variación de la votación propia respecto a la válida y, por lo tanto, si se ha mejorado o deteriorado el poder político. En otras palabras: si dicha diferencia impactó positiva o negativamente en los resultados.

Esta aparente complejidad puede simplificarse utilizando los mismos conceptos empleados en una negociación colectiva. El IPC²⁰, “índice de precios al consumidor”, es el referente para conocer el éxito o fracaso de ella respecto a mantener igual poder adquisitivo. El resultado medirá cuánto más o menos se ha logrado sobre dicho índice, lo que se traducirá en mayor o menor poder adquisitivo. La diferencia entre el índice del nuevo ingreso real y el índice de precios al consumidor lo cuantifica. Es una figura equivalente al impacto.

Esta comparación lleva a que la variación del universo de los votos válidos “x” podamos investirla con una sigla similar, es decir, como un índice de participación ciudadana, denominado índice de votación válida (IVV), que es el referente para mantener un mismo poder electoral²¹. El impacto “y” es el que evalúa el efecto de la

¹⁶ El término de variabilidad ha comenzado a ser usado desde hace algún tiempo, en textos, como sinónimo de inestabilidad en eventos electorales.

¹⁷ Se puede utilizar un factor “z”, que ilustra sobre la diferencia respecto a la variación producida a nivel nacional.

¹⁸ Esta suma con la votación de referencia permite comprobar que los factores “x” e “y” están correctamente calculados.

¹⁹ $c = x + y$, luego $y = c - x$

²⁰ IPC, en Chile mide la variación de precios de una canasta tipo de productos en un período determinado.

²¹ La participación ciudadana sería el equivalente a los votos emitidos donde se incluyen nulos y blancos. El SERVEL en Chile calcula la participación de los candidatos sobre votos emitidos.

campaña; el indicador de cuanto mayor o menor ha sido el poder electoral logrado en ella por sobre o bajo el IVV, lo que se traduce en mayor o menor poder político. “x+y” es el índice de votación partidaria (IVP), que indica la variación real de la votación de un partido o candidato en particular entre dos elecciones.²²

En esta analogía es preciso evitar una deformación conceptual. Mientras un crecimiento del IVV en política es sano y bien recibido, el del IPC es malsano en economía y viceversa.

Es evidente que las variaciones del factor “x”, universo de los electores que concurren a las urnas, es producto de la capacidad de convocatoria de los partidos y candidatos o de acontecimientos políticos de inquietud nacional, y que las variaciones del factor “y” son de directa responsabilidad de un candidato o partido, como consecuencia de una movilización política específica que exalte inquietudes sociales, económicas, culturales o existenciales, con más eficacia que la competencia.

Los valores de “x” e “y” se determinan, de acuerdo a las expresiones señaladas anteriormente, como función de las votaciones propias y válidas entre dos eventos por las siguientes fórmulas:

$$x = \frac{V2 - V1}{V1}$$

$$y = \frac{vp2 - vp1 \times (1 + x)}{vp1}$$

El mismo factor expresado como función de los porcentajes sería:

$$y = \left(\frac{\%vp2 - \%vp1}{\%vp1} \right) \times (1 + x) = \left(\frac{\%vp2 - \%vp1}{\%vp1} \right) * \frac{V2}{V1}$$

Los factores son los resultados de unas ecuaciones matemáticas cuyo origen se explica utilizando un paso intermedio entre la votación de referencia y la de análisis, esto es un escenario virtual, que no es otro que el de la elección de referencia llevada al nuevo universo electoral, motivo de estudio. Un globo más grande o más pequeño, con los mismos límites de los territorios originales.

Establecido dicho escenario virtual, sus territorios y espacios son comparados con el real. Las relaciones que se generan se expresan en las dos ecuaciones matemáticas simples señaladas, representativas de los factores enunciados anteriormente.

La cabal comprensión de este planteamiento y de esta nueva herramienta exige hacer claridad sobre las diferentes combinaciones de resultados que se pueden generar bajo los supuestos enunciados.

En efecto, como se dispone de dos factores y cada uno de ellos puede tener signo positivo o negativo, según se trate de crecimientos o deterioros, el

²² La analogía surge de un comentario sobre el tema del analista electoral, profesor de física y ciencias, Claudio Díaz.

tercero que es la suma de ambos, también resultará con signo positivo o negativo, lo que planteará seis escenarios con sus propias características.

5.2.1. Crecimiento de la votación válida por incorporación del electorado externo, producto de algún efecto cautivante de la campaña, al cual se agregan las transferencias tradicionales entre los partidos, lo que puede afectar los resultados de un partido o candidato, de acuerdo a las tres alternativas siguientes:

i. Se captó todo lo que le correspondía captar del exterior; pero además, se recibieron transferencias de otros con un interesante crecimiento de la votación propia (+ + +)²³. Resultado: llegaron más de los que tenían que llegar. Se ganó en votación y participación. Excelente: entran, recibo, gano.

ii. Se captó lo que correspondía captar; se transfirió a terceros en menor medida de lo captado, conservando, por tanto, un crecimiento de la votación propia, pero no suficiente para mantener la participación porcentual (+ - +). Resultado: llegaron, pero menos de los que tenían que llegar. Se ganó en votación, pero se perdió en participación. Aceptable: entran, transfiero poco, gano/pierdo (según el grado de deterioro de la participación).

iii. Se captó lo que correspondía captar; se transfirió a terceros más de lo captado en tal medida que se deterioró la votación propia (+ - -). Resultado: no llegaron los que debían llegar y, además, se escaparon parte de los propios. Se perdió en votación y participación. Malo: entran, transfiero mucho, pierdo.

5.2.2. Deterioro de la votación válida por un éxodo del electorado hacia la abstención, los votos nulos y blancos, producto de falta de interés o algún efecto decepcionante de la campaña, al cual se asocian transferencias de o a otros partidos. Puede afectar los resultados de un partido o candidato, de acuerdo a las tres alternativas siguientes:

i. Se marchó parte del electorado, pero se recibieron transferencias de otros partidos, en mayor cuantía en relación al éxodo que debiera haberlo afectado, con lo cual se logró un interesante crecimiento de la votación propia (- + +). Resultado: llegaron más de los que tenían que haberse ido. Se ganó en votación y participación. Bueno: salieron, recibo mucho, gano.

ii. Se marchó parte del electorado, pero se recibieron transferencias de otros partidos, en menor cantidad que el éxodo que debiera haberle correspondido, afectando parcialmente la votación propia, tolerando una mejor participación (- + -). Resultado: se fueron, pero menos de los que podrían haberse ido. Se perdió votación, pero se alcanzó a ganar participación. Tolerable: salieron, recibo poco, pierdo/gano (según grado de crecimiento de la participación).

iii. Se marchó parte del electorado; no se recibieron transferencias de otros partidos, con evidente deterioro de la votación propia (- - -). Resultado: se fueron los que tenían que irse pero, además, partieron muchos de los que tenían que haberse quedado. Se perdió votación y participación. Pésimo: salieron, transfiero, pierdo.

²³ (+ + +) corresponde a los signos de los tres factores.

En síntesis, las combinaciones que se pueden generar con los factores antes enunciados y sus signos son seis, con interpretaciones precisas como indicadores de estabilidad o inestabilidad de las votaciones en los lugares de análisis, permitiendo identificar aquellos de características comunes, introduciendo no sólo el concepto de variación sino, además, por su cuantía, serán indicadores de la fuerza y de la dinámica del fenómeno, como se puede observar en los ejemplos contenidos en los cuadros 2 y 4. Los índices, al estar referidos a la votación de referencia, permiten volver a los valores absolutos de ambas elecciones, a través de una simple operación aritmética.

Se aprecia una clara diferencia con la costumbre de expresar los cambios producidos entre dos elecciones por diferencia entre votaciones, lo que representa una cantidad numérica de votos, o por el cambio de la participación, lo que se manifiesta como una diferencia de puntos porcentuales. En ese contexto, ambas expresiones dificultan un estudio comparativo y no advierten sobre si la participación ciudadana ha mejorado o se ha deteriorado, ni menos permiten elucubrar sobre tendencias, sus orígenes y consecuencias, como se puede observar en los ejemplos de los cuadros 1 y 2.

Una matriz que resume la representación de estos factores y los comentarios anunciados con sus seis posibles combinaciones se muestra en el Cuadro 7. En él se ilustran los canales que se generan entre la hipotética votación que debió haber entrado o salido, respecto a un evento de referencia, y lo que finalmente se ganó o perdió, pasando por una figura intermedia, el impacto, que registra la diferencia y las correspondientes consecuencias en la participación.

Gráfico Nº 3. Matriz de factores

VARIACION VOTACION	VALIDA	IMPACTO	PROPIA
Índices de variabilidad	"x"	"y"	"x+y"
Universo + votantes en crecimiento	ENTRARON +	RECIBO +	GAN O +
Universo - votantes en deterioro	SALIERON -	TRANSFIER O -	PIERDO -

En un análisis nacional por distritos o comunas se observan habitualmente todas ellas, privilegiándose ciertas combinaciones, de acuerdo a la intensidad del cambio del universo de los votos válidos.

Con estos tres factores podemos distinguir distintos tipos de comportamientos, estables e inestables. Destacarán lugares en ascenso y en deterioro y la intensidad de éstos, además de un sinnúmero de otros elementos

de análisis²⁴. Ellos permitirán una visión ampliada y detallada del comportamiento electoral de un candidato o partido a nivel local, territorial y nacional. Es como la aplicación de un “zoom”, que permite ver las irregularidades de los territorios. Sin embargo, el objetivo principal no es tanto encontrar explicaciones a lo sucedido, sino utilizarlo como herramienta para facilitar el análisis y la planificación futura. Superados los ordenamientos clásicos de valores absolutos y porcentajes, esta metodología más avanzada, no tradicional, sustituye la mayor parte de dichos valores por índices. Estos destacan, primero, la variación de los votos válidos del universo de electores, que representa la participación ciudadana; segundo, el impacto, esto es un índice adicional de ajuste por transferencias, que representa el cambio del poder político; y, tercero, la variación de la votación partidaria, suma de los dos anteriores, y que acusa el cambio de la votación del partido o candidato. El índice de impacto es el más significativo, que marca los efectos de la campaña partidista. Su valor puede ser calculado indistintamente sobre los valores absolutos o de porcentajes, como se indicó en su oportunidad.

Establecidas las características propias de la elección a través de los signos y cuantía de los índices, se puede profundizar en las causas de la estabilidad e inestabilidad, ordenándolas por resultados o comportamientos similares y agregando otros elementos, como pueden ser los candidatos o partidos, la población de las localidades, las características de las votaciones de los partidos en particular, o mandatarios en ejercicio, los que permiten inferir la situación de competencia con los rivales, las dificultades y bondades de cada localidad, la imagen de un partido político, de un candidato o de los efectos de la administración de la autoridad municipal. De igual manera, podríamos clasificarlos de acuerdo a la cantidad de positivos y negativos, advirtiendo que el primero de ellos, el crecimiento externo, es un factor común para los diferentes partidos que compiten en el evento. Se supone que si es positivo, o todos los partidos y candidatos, o alguno en especial, contribuyeron a una mayor concurrencia de electores y habrán capitalizado al menos un aspecto positivo; y, si es negativo, todos tienen su cuota de responsabilidades en el castigo del electorado, sin que ello signifique que todos gocen o sufran por igual de los beneficios o de los deterioros, respectivamente, lo que aparecerá acusado en el índice de impacto.

Asimismo, se pueden apreciar correlaciones entre resultados de distintas elecciones de una misma característica: de tipo presidencial, parlamentaria o municipal, o entre ellas. Incluso se puede ir más lejos y correlacionarlos con índices económicos o de desarrollo social, tanto locales como nacionales.

La presentación de este modelo y su formulación matemática deja en evidencia que acepta comparaciones entre los valores contabilizados y admite agrupamiento de comportamientos comunes²⁵. Además, si fuera necesario, permite acceder a través de una simple operación aritmética a todas las cifras electorales tradicionales no presentes, sin necesidad de operar con planillas recargadas de información.

La posibilidad de aproximarse a definir las votaciones externas y de transferencias

²⁴ Supra: 6. Bondades del análisis dinámico en la evaluación de elecciones, p. 150.

²⁵ Esta particularidad permite la utilización del método multivariable MDS (Multidimensional Scaling) para ilustrar conjuntos de comportamiento común y distanciamiento entre ellos.

reales para cada opción es imposible con la información disponible, atendiendo a que se dispone de sólo una ecuación, con un sinnúmero de variables según la cantidad de partidos o candidatos en competencia. Otros elementos de análisis y especulaciones permitirán mayores grados de aproximación, teniendo debido cuidado de aplicar las compensaciones correspondientes a los índices respectivos, pues ellos actúan cuales vasos comunicantes entre las diferentes posibilidades de transferencias.²⁶

Situaciones futuras pueden ser evaluadas utilizando la información de tendencias definidas por las potencialidades y signos, donde la elección próxima pasa a ser la incógnita y el analista puede asignar valores a los factores, de acuerdo a los antecedentes disponibles, y acceder a las participaciones y votaciones necesarias para superar o defenderse de la competencia.²⁷

Finalmente, es preciso destacar que la herramienta no es un instrumento para establecer la verdad absoluta de lo pasado, ni para predecir el futuro. Permite, junto a otros antecedentes, especialmente las encuestas, una aproximación más fina y una visión diferente de las bondades o dificultades que será preciso enfrentar. Estudios de opinión, análisis de mesas específicas, una planilla electrónica equivalente a una mesa de juego y otros recursos son el complemento necesario para alcanzar mayores grados de certeza²⁸. Para los candidatos y sus planificadores es una apetitosa fuente de recursos adicionales.

5.3. Representación gráfica, una mejor percepción

La representación gráfica de los factores pasa a reemplazar los gráficos tradicionales. En el gráfico de análisis dinámico se muestran los crecimientos o decrecimientos de los tres índices. Con línea gruesa roja se destaca la evolución del impacto en elecciones sucesivas, junto a la evolución de la variación de la participación ciudadana y la votación partidaria, como se observa en el Gráfico 6, que corresponde a la votación del conglomerado político de la Concertación a partir de 1989.

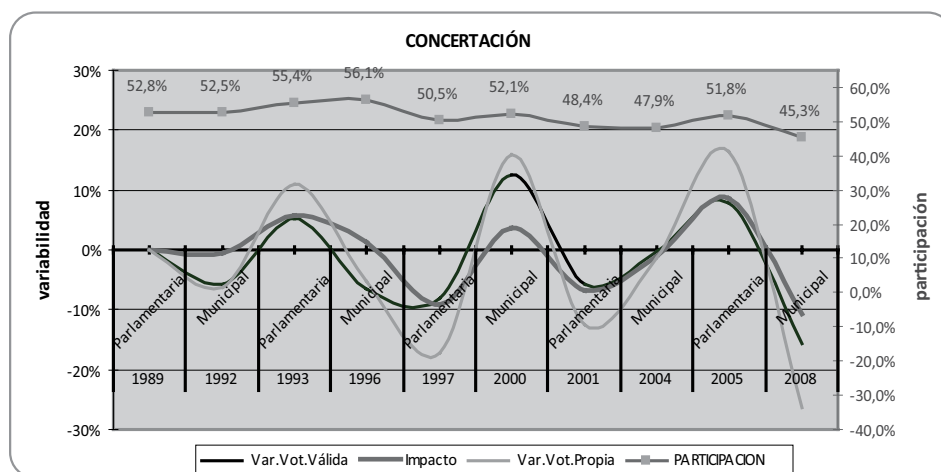
Referida a un segundo eje, se ha incluido la curva de porcentaje de participación del evento correspondiente. Con ello se logra tener a la vista el nivel de presencia en el cual se han originado las variaciones, lo que mejora la percepción del fenómeno. No será igual de trascendente el efecto de la variabilidad en niveles de participación baja que en uno de participación alta.

²⁶ En Europa existen institutos especializados que realizan encuestas a salida de urna, para profundizar en el origen y destino del voto.

²⁷ En las elecciones parlamentarias de 1989 se hizo una simulación con el objeto de detectar los distritos interesantes donde sería factible obtener dos cargos para la Concertación de acuerdo al sistema binominal. Sus resultados, aunque no fueron debidamente aprovechados por razones políticas en su totalidad, se aproximan a los de Neut S., Roberto A. Estrategia de los Partidos en una Elección Parlamentaria: Un Enfoque de Teoría de Juegos con Aplicaciones. Tesis de grado de M.T., 1996.

²⁸ Existe una gran cantidad de modelos de simulación bajo los conceptos electorado y candidatos, similares a los utilizados en campañas de publicidad de productos. Bajo otro concepto, se puede destacar el Proceso Analítico Jerárquico (AHP por su sigla inglés), conjuntamente con el Proceso Analítico Interrelacionado (ANP) de Proceso de Toma de Decisiones del Dr. Thomas L. Saaty, Editorial Universidad de Santiago, 2004.

Gráfico N° 4



La representación del impacto en esta nueva imagen maximiza las sutiles diferencias de la curva de participación con la que está directamente relacionado. Asociada a las curvas de variación del universo de votantes y de la votación propia, permite identificar de inmediato el origen del fenómeno. Con nitidez resaltan los impactos positivos (1993, 2000 y 2005) y los negativos (1997, 1999 y 2001).

El impacto positivo se produce cuando el crecimiento de la votación partidaria es superior a la de los votos válidos (la curva de la primera se ubica por sobre la segunda). Este efecto se aprecia con claridad en las elecciones parlamentarias de los años 1993 y 2005, con respecto a la municipal inmediatamente anterior. En ellas se ha producido un ingreso importante de nuevos votantes, el que es aprovechado por la Concertación, admitiendo el calificativo de excelente.

Otros dos impactos positivos se observan en las elecciones municipales de 1996 y 2000, precedidas de una elección parlamentaria y otra presidencial, respectivamente; esta vez, ambos están acompañados por valores negativos en algunos factores, los que alertan sobre particularidades. En el primer caso -1996-, el impacto alcanza a ser levemente positivo, gracias a que la pérdida en la votación propia es ligeramente menor al de la válida, y este hecho permite calificarlo como un resultado tolerable, en un escenario de deterioro. En la elección municipal del año 2000, respecto a la presidencial anterior, se observa un impacto notoriamente positivo, al haberse conservado aproximadamente la votación propia, con una participación ciudadana en franco deterioro. La primera, próxima al eje cero, confirma un electorado fiel; se logra conservar a sus seguidores, a pesar de la reducción del universo de votantes. Si algunos se fueron, otros llegaron, como consecuencia del triunfo presidencial inmediatamente anterior, en una expresión de adhesión. El resultado es calificado como bueno, en un marco de deterioro de la participación ciudadana.

En contrapartida, el impacto es negativo en la elección presidencial de 1999, no simultánea con parlamentarias. En esta oportunidad se produce un importante crecimiento de los votantes, pero la Concertación no es favorecida y crece en cuantía

menor; y por tanto, la curva representativa del crecimiento propio se ubica bajo la de votación válida, afectándola con un impacto negativo. Un resultado aceptable, considerando en este caso un aprovechamiento parcial de la nueva concurrencia y una alerta roja frente a la competencia.²⁹

Otros impactos negativos se observan bajo diferentes escenarios en las elecciones municipales 1992, parlamentarias 1997 y 2001, y municipales 2008, respecto a las anteriores, parlamentaria en el primer caso y municipales en los dos siguientes. En todas ellas, aunque en diferente grado de magnitud, los tres factores son negativos, siendo los resultados merecedores del calificativo de pésimo. Las variaciones de las votaciones propias acusan mayor deterioro que las válidas. La curva representativa de la primera se ubica por debajo de la ilustrativa del cambio del total de votantes.

El ejemplo ilustrado corresponde a un resultado nacional, que es la integración de resultados locales. En éstos las variaciones son notablemente más exageradas y, en general, los seis escenarios están presentes, como puede observarse en los ejemplos.

6. Bondades del análisis dinámico en la evaluación de elecciones

En resumen, el análisis dinámico es una metodología apropiada para comparar eventos electorales a través de factores de variabilidad. Incorpora un nuevo valor de evaluación, el impacto, que pasa a representar la potencialidad real de una campaña electoral, al cuantificar el grado de éxito o fracaso de ella.

Entre sus bondades podemos citar:

- i. Destaca con índices las variaciones de los resultados de la participación ciudadana, de la votación partidaria y, a través del impacto, el efecto de ambas en una campaña política;
- ii. Realza, con el índice de impacto, el efecto de la campaña en el cambio del poder político del partido o candidato;
- iii. Permite comparar fácilmente los comportamientos en las circunscripciones electorales y entre comunas, distritos y regiones, y entre éstas con los resultados nacionales;
- iv. Admite comparar el comportamiento de los candidatos entre ellos y con respecto al de los partidos, listas o conglomerados, y sus grados de competencia;
- v. Comprueba cuáles partidos contribuyen, en mayor o menor medida en los cambios de resultados y qué localidades, candidatos y segmentos de la población inciden con mayor fuerza en los cambios de tendencia observados;
- vi. Representa en un sólo gráfico las variaciones de la votación válida, de la votación propia y del impacto;
- vii. Exhibe, a través de gráficos las líneas de tendencia de los comportamientos y la cuantía de potencialidades;

²⁹ Se incluyó en esta serie la elección presidencial junto a las parlamentarias y municipales, con el propósito de ilustrar el impacto negativo en un escenario de crecimiento de votación.

viii. Resume en un solo cuadro el conjunto de variables del comportamiento electoral, expresadas en valores comparables y cuantificables.

ix. Facilita construir una matriz con el comportamiento de elecciones sucesivas y entre elecciones específicas;

x. Permite hacer simulaciones de una elección futura o proyecciones utilizando los coeficientes de variabilidad conocidos;

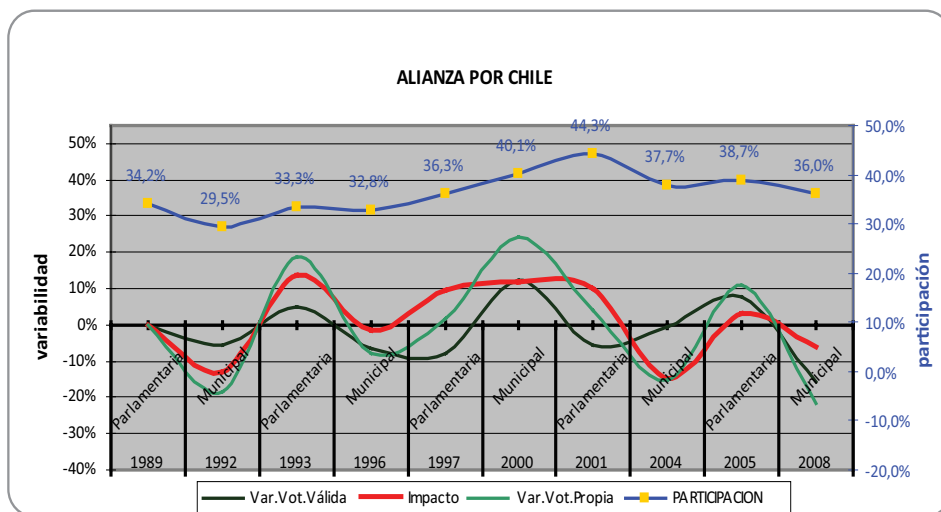
xi. Evalúa la factibilidad real de los resultados anticipados en encuesta; permite realizar estudios comparativos de índices de comportamiento electoral con índices económicos o sociales, y

xii. Es fácil de corroborar, mediante una verificación simple, el cálculo correcto de los factores.

6.1. Ejemplos ilustrativos

Con el objeto de complementar la ilustración sobre el comportamiento de la Concertación, se presenta en el Gráfico 3 el de la segunda coalición mayoritaria del país, la Alianza por Chile.

Gráfico Nº 5



Cabe destacar que el impacto negativo en las recientes elecciones municipales para ambas coaliciones nos es promisorio.

Como el resultado de cada una de las coaliciones es la sumatoria del comportamiento particular de los partidos que la componen, se agregan los Gráficos 4 y 5, correspondientes a los resultados de las elecciones parlamentarias de los partidos Demócrata Cristiano (DC) y Unión Demócrata Independiente (UDI), por el hecho de ofrecer particularidades interesantes en sus tendencias y ser gravitacionales al interior de sus conglomerados, debiendo tenerse a la vista, para un justo juicio, los antecedentes de sus otros aliados. En ellos puede observarse el efecto dispar

de la participación ciudadana sobre el impacto. Su lectura permite interpretar sorprendentes decisiones políticas partidarias.³⁰

Gráfico N° 6

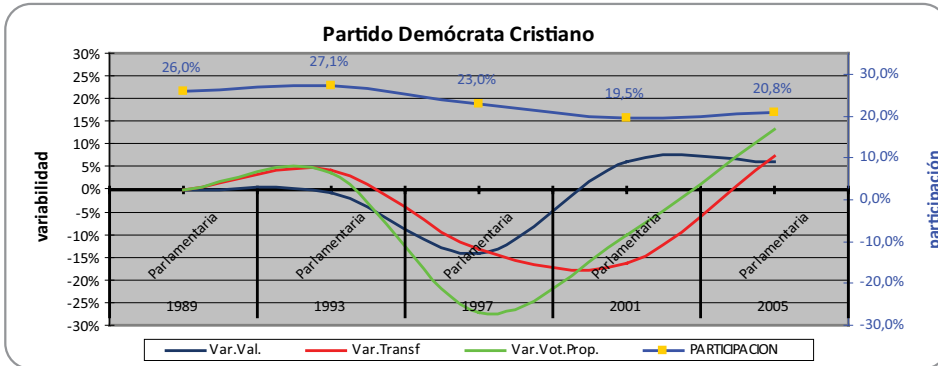
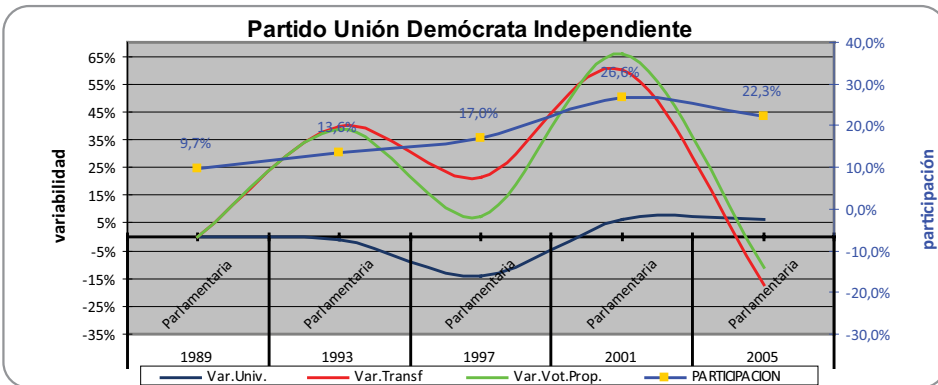


Gráfico N° 7



Como ejemplo de ordenamiento de resultado se presentan los cuadros convencionales 1 y 3, con resultados de elecciones de algunas comunas, para efecto de una comparación con los cuadros 2 y 4, de la evaluación dinámica correspondiente. Se aprecia que los índices dan una visión cabal de lo que sucede en las comunas entre las dos elecciones y su relación con el comportamiento nacional, aspecto de difícil apreciación en los cuadros de valores absolutos y porcentajes de participación, donde a lo más podrá hacerse diferenciaciones recurriendo a los valores de participación porcentual.

³⁰ La extensión limitada del texto impide agregarlos.

Cuadro N° 8

Circunscripción	PRESIDENCIAL 1999 1a v			PRESIDENCIAL 2005 1a v.		
	CONCERT.	PARTICIP.	VÁLIDOS	CONCERT.	PARTICIP.	VÁLIDOS
COMUNA COLINA	10.200	37%	27.386	11.502	40%	28.958
MAIPU	59.252	50%	118.084	71.689	49%	147.053
COQUIMBO	31.747	53%	59.779	30.201	49%	62.038
PAÍS	3.383.339	48%	7.055.128	3.167.939	46%	6.893.583

Cuadro N° 9

Circunscripción	Presidencial 1999 - 2005			
	Var, vot. Val.	Impacto	Var.Vot.Prop	calific.
COMUNA COLINA	6%	7%	13%	excelente
MAIPU	25%	-4%	21%	aceptable
COQUIMBO	4%	-9%	-5%	malo
PAÍS	-2%	-4%	-6%	

Cuadro N° 10³¹

Circunscripción	Presidencial 2005 1a v.			Concejales 2008		
	CONCERT.	PARTICIP.	VÁLIDOS	CONCERT.	PARTICIP.	VÁLIDOS
COMUNA LINARES	16.338	40%	40.852	17.408	51%	34.430
MAIPU	71.689	49%	147.053	59.142	55%	107.716
CONSTITUCION	10.317	50%	20.500	6.440	35%	18.240
PAÍS	3.167.939	46%	6.893.583	2.520.562	45%	5.569.999

Cuadro N° 11³²

Circunscripción	Presidencial 2005 - Concejales 2008			
	Var.Vot Val	Impacto	Var.Vot.Prop.	Calificación
COMUNA LINARES	-16%	22%	7%	bueno
MAIPU	-27%	9%	-18%	tolerable
CONSTITUCION	-11%	-27%	-38%	pésimo
PAÍS	-19%	-1%	-20%	

³¹ Los resultados de votación de concejales son los provisorios entregados por el Ministerio de Interior. Con seguridad habrá variación en la votación válida.

³² Ídem.

Los ejemplos seleccionados exhiben las 6 combinaciones de signos de los índices y sus múltiples efectos, como también el dispar comportamiento de circunscripciones entre ellos y respecto al valor nacional. Observando el impacto junto a la variación de la votación propia, se aprecia cómo lo que aportan, por ejemplo, Linares y Maipú, es contrarrestado por Constitución. También están representadas las sorpresas de mejores participaciones con votaciones en deterioro y las inversas, como es el caso de la comuna de Maipú en concejales y presidenciales, respectivamente. La heterogénea variación de la participación ciudadana en las localidades pequeñas llegan a superar el 100%, producto de diversas causas, entre otras los cambios de inscripción promovidos por candidatos.

7. Comentario final

El estudio, junto con exponer una nueva metodología de análisis, se ha orientado a explorar conceptos y materias que dicen relación con los resultados electorales, sus tendencias, proyecciones, formas de relacionarlos y utilizarlos en forma práctica; temas que constituyen una parte específica de los tratados de marketing político electoral, de los manuales y guías para candidatos, los que sólo se limitan a enunciarlos.³³

Se ha puesto énfasis en la posibilidad de encontrar nuevos factores, coeficientes, correlaciones y ordenamientos, que serían de gran utilidad para hacer más efectivo el trabajo en el análisis de resultados y en la estrategias para una campaña electoral, con el objeto de aproximarse a previsiones más realistas, integrándolos junto a las percepciones recogidas por los activistas de la campaña, los candidatos en terreno, los sondeos de opinión y las demostraciones de apoyo de la población.

Con liviandad se especula que luchando por el piso de votación de una elección anterior, apoyado en una adecuada estrategia, se puede acceder al triunfo. También es una creencia muy generalizada que una campaña de imagen, con ayuda de medios suficientes, asegura el éxito. Las herramientas disponibles no permiten validar estas especulaciones y las experiencias han sido dolorosas para muchos de sus seguidores.

Es preciso reconocer que, aun con las mejores herramientas y los más acuciosos estudios, la incertidumbre seguirá presente hasta el día de la elección. Ellas podrán ayudar al proyecto, pero pocas veces a adelantar resultados. No se trata de infundir una percepción desalentadora o pesimista que pudiera disuadir a los potenciales candidatos, sino incentivar a la participación de una nueva generación en la política y hacer conciencia sobre la conveniencia de una mayor y verdadera participación ciudadana.

Si alguien expresó en alguna oportunidad que la política no es una ciencia exacta, se podría agregar, por consecuencia, que las elecciones tampoco lo son, con la excepción de los cómputos finales, donde sí debe velarse porque sean rigurosamente exactos.

³³ En idioma español, se destacan: Rabella, Ricardo. *Quiero ser Político*. Ediciones Gestión, Madrid, 2000; y Sanchís, José Luis y Magaña, Marcos. *Elecciones, Manual del Candidato*. Ediciones AlyMAR, España 1999.

Bibliografía

- Bernd, J.L. *Mathematical Applications in Political Science*. Southern Methodist University Press, Dallas, 1966.
- Guilisasti Tagle, Sergio. *Partidos Políticos Chilenos*. Editorial Nacimiento, Santiago, 1964.
- McPhee, William N. *Formal Theories of Mass Behavior*. Collier-Macmillan, Londres, 1963.
- Neut S., Roberto A. *Estrategia de los Partidos en una Elección Parlamentaria: Un Enfoque de Teoría de Juegos con Aplicaciones*. Tesis de grado de M.T., 1996.
- Rabella, Ricardo. *Quiero ser Político*. Ediciones Gestión, Madrid, 2000.
- Sanchís, José Luis y Magaña, Marcos. *Elecciones, Manual del Candidato*. Ediciones AlyMAR, España 1999.
- Vallès, Josep y Bosch, Agustí. *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*. Editorial Ariel, Barcelona, 1997.
- Wilhelm, Ricardo. *Análisis Matemático de Elecciones, una estrategia electoral*. Editorial Universitaria, Santiago, 1973.

**Fiscalización de los actos del Gobierno
por la Cámara de Diputados**



Informe de la Comisión Investigadora de las privatizaciones en Chile en el período 1973-1990 (extracto)

Alicia Gariazzo Gavilán*

1. La Comisión Investigadora

La “Comisión Especial Investigadora de la Anterior Administración de la Corporación de Fomento de la Producción y la Privatización de sus Empresas Filiales”, constituida en la Cámara de Diputados en 1991, tuvo como objetivo investigar la pérdida patrimonial experimentada por la privatización de empresas estatales, el servicio de las deudas, el otorgamiento de créditos, las donaciones de patrimonio, la condonación de deudas a terceros y las diferentes formas de subsidio al sector privado desarrolladas en el período 1973-1990. Dicha Comisión no cuantificó la totalidad de la pérdida patrimonial, debido a lo cual en 2004 la Corporación decidió constituir una nueva Comisión Investigadora con los mismos objetivos. Pese a la escasez de información del período en estudio, esta Comisión elaboró un Informe, aprobado por la Sala en 2005, cuyas principales conclusiones nos permitimos presentar en esta síntesis. Es necesario destacar que la Comisión mencionada evacuó un informe de minoría, cuya síntesis también se incorpora a estas páginas.

* Licenciada en Ciencias Económicas con Mención en Economía de la Universidad de Chile y Doctorada en Historia Económica de la Universidad de Londres. Analista económica de Comisiones de la H. Cámara de Diputados.

2. Informe de la Comisión Investigadora de 2004

2.1. Privatizaciones y pérdida del patrimonio público

Durante el período 1973-1990 se enajenaron y devolvieron 725 empresas y activos industriales, de esta cifra, 341 empresas fueron devueltas a sus dueños sin retribución, por haber sido requisadas o intervenidas en su momento. Dentro del total de las empresas, había 124 calificadas como las más grandes y 46 de ellas eran estatales desde antes de 1970. La suma de ambos grupos constituye parte del conjunto de las 169, llamadas las “más importantes”. Dentro de éstas, se destacan 25 empresas enajenadas muy rápidamente, después del plebiscito de 1989 y 43 pertenecientes a la denominada “área rara”, de las cuales 35 fueron doblemente subsidiadas por el Estado al ser dos veces privatizadas.

La Contraloría General de la República informó que gran parte de las empresas enajenadas fueron vendidas a un precio de venta inferior a su valor libro, lo que implicó una pérdida de patrimonio público. Según diferentes métodos de cálculo, las pérdidas oscilan entre el 27%, el 42% o el 69% del capital vendido en el período 1985-89, y el valor neto llega a US\$ 2.223.163.439,98 en el lapso que media entre 1978 y 1990, y por 30 empresas enajenadas.

Por otra parte, en el ámbito agrario se entregaron a privados 3.912 predios, que contaban con una superficie total de 3.182.225 hectáreas expropiadas de acuerdo a la Ley de Reforma Agraria. Alrededor del 30% de estas tierras y que habían sido devueltas a sus anteriores propietarios, y entre un quinto y un tercio se remató entre los campesinos. Ya en 1979, la mitad de los campesinos que habían recibido tierras se vieron obligados a vender, dada la disminución del apoyo técnico y crediticio. Junto con la privatización de la tierra se traspasó al sector privado la infraestructura de la intermediación agrícola. Se remataron los animales, la maquinaria e insumos, el mercado de capitales, las empresas agroindustriales y el mercado de aguas. Según el Código de Aguas de 1951, este recurso se consideraba un bien nacional de uso público, no pudiendo particulares gozar o disponer libremente de las aguas de regadío. El nuevo Código de Aguas, de 1981, decretó que las aguas seguían siendo de uso público, pero que sobre ellas se constituyó el denominado “derecho de aprovechamiento”, lo que permite a un particular su uso, goce y disposición, y éste puede ser transferido libremente, sin contemplarse un uso específico ni su caducidad.

Entre otras donaciones, la CORFO donó 65 inmuebles. A su vez, el Ministerio de Bienes Nacionales enajenó 15.888 inmuebles, de los cuales 10.869 fueron a manos de privados. No se cuenta con las tasaciones y el precio de venta de los inmuebles enajenados por dicho Ministerio.

El valor libro neto de las donaciones de CORFO, sólo en 1989, llegó a \$1.900.000.000 en moneda de ese año, lo que representaba el 16,4% del total de su activo inmovilizado, y el 14 de febrero de 1990 se donó bienes al Fisco por la suma neta de \$2.837.589.514 en moneda de ese año, que representaban el

25% de este mismo activo.¹

La CORFO quedó con deudas contraídas por las empresas filiales enajenadas por un monto de US\$1.732 millones por 14 años (1990-2004). Los pasivos de CORFO, que constituían el 12% de su patrimonio en 1984, pasaron a representar un 131% en diciembre de 1989.²

El 30% de los ingresos percibidos por las privatizaciones fue a las arcas de CORFO y se destinó a otorgar créditos para la adquisición de acciones de empresas. El 70% restante fue a Fondos Generales de la Nación, es decir, no hubo un ítem específico en el Presupuesto Fiscal para los ingresos provenientes por concepto de privatizaciones.

Los ingresos no se destinaron a nuevas colocaciones ni a reducciones de endeudamiento, sino que fueron destinados a reducir el déficit fiscal que venía del período anterior y, posteriormente, a compensar la pérdida de ingresos fiscales por la reforma tributaria que los disminuyó, y por la creación del sistema de AFP, que también fue financiado por el Estado.

En 1990 la CORFO fue entregada en situación de crisis al nuevo Gobierno. Se le debían US\$ 800 millones, y por su parte, adeudaba cerca de US\$ 1.000 millones, teniendo más de US\$ 1.000 millones en cauciones. Gran parte de su deuda externa provenía de la privatización de ENDESA. Aquella ascendía a US\$500 millones, en tanto que la deuda con ENDESA por la compra de EDELNOR era de US\$150 millones. Al mismo tiempo, al 31 de diciembre de 1990 había un total de préstamos vencidos CORFO-BID por un monto de \$7.253.728.000, por concepto de deudores incobrables susceptibles de castigo, de los cuales correspondían a \$4.479.265.000 eran deudores declarados en quiebra.

2.2. Subsidios al sector privado

Pese al objetivo de “terminar con los subsidios a las empresas”, el Gobierno decidió subsidiar al sector privado, para crear una clase empresarial dinámica y competitiva que pudiera hacerse cargo del modelo económico.

En este intento, no sólo hubo subsidios a través del precio de venta de las empresas, sino a través de créditos blandos, de rebajas de tributación, de castigos a préstamos, de donaciones, incentivos y comodatos urbanos.

Entre las donaciones se destaca la entrega de INACAP al sector privado que implicó una pérdida patrimonial fiscal de \$4.000 millones en moneda de 1988. De la misma manera, se traspasó la propiedad para su administración de 76 institutos de enseñanza técnico profesional.

La CORFO “castigó” préstamos, sólo entre 1987 y 1990, por un total de US\$ 117.510.853, entre los que se destacan la deuda de los transportistas, cuya flota fue financiada por CORFO, teniendo hacia 1990, el 99,9% de su deuda vencida, y que alcanzaba a US\$ 31.980.141.

¹ Autorizado mediante Acuerdo del Consejo N° 1.340 del 14.02.90 sin que se autorizara la Resolución correspondiente.

² Exposición del Ministro de Economía, Carlos Ominami, frente a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados de 1991. Cita un estudio realizado por CORFO en 1990.

Según fuentes secundarias, entre los castigos otorgados por el Banco del Estado durante el período, se destacan empresas vinculadas al proceso privatizador, como Chilgener e Inversiones Longovilo Ltda., empresa controlada por Juan Hurtado Vicuña, su hermano Nicolás y familia; y la Sociedad es Calichera S.A., Chispitas I y II, creadas por José Yuraszeck para controlar la gestión de Chilectra Metropolitana.

La crisis de 1982 significó que el Estado tuviera que intervenir una serie de empresas, especialmente la banca y las recientemente creadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) del “área rara”, para ayudarlas a salir de la crisis y la quiebra. Ello implicó fuertes subsidios, tanto para sanear su situación financiera, como después al reprivatizarlas, por concepto de precio de venta y de préstamos blandos a los nuevos compradores.

El Estado se hizo cargo de las deudas a través de un mayor endeudamiento externo del Banco Central y de otras entidades públicas, a fin de proveer las divisas necesarias para cubrir los pagos de intereses. También otorgó garantía pública a la deuda externa de los bancos nacionales, e implementó las operaciones de conversión de deuda, que redujeron en mayor proporción la deuda privada.

Otras empresas del “área rara” fueron pagadas con pagarés de la deuda externa (swaps), lo que tuvo por objeto la obtención de divisas, pero ello implicó otro subsidio al sector externo en la compra de activos y empresas nacionales. Así, por ejemplo, el Bankers Trust adquirió el control del Consorcio Nacional de Seguros de Vida, CNS Vida, con pagarés de la deuda externa, los que en ese momento se cotizaban en los mercados financieros internacionales en un 60% de su valor de carátula y el Banco Central los recibía en un monto cercano al 100%. Entre 1985 y 1991, período durante el cual funcionó este mecanismo, la capitalización de la deuda mediante estos pagarés llegó a US\$ 3.599,5 millones.

En el caso de las obligaciones subordinadas, posteriormente se establecieron mecanismos de subsidio a los bancos comerciales, cobrándoles una tasa de interés por dichas deudas inferior a la cancelada por el Banco Central.

De esta manera, es imposible cuantificar con precisión el subsidio que entregó el Estado de Chile al sector privado durante el período 1973-1990 con el fin de implantar un modelo económico que, a juicio de sus partidarios, ha traído a Chile el éxito, el crecimiento, la estabilidad económica y política y el prestigio internacional. Un modelo que se aplicó, sin embargo, sin buscar previamente consensos en la sociedad civil y sin la aprobación de todos los sectores de ésta.

2.3. Marco jurídico

Las privatizaciones contaron con su propia legalidad. La venta de acciones a través de venta directa, la compra de éstas por funcionarios públicos y los diferentes tipos de subsidios fueron entregados dentro de la legalidad vigente. Por lo tanto, no se consideró éticamente reprochable que funcionarios de la CORFO pasaran a ser dueños o directores de las empresas privatizadas, como el yerno de Augusto Pinochet, Julio Ponce Lerou, Roberto De Andraca, Bruno Phillipi, José Yuraszeck y otros, y que compraran acciones miembros de la Junta Militar y de la

Plana Mayor de CORFO, dentro del mecanismo del “capitalismo popular”.

Sin embargo, hubo críticas respecto a la forma de llevar a cabo desde CORFO los préstamos y hubo algunas denuncias de irregularidades, tales como: otorgar préstamos con datos falsos, personas inexistentes o domicilios adulterados; girar préstamos en condiciones irregulares, para especulación o fines personales; fraccionar créditos para evitar tramos superiores; no controlar la inversión del mutuo en los fines para los que fue solicitado, y renegociar deudas irregularmente.

Algunas sumas castigadas desaparecieron de la contabilidad de CORFO y se dejaron de cobrar, como: Resolución N° 1.431, por US\$ 774.359; Resolución N° 1.432, por US\$ 62.899,99; y Resolución N° 1.436, por US\$ 3.752.668,52, todas del 23 de octubre de 1989.

2.4. Desigualdad y concentración económica

Los economistas del Gobierno Militar consideraban que la privatización total traería consigo el éxito y la eficiencia empresarial. Fue así como en Chile se privatizó, o se inició la privatización, no sólo de las empresas estatales, sino de la educación, la salud, los transportes, la previsión, la tierra y las aguas.

Un objetivo explícito fue “diseminar la propiedad”, dado que se consideraba que el Estado creaba monopolios estatales y la burocracia estatal tomaba las decisiones en nombre de la sociedad sin su participación. Sin embargo, trajo consigo la situación de desigualdades sociales más intensas de la historia del país. La participación del quintil más pobre en el gasto se redujo de 7,6% en 1969, a 5,2% en 1978 y a 4,4% en 1988. El país tuvo caídas de 15% y recuperaciones de 10%, tanto en los años 70 como en los 80. En el período de Jorge Alessandri, el PIB tuvo un crecimiento de 3,7%; en el de Eduardo Frei Montalva, de 4,0%; en el de Salvador Allende, de 1,2% y en el de Augusto Pinochet, de 2,9%.

Esto se produjo por la liberación de precios, especialmente de los bienes y servicios básicos; por las privatizaciones que implicaron despidos de personal y alzas de precios; por las rebajas de salarios, las reformas tributarias regresivas y el control del crédito por los empresarios más grandes.

Además, estas políticas y, en especial, la financiera, contribuyeron a concentrar la propiedad y a fortalecer a los grupos que contaban con más poder económico. Estos grupos, por tener el control de los bancos y de la gran mayoría de las empresas industriales, pasaron a obtener créditos externos con tasas de interés real muy inferiores a las prevalecientes en el mercado financiero nacional. Es así como se inicia una espectacular acumulación de capital financiero en Chile. Los que tenían dinero, o lo obtenían en el exterior, lo prestaban a través de sus instituciones financieras, cobrando los altos intereses prevalecientes en el mercado nacional de capitales, aumentando con ello su disponibilidad de dinero, para prestarlo nuevamente a altos intereses, y así, sucesivamente.

De esta forma, el capital financiero fue concentrándose y fortaleciendo a los grupos económicos que controlaban el mercado de capitales. Los deudores eran principalmente los pequeños y medianos empresarios que, poco a poco, se fueron descapitalizando, especialmente aquellos que no podían trasladar el costo del capital

financiero a los precios de sus productos.

Gran parte de los grupos económicos más importantes que existen hoy surgieron, o fueron apoyados, por los procesos implementados por el período 1973-1990, tanto porque pocos grupos tenían poder de compra, o porque el apoyo estatal se concentró en los escasos que tenían mayor capacidad empresarial.

El Grupo Luksic se vio favorecido por la reprivatización de la Compañía de Cervecerías Unidas en 1986, cuando esta empresa formaba parte del “área rara” era un holding con alto endeudamiento. Su control permitió al Grupo iniciar su inserción en el Banco de Santiago, que era uno de los ejemplos de “capitalismo popular”.

También el Grupo Matte se vio favorecido por la reprivatización de las empresas del “área rara” y la transformación del sistema de pensiones. Con el Grupo Angelini adquirió la AFP SUMMA, en una estrategia de ambos grupos para competir con los clanes Cruzat-Larraín y Vial. En la década de los ochenta se beneficia con la reprivatización de INFORSA.

Ello también se puede observar en el Holding CAP, SOQUIMICH, las empresas eléctricas y las empresas creadas con el objetivo de diseminar la propiedad, como las AFP.

La versión extensa de este informe, con una base de datos de todas las empresas enumeradas, se encuentra disponible en la Cámara de Diputados.

2.5. Informe de minoría

Los diputados participantes en la Comisión, por parte de la Alianza por Chile entregaron dos documentos, cuyas principales conclusiones pueden sintetizarse como se describe a continuación.

2.5.1. Marco macroeconómico a 1973

A fines de 1973, Chile se encontraba en una crisis política, económica e institucional, que fue seguida por una recesión económica en 1975. Los mercados no operaban como instrumento y el Estado, a través de su burocracia, tomaba gran parte de las decisiones económicas.

Se había debilitado en extremo la propiedad privada y los precios no reflejaban adecuadamente ni los costos de producir ni la valoración de los consumidores. Existían más de 3.000 precios de bienes, intereses y tipos de cambio regulados por el Estado, lo que generaba escasez y se constituía en focos inevitables de lobby y corrupción.

El déficit fiscal hacia 1973 alcanzaba un 25% del producto. El gasto fiscal saltó desde niveles promedios del 23.8% del producto en la segunda mitad de los años 60, a 31.1%, en 1971 y a 44.9% en 1973, como consecuencia de lo cual el déficit fiscal pasó desde el 1% del producto al 10.7% en 1971, al 13% en 1972 y al 24.7% en 1973. Este déficit se financiaba con emisión monetaria, como consecuencia de lo cual la inflación promedio ese último año superó el 500%. Con estas tasas de inflación, y con tasas de interés nominales fijas, los niveles de

ahorro eran prácticamente inexistentes y no existía mercado de capitales.

En respuesta a la creciente inflación se insistió en controles de precios, a niveles que desalentaban la producción, lo que generaba largas colas para los compradores y, finalmente, con mercado negro como único mecanismo de asignación y distribución de los bienes de consumo.

2.5.2. Patrimonio público

Las privatizaciones son el pilar del Chile actual. De hecho, se han privatizado las empresas de agua potable y alcantarillado y las autopistas urbanas durante los tres gobiernos de la Concertación.

Se señala que el Informe de Mayoría se extiende largamente en analizar las políticas de crédito de la CORFO y del Banco del Estado de Chile, y la situación de sus carteras de préstamos, como asimismo en cuestionar el manejo de la deuda externa y los procesos de reconversión de ésta en la segunda mitad de los ochenta, temas que no tienen relación con el mandato de la Comisión.

2.5.3. Errores e imprecisiones del informe aprobado

i. Las donaciones fueron a organismos públicos y estaban específicamente autorizadas por la ley. Mal puede, entonces, calificárselas como irregularidades o pérdidas de patrimonio público.

ii. Los bienes enajenados se realizaron en procesos de licitación o remate, que por su carácter abierto y competitivo lograron el mejor precio posible en cada momento. No se menciona que todas las enajenaciones de inmuebles se realizaron bajo previa toma de razón de la Contraloría General de la República, del acto administrativo que dispuso la adjudicación al comprador.

iii. Se consignan condonaciones de deudas por la CORFO o el Banco del Estado. La CORFO, por ley, estaba impedida de otorgar condonaciones del capital por los préstamos cursados, ellas sólo pueden legalmente haberse referido a los intereses de los préstamos y, de hecho, sólo aconteció con ocasión de renegociaciones de los créditos impagos, operación que es normal en el mundo financiero. El Banco del Estado, si es que concedió condonaciones de capital, lo hizo como parte del proceso normal de reestructuración de pasivos de deudores insolventes, operaciones frecuentes en el mercado bancario, del cual forma parte dicha entidad.

iv. Se menciona el apoyo que se brindó a la banca durante la crisis de la deuda que se desató en 1982, como una forma de subsidio al sector privado. No se precisa que dicho “apoyo” consistió en la entrega de fondos por el Banco Central, para evitar la cesación de pagos de la banca, el colapso del sistema de pagos y la ruina de muchas empresas y pequeños depositantes. La crisis no sólo afectó a Chile, sino a todos los países latinoamericanos, y que las medidas que se adoptaron permitieron superar cabalmente el problema, y que Chile, en mérito de ellas, volvió a crecer sostenidamente y de mejor manera que todos los países afectados del continente, lo que permite atribuirles el carácter de acertadas y muy exitosas, y que los dueños de los bancos intervenidos perdieron todo su patrimonio y que, luego, las instituciones fueron recapitalizadas

mediante aportes que hicieron muchos pequeños accionistas.

v. Se menciona la concesión de créditos blandos, pero no se especifican los antecedentes de esto. Justamente uno de los grandes cambios que introdujo el Gobierno Militar, fue poner fin a la práctica de decenios en nuestro país, consistente en otorgar créditos con intereses negativos, esto es, con tasas inferiores a la inflación, que fue una de las causantes del estancamiento económico y concentración de la riqueza, debido al acceso privilegiado al crédito, que resultaba restringido como consecuencia de no cobrar su costo real.

vi. Se habla de un subsidio para privatizaciones por las operaciones de reconversión de deuda, conforme al “Capítulo XIX”, lo que es una inexactitud técnica completa, porque el Estado o las instituciones financieras adeudaban íntegramente las cantidades reconvertidas de moneda extranjera a moneda nacional. Los inversionistas aprovecharon las oportunidades, como en cualquier mercado financiero, de adquirir los documentos bajo su valor par y se les ofreció reconvertirlos a moneda nacional al contado, como una forma de disminuir el endeudamiento externo y que el país retornara a los mercados financieros internacionales. Se omite, finalmente, que a medida que el proceso se fue desarrollando, el Banco Central fue reconvirtiendo los documentos cada vez a un menor valor.

vii. Se destinan diversos párrafos a la “reprivatización” de las empresas del “área rara”. Las empresas de la denominada “área rara” no eran empresas públicas y mal podían, entonces, ser objeto de un proceso de privatización. Eran empresas que pertenecían a holdings privados que entraron en insolvencia en la crisis de 1982, por lo que se llevó a cabo un plan ordenado de liquidación de sus activos con el fin de permitir que fueran vendidos como empresas en marcha para obtener el máximo valor de retorno y pagar de mejor manera a sus acreedores.

viii. Se presta un gran caudal de informes de la Contraloría General de la República, que dan cuenta de una pérdida patrimonial en la privatización de empresas por US\$ 2.223 millones de dólares, como consecuencia de la venta de los activos bajo el valor libro. Se insinúa, así, que los activos habrían sido regalados, enriqueciendo ilícitamente a los compradores. Los informes del ente contralor son efectivos, pero no las consecuencias que de ellos se sacan. Entre la adquisición y venta hubo épocas de hiperinflación y crisis cambiarias, que distorsionaron el valor en que se asentaron en la contabilidad de la primera.

ix. Se cuestiona que el 70% de los ingresos se destinaran a ingresos generales de la nación, esto es, a gasto corriente y no a inversión. Como se verá más adelante, esta consideración es técnicamente cuestionable, pero, de ser totalmente efectiva, constituye una opción de política económica de la cual se podrá discrepar, pero que no constituye ninguna irregularidad ni dilapidación del patrimonio público.

x. Se afirma que la creación de las AFP fue financiada por el Estado, lo que es un error. Para que los trabajadores se incorporaran al sistema previsional de ahorro individual, el Estado tuvo que emitir bonos de reconocimiento, pagaderos por el Fisco, para reconocer los fondos acumulados por los trabajadores a través de sus cotizaciones, que habían simplemente desaparecido por la administración deficiente de las “cajas de previsión”, y hacerse cargo de las pensiones bajo

el antiguo sistema. Este bono se emitió a favor de los trabajadores y no de las administradoras privadas.

xi. Se menciona como privatización el nuevo Código de Aguas que otorga derechos de aprovechamiento de aguas que el Código antiguo consideraba bienes nacionales de uso público. Se confunde el agua misma, que sigue siendo bien nacional de uso público, con el derecho de aprovechamiento de un determinado caudal sobre el cual se tiene propiedad. No se hace mención a que esto último acontece en mérito de lo dispuesto en el artículo 19, Nº 24 de la Constitución, que en su inciso final expresa: “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán la propiedad sobre ellos”.

xii. Se acusan múltiples irregularidades en la privatización de empresas, porque quines eran a la sazón los ejecutivos principales de la época habrían adquirido acciones de éstas. La CORFO siguió una política de vender siempre primero un paquete accionario relevante a sus trabajadores, con el fin de comprometerlos con el sistema de propiedad y administración privada a que se someterían las empresas. Los ejecutivos tuvieron derecho a adquirir acciones dentro de este proceso, como todos los trabajadores y bajo las mismas reglas y parámetros objetivos, generales e impersonales, sin ningún privilegio especial. A continuación, se vendieron las restantes acciones mediante mecanismos abiertos, competitivos y transparentes, como licitaciones o remates en bolsa, debidamente informados. Si los ejecutivos u otros trabajadores adquirieron más acciones en tales procesos, hicieron uso de su derecho en igualdad de condiciones.

xiii. Se critica la concentración de la propiedad que se produjo mediante el “capitalismo popular”, pero mediante ese mecanismo se realizó el mayor esfuerzo que conozca el país de ampliar la propiedad accionaria, de hecho, involucró a miles de pequeños inversionistas, mediante la venta de acciones a trabajadores de las empresas enajenadas a funcionarios públicos mediante la conversión de desahucios y al público en general, con la colocación de acciones de entidades bancarias. Si este proceso se revirtió, fue fruto de la decisión individual de esos miles de accionistas y no de quienes llevaron adelante el capitalismo popular.

XI

Informe de la Comisión Investigadora encargada de analizar los errores en el proceso de diseño e implementación del plan Transantiago (extracto)

Rafael Ruz Parra*

1. Introducción

En el país existía un amplio consenso respecto de la necesidad de introducir cambios sustantivos en el sistema de transporte público de la Región Metropolitana.

Ello llevó a las autoridades de la época a implementar un plan de modernización, el que fue conocido como Transantiago. En una somera mirada de lo que el plan significaba podemos afirmar que éste contemplaba los siguientes puntos:

i. Estructuración del sistema de transportes en base a troncales y alimentadores: los primeros operan en las principales vías de la ciudad y los segundos realizan viajes cortos dentro de una zona geográfica limitada, que lleva a los pasajeros desde y hacia los troncales. En este esquema, el Metro participa como un troncal adicional.

ii. Nuevas formas de pago: se estableció un sistema de integración tarifaria. Se creó el Administrador Financiero del Transantiago (en adelante el AFT), encargado de centralizar la recaudación y pagar a los operadores según el número de pasajeros transportados.

* Abogado de la Universidad de Valparaíso. Es Abogado Ayudante de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la H. Cámara de Diputados.

iii. Convertir a los operadores en empresas formales y modernas: se establece que deben constituirse como sociedades anónimas, abiertas o cerradas, con un capital mínimo. Además en la licitación de los servicios troncales se exigió buses modernos.

iv. Un sistema de atención al usuario del Transantiago.

v. Inversión pública para el adecuado funcionamiento del sistema: a vía de ejemplo, podemos mencionar la construcción de corredores exclusivos para el transporte público.

vi. Gestión de flotas: de acuerdo a las bases de licitación y, además de lo ya expuesto, al AFT le correspondía implementar un sistema encargado de capturar, procesar y concentrar la información operacional proveniente de los buses que componen las flotas de los Proveedores de Servicios de Transporte. Dicha información queda entonces disponible para que los Proveedores de Servicio de Transporte puedan realizar la gestión operacional sobre sus flotas de buses.

Sin embargo, el diseño e implementación del denominado Plan Transantiago fue objeto de severas críticas, debido a las evidentes falencias que se hicieron patente en el inicio de su operación.

El sistema de pago no estaba operativo, lo que llevó a las autoridades a decretar tarifa libre en todo el sistema, tampoco funcionaba el sistema de conteo de pasajeros por operador ni el sistema de gestión de flota comprometido. Por otra parte, el rediseño de la red evidenció zonas sin cobertura, principalmente en la periferia. Asimismo, se produjo una significativa reducción en el número de buses y en la frecuencia de éstos. Por último, existió un aumento más allá de lo previsto en los pasajeros transportados por el Metro. A las falencias descritas se debe sumar un deficiente sistema de información al usuario sobre lo que realmente significaba el nuevo sistema de transportes.

Los hechos descritos llevaron a la Cámara de Diputados a crear una Comisión Investigadora que analizan los errores en el proceso de diseño e implementación del Plan Transantiago.

Luego de un extenso y arduo trabajo, desarrollado a lo largo de 46 sesiones, en las cuales se recibió el testimonio de más de cincuenta invitados, la Comisión, por mayoría de votos, adoptó sus conclusiones, las que posteriormente fueron aprobadas en la Sala en la sesión Nº 119, de fecha 19 de diciembre de 2007, por 88 votos a favor y 8 abstenciones.

2. Resumen de las conclusiones contenidas en el informe evacuado por la Comisión Investigadora

2.1. Decisión de empezar el día 10 de febrero de 2007

La Comisión concluyó que los graves problemas de Transantiago se fueron gestando durante todo el proceso de su creación hasta su puesta en marcha y desarrollo.

En relación a la decisión final de iniciar el funcionamiento del nuevo Plan

de Transportes en la fecha antes indicada, la Comisión sostuvo que “los Ministros más vinculados al problema, así como los integrantes del Comité Político, con anterioridad al 10 de febrero, no solicitaron antecedentes como para confirmar la exactitud y certeza de la información que entregaban las autoridades de transporte y que comprometían al AFT y los operadores.

En particular, el Ministro de Obras Públicas, Eduardo Bitrán, y el Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, confiaron en lo que se les planteó y no cuestionaron su seriedad y consistencia.

La Comisión Investigadora estableció que el inicio de Transantiago el día 10 de febrero fue un error que ha significado un impacto grave en las condiciones de vida de los ciudadanos de Santiago.”

En el Comité de Ministros, a excepción del Ministro del Interior, los otros miembros, específicamente los titulares de Hacienda y Obras Públicas, mostraron escasa capacidad de prevención respecto de lo que se venía. No obstante no ser directamente responsables, la actitud de ambos se alejó de lo que era esperable.

El Plan Transantiago se puso en marcha el 10 de febrero porque las autoridades de transporte estimaban que había condiciones para partir y existían presiones en esa dirección.

El AFT y SONDA afirmaban que estaban en condiciones de hacer funcionar el sistema de cobro y el soporte tecnológico. Los operadores anunciaban cumplir los contratos.

Posteriormente quedó en evidencia que el 10 de febrero, Santiago y el nuevo sistema no contaban con elementos imprescindibles para su funcionamiento, como una autoridad de transportes metropolitana, coordinación institucional, infraestructura mínima, soporte tecnológico, la totalidad de los buses y una disposición positiva de los operadores.

Existieron diversos informes técnicos negativos, provenientes de asesores externos, (la Fundación Chile y Aditiva), los que no fueron considerados en toda su dimensión crítica.

La Comisión estimó que las autoridades de Transantiago, en particular las del Ministerio de Transportes, son responsables de haber permitido la puesta en marcha de la última etapa del plan de transporte urbano de Santiago, no obstante que una normal prudencia hacía a todas luces previsible las consecuencias, por lo que la decisión de éstas, y su falta de previsión, no resultan explicables.

2.2. Responsabilidad en la aceleración por implementar los cambios

El Gobierno del Presidente Lagos decidió que el cambio del transporte urbano de Santiago era urgente y que debía realizarse en el menor plazo.

La mayoría de las ciudades que implementaron nuevos sistemas de transporte, demoraron décadas para ir resolviendo los problemas que un cambio de esta magnitud implica y realizaron fuertes inversiones para lograr su funcionamiento eficiente.

Sin embargo, muchos de los invitados a la Comisión se mostraron convencidos que en Chile era posible hacer el cambio más rápidamente que en las otras ciudades que lo enfrentaron.

Germán Correa es uno de los responsables de la sobreestimación de las

capacidades del país, la que también se extiende a Coordinadores del Transantiago como Aldo Signorelli, Rodrigo Urzúa, Isabel Guzmán y Danilo Núñez, y a los técnicos del diseño como Fernández y De Cea, Henry Malbrán y a las autoridades que participaban en el Comité de Ministros para Transantiago.

Expresión de dicha sobreestimación la constituyen los estrechos plazos de los cronogramas previstos y los compromisos establecidos en las bases de licitación y consiguientes contratos, que fijaban plazos que el Estado debía cumplir, aún cuando éstos dependían de complejas eventualidades, de cumplimientos del sector privado y de un gran número de elementos independientes de la voluntad del Estado.

Así, ni siquiera se consideró los plazos naturales que requería cada insumo, cuyo ejemplo paradigmático es el caso de la infraestructura.

2.3. Negativa a subsidiar el plan

Los entrevistados ligados al Ministerio de Hacienda, o las referencias en torno al financiamiento hechas por otras autoridades de Transantiago negaron enfáticamente haber discutido, o siquiera considerado, la posibilidad de subsidiar el sistema desde el Estado.

El ex Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, hizo presente a la Comisión que además de no tener subsidio, el sistema tenía que ser barato, no sólo para el Estado, sino también para el usuario, a fin de romper con el “círculo de deterioro” del sistema anterior y atraerlo al sistema de transporte público, especialmente al Metro, hasta el momento subutilizado.

Para ello la tarifa debía ser menor o igual que la antigua. Este elemento constituye la base de todo lo ocurrido posteriormente en el diseño en cuanto al número de buses y las decisiones de infraestructura y soporte tecnológico. En otras palabras: todos los elementos del diseño en los cuales se podía abaratar costos se fueron disminuyendo para adaptarlos a la tarifa.

El análisis realizado por los artífices del nuevo sistema partía de un ejercicio aritmético cuya ecuación básica indicaba que si el sistema antiguo era rentable, que incluso financiaba el transporte escolar sin subsidio estatal, y sus buses se desplazaban vacíos de un extremo a otro de la ciudad durante las horas valle, mucho más rentable sería un sistema moderno y racional que, por sus altos estándares técnicos tendría menores costos operacionales y que, además, contaría con buses con mayor capacidad y con un Metro que se utilizaría más intensivamente, a razón de 6 pasajeros por metro cuadrado.

Esta opinión formó parte de las conclusiones desarrolladas por el Ministerio de Hacienda, desde el año 2000, hasta poco después del 10 de febrero y responsabiliza de éstas a los diseñadores de SECTRA y al Consorcio Fernández y De Cea.

El financiamiento y el cálculo de la tarifa no fueron cuestionados en el Comité de Ministros para Transantiago ni, posteriormente, por ninguno de los asistentes a la Comisión.

Por lo tanto, todos los integrantes del Comité de Ministros, asesores y

técnicos de las diferentes instancias del área de transportes involucrados, son responsables de no haber reflexionado sobre estos cálculos. Éstos no consideraron que los operadores antiguos tenían bajos costos, porque mantenían y reparaban las máquinas con sus propias manos, sin tener que gastar en repuestos caros; que sus conductores eran familiares o se hacían su sueldo a través de la competencia en la calle; que guardaban sus buses en su casa o pequeños estacionamientos domésticos; que habría un drástico cambio de estándares, ya que un bus nuevo de Transantiago, teóricamente no se podría mantener con neumáticos reencauchados ni con repuestos dados de baja en Turquía; que en el sistema antiguo no debía pagarse al Administrador Financiero ni el soporte tecnológico; que al no haber competencia por pasajero, o pago por pasajero transportado, no habría incentivos para que el conductor fiscalizara el pago correcto de los usuarios, entre otras circunstancias.

A juicio del ex Ministro Eyzaguirre lo peor de sus cálculos fue no contar con que el precio de la gasolina subiría seis veces en el período comprendido entre la elaboración del diseño y la fase de régimen del Plan.

Esta tarifa integrada debía financiar ahora no sólo a los operadores de buses, con un precio de la gasolina en alza, sino al Administrador Financiero del Transantiago, AFT, compuesto por el operador tecnológico y cinco bancos, a los quioscos que recargan la tarjeta, al concesionario del sistema de información al público, todos los sistemas electrónicos exigidos en el sistema, el uso de terminales y estaciones modales y, más adelante, la infraestructura.

2.4. La Autoridad Metropolitana de Transportes

La Comisión estimó que se cometió un grave error al no haber creado en Santiago una Autoridad Metropolitana de Transportes para emprender un cambio de tanta complejidad.

No hubo una autoridad única con facultades, ni existió una coordinación efectiva en ninguno de los niveles participantes.

Después de Germán Correa, la Coordinación de Transantiago tuvo permanentes cambios de coordinadores y autoridades lo que también, en alguna medida, fue desvirtuando el diseño inicial del Plan, puesto que una autoridad no daba seguimiento exacto o sus énfasis e intereses eran distintos a su predecesor.

Para impulsar la coordinación, se creó el Directorio de Transporte de Santiago, DTS, mediante el decreto supremo N° 24 del año 2002, el que posteriormente fue reemplazado por el Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago.

La Comisión estimó que, en este Comité, cada uno de los participantes fue responsable de velar reductivamente por el cumplimiento sectorial de su cartera y por la defensa de su agenda corporativa, descuidando la tarea de coordinación con las demás partes.

Existió una actitud común de reducirse a lo propio y de despreocupación e incumplimiento de la tarea colectiva encomendada por el Presidente.

La Comisión consideró que los miembros del Comité tuvieron una nula actitud

proactiva para promover una mejor tarea colectiva, especialmente los propios coordinadores de Transantiago.

Por otra parte, ningún plan de esta envergadura y con un desarrollo de largo plazo puede sostenerse con los cambios de autoridades políticas, aunque sean cada cuatro años, especialmente cuando corresponden a cargos de confianza política, lo que implica lealtades de ese tipo por sobre las de Estado y no siempre las calificaciones adecuadas.

La crisis del Plan Transantiago se explica en parte importante por la ausencia de una institucionalidad adecuada. Este fue un defecto político grave del diseño del nuevo sistema.

La superación de los problemas actuales exige crear esta institucionalidad. El Ministro Cortázar presentó al Parlamento, el 13 de junio de 2007 un proyecto de ley para crear la Autoridad Metropolitana de Transportes.

2.5. Participación del ex Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar

Nadie puede reprochar, con fundamento, el sentido de urgencia y el entusiasmo creativo en concretar una política pública que otorgara al país un sistema de transporte público moderno para el bicentenario.

Sí se puede reprochar el haber pretendido adelantar ese profundo proceso, sin una institucionalidad exclusiva, con competencias precisas y claras.

A un Presidente no se le puede pedir que tome decisiones sobre el tipo de recorridos de los buses, sobre el número de éstos, ni sobre las condiciones del operador tecnológico, ni tampoco sobre cláusulas de los contratos.

En cambio, sí se le puede reprochar que esa impronta creadora, no estuviese acompañada de un diseño institucional sólido y exclusivo, capaz de concretar la aspiración.

La reforma de salud que se diseñó y creó durante el gobierno del Presidente Lagos, necesitó de financiamiento especial, de estudios técnicos nacionales e internacionales, pero también requirió de modificaciones institucionales estructurales, que han sido esenciales para su éxito. En el Transantiago esto último no ocurrió. Hay allí una gran equivocación, que no es posible pasar por alto.

Constituyó un error político el hecho de que este plan de Transporte Público haya sido llevado adelante sin el concurso de Congreso Nacional. Esto lo hizo el Gobierno amparándose en las facultades que le otorgaba la ley. Sin embargo, con ello se vio afectada la legitimidad del Plan, desechándose una instancia democrática, en donde la discusión y el análisis exhaustivo de la modernización del Transporte Público de Santiago, habría evitado la enorme cantidad de errores que se cometieron en su diseño.

2.6. El diseño del nuevo sistema

El diseño del nuevo sistema no asumió adecuadamente los movimientos de los habitantes de Santiago (hospitales, subzonas, mercado de trabajo).

Tampoco la cultura de movilización punta a punta que por años se había consolidado, la calidad de los trasbordos considerando a los adultos mayores y a personas que vienen cansadas del trabajo y la mentalidad antigua y poco rigurosa de parte de los operadores.

Ello se agravó por la inexistencia de estaciones intermodales que habrían aliviado los trasbordos, dando más seguridad y protección al usuario.

Como consecuencia de lo expuesto, el nuevo sistema de transporte resulta más lento, más incómodo y más incierto que el antiguo.

2.6.1. Troncal-alimentador

El nuevo sistema debía ser integrado, financieramente centralizado, con un sistema de gestión de flota y con un diseño físico y operacional basado en trazados y frecuencia de servicios alimentadores y troncales.

El Diseño Estratégico contempla la existencia de cuatro troncales y diez alimentadores y la existencia de unidades y áreas de negocio.

La ciudad se dividió en nueve áreas de negocios alimentadoras, cada una con un solo dueño para evitar la competencia en la calle.

Las Unidades Monopólicas dejaron un mayor peso en la fiscalización del Estado y, por tanto, el tipo de contrato adquirió especial relevancia.

Las fronteras y bordes entre cada Unidad quedaron sin recorridos, porque cada monopolio estableció restricciones para la penetración a su territorio de las unidades de zonas aledañas.

Germán Correa se declaró responsable de este aspecto del diseño y defendió en la Comisión la existencia de monopolios. Con todo, el diseño para la licitación de los alimentadores se haría usando la antigua ley con libertad de recorridos y tarifas. Por tanto, los alimentadores propondrían la red de sus recorridos. Los operadores conocerían mejor que los técnicos los alimentadores y controlarían sus costos, porque competirían por tarifas.

A la salida de Correa se decide que las mallas de recorridos se definirían centralmente.

Los nueve monopolios han constituido uno de los principales errores del diseño del Plan y una de las rigideces que no permite que los servicios alimentadores se extiendan a medida que crece la ciudad.

En la práctica, los monopolios son responsables de la ausencia de recorridos o las mallas ilógicas, de la cobertura incompleta, de las dificultades para acceder a destinos dentro de cada Unidad de Negocios, que haya lugares sin acceso a hospitales y escuelas.

Los operadores que han concesionado cada monopolio no tienen incentivos porque no tienen competencia y, por lo tanto, ganan lo mismo camine más o menos el usuario.

La Ingeniería de Detalle, es decir, el modelo que permitió establecer la definición, trazados y frecuencia de los nuevos servicios fue encargada por la Coordinación de Transantiago a SECTRA. De acuerdo a su Director, Henry Malbrán, a partir de una encuesta específica a alrededor de 115 mil usuarios de buses, en horas punta y fuera de punta,

y a una encuesta a usuarios del Metro, se pudo establecer la distribución espacial y temporal de la demanda, lo que unido a la configuración de la infraestructura vial, permitió la creación de un modelo de diseño del nuevo sistema de transporte público y la definición de los servicios iniciales.

El Consorcio Fernández De Cea y SECTRA, dirigido durante el período por Aldo Signorelli y Henry Malbrán, son responsables de los efectos sociales que han provocado las fallas de los recorridos, la falta de cobertura, el abandono de territorios antes cubiertos por buses, los excesivos trasbordos que hasta la fecha no han podido corregirse, así como también de la disminución del número de buses, que ahora ha debido aumentarse, y el aumento de los tiempos de espera en los paraderos.

El trasbordo es inherente al sistema troncal-alimentador y en todas las experiencias de cambio del sistema de transporte se trata de compensar al usuario esta molestia, ya sea con la disminución del tiempo de viaje, de los tiempos de espera o con la comodidad en trasbordos y espera. Sin embargo, debido a las rigideces de las Unidades de Negocios y a las características de las mallas de recorridos, ello no fue logrado y el sistema cuenta con trasbordos poco amigables, trazados ilógicos, una compleja comunicación entre orígenes y destinos, largos tiempos de espera o largas caminatas entre troncales y alimentadores. Esto se agravó por el número de buses y los problemas de la infraestructura.

Sin embargo, lo más grave de los trasbordos es la cultura de la población usuaria que por años pudo desplazarse en una sola micro entre orígenes y destinos por más alejados que éstos estuvieran entre sí.

En Chile el usuario se levantó el 10 de febrero sin saber cómo movilizarse, por haber sido informado sólo del cambio global del sistema y de sus ventajas a través de una campaña publicitaria, pero sin que exista información didáctica de los problemas que el nuevo sistema le acarrearía.

El 23 de septiembre de 2006, algo más de cuatro meses antes de la puesta en marcha del Plan, el Consorcio COMICROM comenzó su campaña pública con la figura de Iván Zamorano. En sus bases de licitación existía un plazo de 90 días para que la empresa entregara su estrategia de educación al usuario.

La Comisión estimó que existió un error de concepto en lo referente a la información y educación de la ciudadanía. Ello se expresa en la selección del consorcio COMICROM para desarrollar la campaña de educación. Este grupo se destaca por su experiencia tecnológica en el campo de la información digital, pero carece de experiencia educativa y de relación con sectores de menores ingresos y niveles educacionales.

2.6.2. La información disponible

La información para el diseño era antigua y obsoleta, porque sus actualizaciones no podían considerar los cambios de la ciudad que con la creación de nuevos sectores urbanos ha cambiado radicalmente su movilidad.

Los diseñadores, tanto del concepto, la ingeniería estratégica como la ingeniería fina, no manifestaron, frente a la Comisión Investigadora, ninguna duda acerca de la información que usaron en sus estudios.

En los primeros análisis se utilizó la Encuesta Origen y Destino de 1991 y 2001.

Sin embargo, el experto Juan Esteban Doña manifestó que la información no era suficiente para el cambio propuesto, agregando que dicha encuesta sobreestimó en un 25,6% la afluencia punta mañana del Metro, que contenía errores de un 11% en los viajes totales.

Es posible que la encuesta actualizada al 2001 haya producido errores en recorridos, flotas y frecuencias, más aún si se considera que entre 1990 y 2007 la ciudad ha sufrido un crecimiento brutal, extensivo e intensivo con cambios culturales y urbanos decisivos, como las nuevas carreteras y el aumento exponencial del uso del automóvil.

2.6.3. Cantidad y calidad de los nuevos buses

Respecto al número de buses hubo gran confusión en la Comisión, ya que la mayoría de los entrevistados señalaban distintos números dependiendo de lo que cada uno quisiera demostrar.

En efecto, dado que existía la decisión de que el sistema funcionara con una tarifa integrada de equilibrio autosustentable, había que ir adaptando los costos a la mencionada tarifa.

Por otra parte, tanto la tarifa, como las formas de pago debían hacer el negocio rentable a los operadores.

La Unidad de Servicios de Transporte del Transantiago fue la responsable del desarrollo de los modelos de diseño, llamados Escenario 7 y Escenario 9.

Ambos contaban con 6.500 buses, pero encarecían la tarifa. Debido a ello, SECTRA se encargó de confeccionar el Escenario 11 en el cual se bajó el número de buses a 4.500, con menos recorridos y menos frecuencia.

La primera licitación con 5.200 buses fue declarada desierta. El negocio no era rentable a esa tarifa y con ese número de buses. La segunda licitación resultó exitosa con 4.500 buses. Ése era el número óptimo para cobrar la tarifa de \$380 sin subsidio.

Este número se comprobó considerando la experiencia del 10 de febrero y también el número que originalmente propuso Fernández y De Cea de 5.600, por lo que el Ministro Cortázar está tratando de aumentar este número a 6.400 para diciembre.

Otro de los elementos del diseño ya comentado, y que se relaciona con la premisa básica de construir un sistema barato y sin subsidios fue el tipo de bus seleccionado.

Se perseguía desplazar a más gente en menos buses. De esta manera se cambió el bus amarillo de 72 pasajeros con 40 asientos y 32 de pie, por los articulados de 160 pasajeros con 35 asientos y 125 de pie o buses de 92 pasajeros con 25 asientos y 67 de pie.

El criterio de selección que primó fue el de ahorro de recursos y, por lo mismo, que los buses pudieran transportar un mayor número de usuarios. Sin embargo, nadie reflexionó sobre el objetivo de hacer más atractivo el transporte público.

En efecto, los buses son incómodos, lentos por las dificultades de la infraestructura vial y con menos asientos que los amarillos. Muy altos para la talla chilena media, es difícil acceder a las manillas, los asientos tienen una pendiente hacia adelante, lo que ha provocado problemas vertebrales y llevan un alto número de pasajeros de pie, por que resulta más factible que se produzcan accidentes de ancianos, discapacitados y niños.

2.6.4. El Metro

El Metro está sobrecargado. Una tasa de 6 personas por metro cuadrado para llegar a la tarifa de equilibrio es muy alta.

Dada la escasez de buses y de lugares para recargar la tarjeta, el Metro en horas peak, tienen una tasa aún más alta de pasajeros por metro cuadrado. Ello producirá mayores costos de mantención, reparación y reposición en el mediano plazo que los estimados.

El diseño conceptual consideraba un uso más intensivo del Metro, que normalmente en horas valle estaba subutilizado. El bajar su tarifa e integrarlo al sistema también permitía que tuvieran acceso a éstos sectores populares que antes no lo usaban por su costo o porque no se atrevían.

Ambas premisas fueron correctas, pero no se consideró que 6 pasajeros por metro cuadrado llevaría a los sectores de más altos ingresos a preferir el uso de su automóvil, efecto que se contraponía a uno de los objetivos del Plan.

Este aumento de pasajeros planificado se basaba en un funcionamiento exitoso de Transantiago, pero sus problemas han producido una sobrecarga extra que ha causado dificultades a las muy exigidas capacidades operacionales del Metro.

Aún antes del 10 de febrero, ya el Presidente de la empresa, Blas Tomic, expresaba que la mayoría de las estaciones del Metro no fueron diseñadas para absorber esta cantidad y concentración de pasajeros. Por lo tanto habrá alrededor de 30 estaciones del Metro que presentarán condiciones de saturación crítica en las horas peak.

2.6.5. Licitaciones, contratos y operadores

Lo que más afectó la fase de régimen del Plan Transantiago ha sido el grave incumplimiento de los operadores de buses, aún cuando es imposible determinar el número exacto de éstos en la calle dada la inexistencia de un sistema de control de flota.

El ex Ministro Estévez sostuvo ante la Comisión que "...ha habido una falla masiva en el cumplimiento de los contratos, que no fue prevista y creo que el Ejecutivo no tiene armas demasiado contundentes; sólo quitar la concesión o, quizás, licitar de nuevo. Falta un mecanismo intermedio y, como he señalado, me parece que la deficiencia principal -respecto de lo cual me hago una autocrítica- es no haber propuesto y sacado adelante una ley para intervenir a las empresas que no cumplieran los contratos, de manera de dar continuidad de giro efectiva a la operación cuando se produjeran esos incumplimientos."

En efecto, el transporte de superficie no poseía la institucionalidad o la experiencia para llamar a licitación, ni contaba con recursos. Más aún, el Transantiago no tenía cuenta corriente, de modo que debía operar a través del Subsecretario del ramo, en ese período Guillermo Díaz.

Por su parte, el ex Ministro Espejo señaló ante la Comisión que "...no ponderamos adecuadamente que frente a incumplimientos graves y persistentes de los contratos, la estructura nacional del sistema sería insuficiente, debido a la ausencia de una autoridad configurada al efecto, con instrumentos similares a los de un administrador, y que el sistema de incentivos establecidos en los

contratos serían insuficientes para resolver ese problema.”

A esto se agrega la existencia de Unidades de Negocios monopólicas que obligan al Estado ejercer mayor control y fiscalización para que se cumplan las bases, siendo ello imposible al carecer de la institucionalidad adecuada.

Sin embargo, la autoridad pública se esmeró en que los contratos otorgaran seguridad a los empresarios tradicionales, acostumbrados a recibir dinero día a día, y a los potenciales inversionistas, financistas y operadores internacionales, respecto de la solidez de la forma en que se diseñaría la recepción, administración y distribución de los recursos financieros del sistema.

Elo fue cuestionado por la Comisión, puesto que las formas de los contratos han hecho difíciles las modificaciones y, en cierta forma, han dejado a los usuarios en la indefensión.

Esta medida, hasta cierto punto necesaria, fue llevada a cabo en forma exagerada, debido a que durante la administración del Ministro Etcheberry se desarrolló la firme convicción de que el negocio no era bueno, y que se requería atraer inversiones a país.

Constituyó un grave error que los contratos se celebraran a veinte años, que el Estado no pudiera terminarlos unilateralmente y que éstos se basaran en rígidos cronogramas que éste se comprometía a cumplir aún cuando dependieran de elementos ajenos a la voluntad estatal.

El avance gradual, en que cada retraso se respondía reafirmando los compromisos siguientes, fue generando aumento de costos que comprometían el abandono del plan.

Lo recién expuesto implicaba que postergar el 10 de febrero como fecha de inicio le habría costado al país un mínimo de un millón de dólares por cada día de postergación.

También algunos invitados consideraron un error que el pago fuera por pasajero transportado con demanda referencial, dado que disminuía el incentivo del operador a sacar más buses a circulación. Otros expusieron que el problema no radicaba allí, sino en la información acerca de dicha demanda y en la ausencia de fiscalización.

Como es sabido, inmediatamente después del 10 de febrero se comenzaron a modificar los contratos, labor en que persiste hasta hoy el Ministro Cortázar, con la dificultad que conllevan renegociaciones sin herramientas.

Además tales contratos se encuentran entrecruzados. Ciertas obligaciones del AFT están vinculadas al cumplimiento de los operadores y de éstos con lo que tendría que ser la central de gestión de buses. En resumen, existen obligaciones contractuales entrecruzadas entre privados y entre éstos y el sector público.

2.7. La infraestructura del sistema

El sistema se implementó a partir del 10 de febrero sin una infraestructura mínima que contemplase elementos como pavimentos adecuados sin eventos, para que los buses nuevos pudieran desplazarse sin romperse; terminales para que los conductores tengan donde descansar o satisfacer sus necesidades básicas, y paraderos donde la gente pueda enfrentar las largas esperas, entre otras obras

indispensables para el correcto funcionamiento del plan.

Tampoco existían las estaciones intermodales, las vías exclusivas y los corredores segregados. Sobre los corredores segregados y estaciones intermodales se proporcionaron a la Comisión informaciones contradictorias.

Se sostuvo que la infraestructura que se consideró en el diseño original se fue jibarizando en el transcurso de las primeras fases del Plan, tanto por ahorro de recursos, como por la urgencia por la que presionaban los contratos. Las zonas pagas constituyen un ejemplo: estaban consideradas originalmente y luego se eliminaron, pero tuvieron que reeditarse después del 10 de febrero debido a la evasión.

Autoridades como los ex Ministros Etcheberry, Estévez y Espejo y el ex Subsecretario Guillermo Díaz ignoraban que la infraestructura era un elemento básico por ejemplo para disminuir los tiempos de viaje, única forma de compensar al usuario la molestia de los trasbordos.

Los expertos en transporte sostienen que un sistema troncal-alimentador sólo ofrece un mejor servicio si se compensa la demora y la molestia del necesario trasbordo. Eso significa que para su éxito es fundamental contar previamente con las estaciones intermodales y con todas las comodidades para los usuarios, para compensar sus sacrificios.

También para compensar la molestia del trasbordo se necesita obtener un ahorro de tiempos de viaje de entre 7 y 10 minutos en el segmento troncal, lo que fue posible en los sistemas de Bogotá y Curitiba gracias a una importante inversión en infraestructura y corredores segregados.

Por otra parte, hay elementos de la infraestructura que no están claramente definidos. Se ha hablado de construir 280 Km. de vías segregadas, para lo que se requeriría hacer 1050 expropiaciones. Por su parte, diversas fuentes informaron distintas metas de kilómetros y alternativas no cumplidas, lo que evidencia que cuando se definió el sistema troncal-alimentador no se evaluó ex ante y en profundidad lo que significaba el diseño para la ciudad y lo que significaría para los buses articulados no contar con las vías segregadas.

Las vías exclusivas, señalizadas con marcas o pinturas, no son respetadas y los buses articulados se están estropeando por no contar con vías apropiadas. Por lo tanto resulta fundamental desarrollar un análisis serio al respecto. Estas reflexiones no estuvieron presentes entre otros Ministros miembros del Comité Transantiago. La actitud predominante fue la de haber cumplido la tarea encomendada, negando toda responsabilidad.

Tanto diseñadores como quienes implementaron el plan son responsables de subestimar la necesidad de las estaciones intermodales para facilitar los trasbordos. El diseño original constaba con ocho estaciones intermodales y sólo hay una recién terminada en La Cisterna. El corredor segregado de Santa Rosa debió estar listo en agosto del 2006 y lo estará en mayo de 2008.

Dada la ausencia de institucionalidad, los únicos responsables de lo expuesto son los Ministros de Obras Públicas y Transportes y los Subsecretarios de estas carteras, es decir Javier Etcheberry, Jaime Estévez, Sergio Espejo y Guillermo Díaz.

2.8. El Administrador Financiero del Transantiago (AFT)

El 20 de septiembre de 2005, Transantiago contrató a un grupo de bancos que se establecieron como Consorcio. Éste, con fecha 29 de agosto de 2005 fue autorizado por el Ministerio de Transportes para subcontratar a SONDA como operador tecnológico del AFT, lo que constituyó un grave error, a juicio de la comisión.

El AFT estaría a cargo desde la recaudación de los recursos pagados por los usuarios y su distribución entre los proveedores de Transantiago hasta la emisión, distribución, administración, servicios de postventa y red comercial y carga de los medios de acceso que permitan a los pasajeros acceder a los Servicios Tecnológicos del Sistema. Éstos deberían proveer redes de comercialización, carga y recarga de medios de acceso, la provisión, instalación y mantenimiento del equipo y sistema de validación y cobro, la solución integral, el apoyo a la gestión de flota, redes de comunicación, la provisión del sistema de pago efectivo y el registro y contabilización de cuotas de transporte, plataforma de switch transaccional y clearing, plataforma de back office y la administración de los sistemas.

Sin embargo, se dio comienzo el día 10 de febrero de 2007 sin que el AFT hubiese cumplido con los componentes que le correspondía aportar al sistema, salvo la tarjeta BIP integrada, pero con escasos puntos de recarga. No había control de gestión de flota, botones de pánico ni cámaras de seguridad, y no funcionaban bien los validadores y el clearing.

Ello se debió a que SONDA no tenía experiencia. Pese a que la decisión de contratarla fue del Consorcio de bancos que forman parte del AFT, el Ministerio de Transportes autorizó dicha contratación. A juicio de ADITIVA fue un error adjudicar la licitación, porque había un solo postor que no reunía las capacidades. Más valía declararla desierta y convocar a otra, siendo más exigente en la adjudicación.

Son pocos los proveedores en el mundo que logran manejar sistemas de esta magnitud y densidad de transacciones. Por ejemplo, el sistema financiero nacional no tiene más de 750 mil transacciones al día. En el caso en comento existen 10 o 12 millones de transacciones diariamente, y parte importante de ellas, al menos el 50%, se concentra en las dos horas punta de la mañana. Por lo tanto, el *back office* y el *backup* tecnológico informático que se requiere debe ser infalible.

El Estado no exigió en las bases de la licitación del AFT (responsabilidad que recae en una primera instancia en el ex Ministro Etcheberry y posteriormente en las modificaciones del ex Ministro Estévez), que el operador tecnológico tuviese experiencia demostrada, de estar administrando, en alguna ciudad del mundo, un sistema de recaudación, validación y clearing, similar al de Santiago.

La responsabilidad del sector privado y el grave incumplimiento de contratos corresponde a los bancos que componen el AFT, a Enrique Méndez, Gerente General del AFT, y especialmente a la empresa SONDA.

La Comisión también atribuyó responsabilidad por el incumplimiento del AFT a las autoridades máximas del Banco del Estado.

Las debilidades del AFT fueron evidentes casi un año antes de la Fase de Régimen. Sin embargo, nada se hizo al respecto. Dicha empresa aún no ha podido

cumplir las obligaciones que emanan de su contrato, pese a que un año antes del 10 de febrero, el Ministro de Transportes, Sergio Espejo, ya estaba informado por la Fundación Chile y ADITIVA que el AFT no estaba en condiciones de cumplir sus contratos y que tampoco lo estaría el 10 de febrero de 2007.

2.9. Comentarios finales que se emiten en las conclusiones de la Comisión

La decisión de transformar y modernizar el sistema público de transportes de la ciudad de Santiago era un desafío ineludible e indispensable. El antiguo sistema se encontraba en una crisis profunda.

El modelo y la estrategia de transformación empleada provocaron el sufrimiento y el daño a la calidad de vida de los habitantes de Santiago que hacen uso del transporte público.

Los errores de la puesta en marcha prematura, las serias insuficiencias en la implementación y las profundas inconsistencias de diseño, provocaron esta crisis.

Los expertos, las autoridades del transporte y las autoridades políticas involucradas tienen una clara responsabilidad, al igual que los bancos y operadores que no cumplieron los contratos.

La puesta en marcha el día 10 de febrero fue un gran error. No se contaba con las condiciones mínimas para que el sistema de transportes funcionara con efectividad y hubo antecedentes y voces que debieron ser escuchadas.

El sector privado no estuvo a la altura del desafío y de sus compromisos. El Administrador Financiero y la empresa SONDA no cumplieron con el sistema de cobro ni con el soporte tecnológico. Las empresas operadoras de buses no sacaron los buses contratados, ni satisficieron las frecuencias.

Las entidades públicas de transporte no evaluaron con rigor el escenario real de la partida y las consecuencias que provocaría, confiando, ingenuamente, en las empresas de los operadores privados.

La ausencia de una institucionalidad metropolitana de transporte público es una insuficiencia política grave.

La transformación radical de un sistema de esta complejidad y su funcionamiento eficaz, exige una capacidad pública de envergadura. Esta situación es especialmente necesaria para asegurar la organización y coherencia de un modelo de transporte basado en operadores privados monopólicos.

Esta carencia es, antes que nada, una debilidad conceptual del diseño político global de una política pública de estas características.

El financiamiento de la tarifa y la infraestructura no podía limitarse a los pagos de los usuarios.

Las restricciones financieras llevaron a la postergación de gran parte de la infraestructura y al ajuste de los costos a la tarifa planteada por la vía de disminuir artificialmente el tamaño de la flota de buses.

El nuevo modelo de transportes para Santiago requiere de un modelo de subsidio y su ausencia genera insuficiencias e inconsistencias graves.

Esta debilidad es también conceptual y condiciona, seriamente, el diseño

y la implementación.

La malla de recorridos, el sistema de gestión de flota, los sistemas de trasbordo y la velocidad de los buses no estuvieron adecuadamente diseñados ni implementados.

La malla de recorridos no consideró adecuadamente los movimientos de la ciudad, tanto en el diseño de los alimentadores como de los troncales.

Esto se agudiza con la ausencia de un sistema de gestión de flota que asegurara las frecuencias efectivas.

Los excesivos trasbordos y la mala calidad de ellos han sido una fuente de grandes molestias en los usuarios.

La baja velocidad de los buses ha obligado a aumentar la cantidad de éstos y los tiempos de traslado no disminuyen.

Estas insuficiencias se explican por estudios hechos sobre la base de supuestos que no recogían adecuadamente la realidad y por opciones político-técnicas que no se evaluaron correctamente.

Chile no cuenta con un sistema de formulación, implementación y control de programas públicos de este nivel de complejidad y riesgo.

No existe un sistema de evaluación ex ante de políticas de este nivel de complejidad.

El modelo de evaluaciones sectoriales, de inversión y de consistencia, está básicamente centrado en los resultados ex post. Las opciones previas dependen de los expertos que las diseñan y de las autoridades que las calibran. No existe un método a la altura de programas como el Transantiago.

El Parlamento no cumplió adecuadamente su rol fiscalizador en los cinco años en los cuales aprobó el Presupuesto para el Plan, ni tampoco midió las implicancias y riesgos de esta transformación. Hubo intentos de cuestionar aspectos parciales, pero el Congreso no contaba con los instrumentos ni capacidades institucionales para detectar la envergadura del problema.

Esta carencia es responsabilidad de todo el sistema político nacional y no se refiere sólo al Transantiago, aunque éste la pusiera en evidencia.

Por último, se hace presente que, además de las conclusiones aquí resumidas, la Comisión por mayoría de votos, rechazó la propuesta efectuada por Diputados de la Alianza por Chile.

CONVOCATORIA

Hemiciclo es una revista semestral de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, que ofrece material para el análisis y la discusión del quehacer parlamentario, en lo que concierne a la legislación, la fiscalización y la representación; además de las experiencias, reflexiones e investigaciones sobre el acontecer nacional e internacional, que constituyan un aporte al debate académico y político.

Las colaboraciones serán examinadas por un Consejo Editorial en cuanto a su interés académico, pero los contenidos serán de responsabilidad de sus respectivos autores. Aquéllas deberán cumplir con las siguientes exigencias formales:

1) El título debe ser descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. Los subtítulos deben presentarse debidamente numerados. La extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros.

2) Los artículos deben incluir un resumen en castellano y en inglés, que describa sus aspectos principales en 100 palabras, y una breve reseña del autor, que señale sus estudios y la institución en que los cursó, además de la actividad que desarrolla actualmente.

3) La bibliografía debe presentarse con el siguiente formato: Apellido, Nombre. Título. Editorial, ciudad, año, páginas. Si el artículo citado forma parte de una revista o de una compilación, debe agregarse a continuación del título: En: Nombre de la publicación, N°.

4) La tipografía debe ser Times New Roman, tamaño 12, con un interlineado de 1,5.

5) Las contribuciones deben ser remitidas en papel (2 ejemplares debidamente firmados por el autor) a la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Pedro Montt s/n, Valparaíso, y en soporte digital (formato Word) al correo electrónico academiaparlamentaria@congreso.cl.

6) No se aceptarán artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad o consistencia con el estilo y formato de la revista.

7) El plazo de entrega vence el día 31 de diciembre de 2009.



Discurso del Presidente de la Cámara de Diputados al asumir su cargo
Rodrigo Álvarez Zenteno

¿Qué espera la sociedad de sus legisladores?
Agustín Squella Narducci

Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades
Rodrigo Obrador Castro y Edmundo Serani Pradenas

Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional
Sebastián Soto Velasco

Ley sobre arbitraje comercial internacional: una manifestación de la globalización del
Derecho Chileno
Patricio Velásquez Weisse

Participación y sistema electoral

¿Cómo votan los chilenos? análisis de la prevalencia de los clivajes en las municipales de 2004
y de 2008

Carolina Apablaza Muñoz, Claudio Díaz Pizarro, Camilo Pinto Undurraga y
Jorge Sifaqui Kulczewski

Derecho de sufragio y obligatoriedad
Francisco Zúñiga Urbina

Sistema electoral binominal corregido con los restos de votaciones por candidatos no electos.
Un cambio posible
Claudio Díaz Pizarro

Elecciones y participación ciudadana. Concepto dinámico y evaluación
Ricardo Wilhelm Perelman

Fiscalización de los actos del Gobierno por la Cámara de Diputados

Informe de la Comisión Investigadora de las privatizaciones en Chile en el período 1973-1990
(extracto)

Alicia Gariazzo Gavilán

Informe de la Comisión Investigadora encargada de analizar los errores en el proceso de
diseño e implementación del plan Transantiago (extracto)

Rafael Ruz Parra