



**Chile  
mejor**



# Reformas Políticas en Chile 2014-2016

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





# Chile mejor



Gobierno de Chile

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

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

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

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

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

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

Diseño Portada: Ministerio Secretaría General de la Presidencia

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



**Chile  
mejor**



# Reformas Políticas en Chile 2014-2016

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



# Índice

Presentación	5
Prólogo	7
<b>La ruta hacia una mejor democracia</b>	<b>11</b>
Introducción	12
I. El pilar de reformas políticas: nuevas reglas para una mejor democracia	13
II. Diseño y estrategia legislativa	16
1. Representatividad y ampliación de la ciudadanía	22
2. Financiamiento de la política y partidos políticos	34
3. Fiscalización, control y sanciones	45
III. Consideraciones finales	46
Bibliografía	48
<b>Sobre las Reformas Políticas en Chile 2014–2016</b>	<b>53</b>
Introducción	54
I. Un sistema político congelado	56
II. El proceso de reformas políticas en Chile	73
III. El rumbo adoptado por las reformas y sus dudas	98
Bibliografía	106

# Presentación

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia e IDEA INTERNACIONAL decidieron trabajar en conjunto para contribuir a la discusión y análisis de las reformas políticas impulsadas e implementadas por el Gobierno desde su inicio en el año 2014. Este libro que presentamos es resultado de ello.

No es exagerado señalar que las reformas políticas impulsadas por S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, son las más importantes ocurridas en Chile desde el retorno de la democracia. Las crecientes demandas ciudadanas por más información, transparencia y participación en la toma de decisiones requerían una legislación acorde que permitieran fortalecer nuestra democracia y modernizar el Estado. Es por esto que el gobierno puso énfasis en la profundización del sistema democrático y actualización de la institucionalidad del sistema político, constituyendo dichas reformas uno de los ejes estructurales de su Programa.

El resultado ha sido el fortalecimiento de la representación política y la ampliación de la ciudadanía de los chilenos que viven en el exterior, la autonomía constitucional del Servicio Electoral, partidos políticos con un rol público definido, y un nuevo sistema de financiamiento de la política. Ello, a su vez, se complementa con una mayor transparencia, control y fiscalización de las campañas electorales, y un sistema efectivo de sanciones para los candidatos y partidos que incumplan las normas, que pueden derivar en la cesación en los cargos en caso de incumplimiento.

Así, en la búsqueda de recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y actores políticos, pretendemos avanzar en un sistema con mayor legitimidad, un Congreso Nacional y partidos políticos más transparentes y representativos, y con una ciudadanía que acceda a espacios reales de información y participación en la gestión de las políticas públicas. Estas reformas nos permiten preparar el camino hacia una Nueva Constitución nacida en democracia que exprese la voluntad colectiva del país.

GABRIEL DE LA FUENTE,  
Ministro Secretario General de la Presidencia.

Santiago, Noviembre 2017

# Prólogo

El Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización internacional intergubernamental establecida en 1995 en Estocolmo, Suecia. Su oficina regional para América Latina y el Caribe tiene sede en Santiago de Chile.

IDEA Internacional es la única organización intergubernamental, cuyo mandato consiste en apoyar la democracia sostenible en todo el mundo. Los objetivos del Instituto consisten en brindar apoyo para lograr instituciones y procesos democráticos más sólidos y democracias más sostenibles, efectivas y legítimas. Para un adecuado cumplimiento de sus objetivos, IDEA Internacional genera conocimiento comparado en sus áreas de competencia –procesos electorales, participación y representación política, además de procesos de construcción constitucional, conocimiento comparado que pone al servicio de los actores e instituciones políticas y electorales nacionales, mediante sus programas de asistencia técnica. Asimismo, el Instituto facilita procesos de diálogo inclusivos dirigidos al fortalecimiento y el cambio democrático.

El trabajo de IDEA Internacional no es prescriptivo. Por el contrario, el instituto adopta un enfoque imparcial a la hora de brindar los programas de cooperación y de asistencia técnica. Precisamente por ello, hace hincapié en la diversidad dentro de la democracia, la participación política inclusiva, la representación equitativa de mujeres y hombres en la política y en la toma de decisiones, al tiempo que ayuda a generar la voluntad política necesaria para impulsar procesos de cambios democráticos inclusivos y sostenibles.

Chile e IDEA Internacional vienen manteniendo una relación estrecha desde larga data; relación que se remonta desde el mismo origen del Instituto, siendo Chile uno de los miembros fundadores del mismo. Cabe destacar en este sentido que, en noviembre del año 2012, el Estado chileno fue electo por unanimidad para asumir la Presidencia del Consejo de IDEA Internacional durante ese año, un justo reconocimiento al compromiso de Chile con el estado de derecho, los derechos humanos, los principios básicos del pluralismo democrático y el fortalecimiento de la democracia.

La relación entre Chile e IDEA Internacional dio un paso de gran importancia en el año 2015, mediante la suscripción de un Acuerdo de Sede

entre ambos, en virtud del cual Santiago se convirtió, a partir de julio de 2016, en la nueva sede de la Oficina Regional de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe.

Por su parte, en marzo del 2015, la Presidenta Michelle Bachelet anunció al país su compromiso de liderar un proceso de reformas legales e institucionales dirigidas a mejorar la calidad de la democracia, el fortalecimiento de los partidos políticos, la equidad de género en la política y los niveles de transparencia, en especial lo relativo a la compleja, pero indispensable relación entre el dinero y la política, tanto en el ámbito público como en el de los negocios.

Para el cumplimiento de este objetivo, la Presidenta Bachelet constituyó una Comisión Asesora denominada “Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción”, con el objetivo de analizar los principales problemas que afectan al sistema político chileno y proponer sugerencias de reforma. En mi calidad de experto en Derecho Electoral y en mi condición de Director Regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional, tuve el honor de ser miembro de dicho Consejo, a invitación de la Presidenta Bachelet, poniendo a disposición del Consejo Asesor Presidencial todos los recursos de IDEA Internacional en materia de conocimiento comparado, bases de datos y sistematización de buenas prácticas de otros países de la región y del mundo.

Basados en las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial, y gracias al compromiso y liderazgo democrático de la Presidenta Bachelet, de los partidos políticos y del propio Congreso de Chile, y pese a la difícil coyuntura de ese momento, fueron capaces de alcanzar acuerdos dirigidos a mejorar las reglas de juego y el fortalecimiento de las principales instituciones políticas, incluyendo de manera principal los partidos políticos. Las principales reformas políticas y electorales aprobadas durante este período incluyen la reforma al sistema electoral binominal, el voto de chilenos en el extranjero, la iniciativa de fortalecimiento y transparencia de la democracia, la equidad de género, la reforma a los partidos políticos y el Proceso Constituyente.

La estrecha y fructífera relación de cooperación entre IDEA Internacional y el Gobierno de la Presidenta Bachelet y, en especial, con el Ministerio de la SEGPRES, se mantuvo durante el periodo 2015-2017, oportunidad en la que el Instituto continuó brindando acompañamiento y asesoría técnica en las diversas etapas de elaboración y negociación,



así como en la puesta en marcha de las reformas políticas y electorales.

La publicación que ahora presentamos pretende, por una parte, dejar debidamente documentado este inédito proceso de reforma política y electoral, así como sus principales etapas y logros y, por la otra, presentar el análisis de evaluación externa que sobre dicho proceso de reforma fue encargado por IDEA Internacional al politólogo uruguayo Profesor Daniel Chasquetti, a quien agradecemos por su profesionalismo y valioso estudio. Nuestro agradecimiento se hace extensivo a todos y cada uno de los entrevistados que, desde los diferentes sectores -políticos, académicos, sociales- brindaron su tiempo, conocimiento y opiniones para el éxito de esta evaluación externa.

En nombre de nuestro Secretario General, Yves Leterme, deseo dejar constancia de nuestro especial agradecimiento a la Presidenta Bachelet y a las autoridades de la SEGPRES por la confianza depositada en IDEA Internacional y por habernos permitido el honor de haber apoyado a su gobierno en las diferentes etapas de este fructífero proceso de reformas dirigidas a mejorar la calidad de la democracia y la integridad de las elecciones en Chile. Como bien señala el Informe de Evaluación incluido en esta publicación: "En términos comparados, resulta difícil encontrar una democracia que, en un período tan corto de tiempo, haya realizado cambios institucionales tan amplios y con un apoyo legislativo tan sólido."

DR. DANIEL ZOVATTO  
Director Regional de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe



# La ruta hacia una mejor democracia

Tomas Jordán D.  
Asesor para la reforma política y Nueva Constitución  
Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Pamela Figueroa R.<sup>1</sup>  
División de Estudios  
Ministerio Secretaría General de la Presidencia

---

1 Este documento contó con la colaboración de Francisco Espinoza Rabanales, Carolina Meza Pramps, Francesca Rosales Rojas, Andrea López González y Gonzalo Parra Coray, todos asesores de la División de Estudios de la Secretaría General de la Presidencia.

# Introducción

A partir del año 2014, la Presidenta Michelle Bachelet lideró la reforma política y electoral más importante desde el retorno a la democracia. Las principales normas reformadas se originaron en los últimos años de la dictadura militar, las que tuvieron como fin regular el sistema político y de partidos a partir del resultado del plebiscito de 1988, sosteniendo un modelo basado en el sistema electoral binominal; el financiamiento privado-empresarial de la política; una débil regulación de las campañas electorales; y partidos políticos alejados de la ciudadanía y con escasa fiscalización, control y transparencia. A pesar de las reformas políticas que se habían llevado a cabo desde el retorno a la democracia en 1990, en particular las reformas legales de 2003 y la importante reforma constitucional de 2005, se hacía necesario emprender una serie de modificaciones que fortalecieran la democracia chilena con mirada sistémica.

La agenda de reformas políticas iniciada en 2014 tuvo por finalidad establecer un sistema que permitiera aumentar la representatividad de la política y la ampliación de la ciudadanía; fijar nuevas reglas de financiamiento de la política, de campañas y de los partidos políticos; y establecer un nuevo marco de fiscalización, control y sanción de los partidos y las campañas.

Lo anterior se instituyó como una de las respuestas posibles para el progresivo distanciamiento que se viene produciendo en Chile entre ciudadanía y sistema político, agravado por una crisis de confianza hacia las instituciones y en particular los partidos políticos y las instituciones representativas. A ello se suman las exigencias de una nueva sociedad más demandante de transparencia, participación e inclusión efectiva en los procesos de toma de decisiones.

La opción elegida tenía un alto grado de dificultad, pues era el propio sistema político el que debía aplicar una norma de auto-regulación y auto-corrección, más aún cuando el sistema pasaba por momentos complejos. Existía un escenario claro, era necesario repensar y avanzar hacia un nuevo modelo de relaciones entre ciudadanía y sus instituciones.

El Gobierno planteó un conjunto de reformas que serán explicadas en las próximas páginas. De esta manera, el presente capítulo se estructura en tres apartados generales. En primer lugar, se describe el pilar de Re-

formas Políticas como un eje estructurante de la gestión del Gobierno, enfatizando el diagnóstico y los principios que sostienen la construcción de un nuevo modelo de relaciones entre la política y la ciudadanía. En segundo lugar, se explica el modelo político-legislativo diseñado por el Ejecutivo para impulsar la agenda, donde el foco se encuentra, tanto en la configuración de tres bloques de iniciativas que facilitaron la construcción de concordancias necesarias para reformular el sistema político chileno, como en la descripción de cada uno de los proyectos que conformaron este pilar. En tercer lugar, y a modo de conclusión, se ofrecen algunas reflexiones finales que permiten dar una comprensión general de los objetivos perseguidos por el Gobierno.

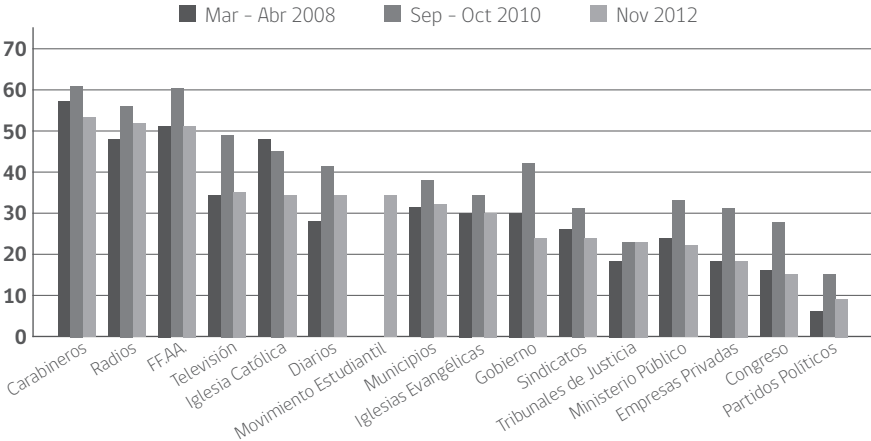
## **I. El pilar de reformas políticas: nuevas reglas para una mejor democracia**

Las reformas políticas, junto con la Agenda de Probidad y Transparencia, constituyeron uno de los ejes clave del Gobierno<sup>2</sup>. El diagnóstico inicial daba cuenta que la confianza hacia la política venía en una curva descendente y existía cada vez más una mayor distancia y desconexión entre instituciones políticas y ciudadanía. Los datos del Informe de Auditoría de la Democracia elaborado por el PNUD de 2014 daban cuenta de una baja confianza ciudadana en instituciones claves para el funcionamiento del régimen, la que había alcanzado el descenso más significativo de la región. El Congreso Nacional y los partidos políticos registraban un 15% y 9% de apoyo respectivamente. Si bien este descenso no es nuevo y se observaba una tendencia a la baja a nivel mundial, la caída en los últimos años en nuestro país ha sido más abrupta que en el resto de la región y de los países miembros de la OCDE.

---

2 En la cuenta pública anual de 2017, la Presidenta de la República desarrolló los cinco ejes que conformaron su agenda de gobierno. Las reformas políticas y la agenda de probidad y transparencia configuraron el quinto eje de su gestión.

**Figura n° 1. Porcentaje de confianza institucional, 2008 a 2012**



**Fuente:** extraído de Informe de Auditoría de la Democracia, PNUD, pág. 57.

Se agregaba a lo anterior la creciente percepción ciudadana sobre la imposibilidad de influir efectivamente en los procesos de toma de decisiones y la baja tasa de asociatividad en organizaciones laborales, culturales, religiosas y, sobre todo, políticas. Los datos mostraban que las personas interesadas en ser parte de organizaciones políticas apenas superaban el 3% del total del padrón electoral.

Si bien un porcentaje mayoritario de los chilenos consideraba que la democracia sigue siendo el sistema de gobierno preferible por sobre otros, con un 63% según datos de Latinobarómetro de 2013, sólo un 41% de los ciudadanos están satisfechos con el funcionamiento efectivo del régimen, lo que obligó a evaluar las causas del bajo desempeño de nuestra democracia e impulsar medidas efectivas que nos permitieran reducir el distanciamiento entre ciudadanía y los actores e instituciones propias de este tipo de régimen de gobierno.

Considerando el anterior diagnóstico, la opción fue avanzar hacia un fortalecimiento institucional con miras a fortalecer la representación democrática. Esto requería corregir los defectos del diseño institucional (baja competencia, dineros privados en la política, campañas desreguladas, partidos sólo enfocados a lo electoral y ausencia de transparencia y control), lo cual conllevaría a relegitimar el sistema político y de partidos. La relegitimación reduciría la distancia entre éste y los ciudadanos, robusteciendo la representación al poder ser los partidos los transmisores adecuados de los intereses de los ciudadanos. Para poder

avanzar en este modelo, era indispensable establecer una alianza entre Gobierno, Congreso y ciudadanía.

El nuevo modelo planteado descansa en cinco ejes: ampliación de la ciudadanía; el rol público de los partidos políticos; un sistema de financiamiento público de la política; mayor transparencia, control y fiscalización y; un efectivo sistema de sanciones.

**1.** Ampliación de la representación y de la ciudadanía. Su objetivo fue reformular las reglas electorales del país y favorecer una mejor representatividad mediante el cambio del sistema electoral binominal por uno proporcional moderado. Junto con ello avanzar en el incremento de la base electoral, y otorgar mayor densidad al derecho a elegir y ser elegido. Se expresó en la incorporación del voto de los chilenos y chilenas en el exterior y en la inclusión de mecanismos para una participación efectiva de las mujeres en la política por medio de la ley de cuotas. Hoy hemos incorporado a nuestro padrón electoral más de 39 mil compatriotas de 70 países que anteriormente no podían ejercer su derecho al sufragio por residir fuera del país. De igual forma, las nuevas reglas electorales y de partidos políticos han permitido aumentar el número de candidatas de 91 en 2013 a 397 en 2017.

**2.** La instauración del rol público de los partidos políticos. Su finalidad fue dejar atrás la visión de partidos políticos como meras agrupaciones privadas y dar paso a partidos políticos públicos, que persiguen y producen bienes de interés general relacionándose con mayor intensidad con la ciudadanía. Así, se definió a los partidos como entidades de derecho público, se establecieron derechos de los partidos y sus militantes (principalmente dinero público) y obligaciones (transparencia, democracia interna, nuevas reglas de propaganda, entre otros). Junto con ello, se inició un proceso de re-empadronamiento de los miembros de partidos políticos permitiendo el sinceramiento de la fuerza real y el inicio de un trabajo de arraigo en la sociedad civil.

**3.** La nueva forma de financiar la política radicada principalmente en aportes públicos. La complejidad del financiamiento privado empresarial de la política hizo imperativo cambiar el modelo de financiamiento de campañas electorales, partidos y candidatos, a uno basado únicamente en el aporte estatal, de los partidos políticos y las personas naturales. Esto buscó superar un sistema de financiamiento basado en las empresas y en los aportes reservados como vehículo para la competencia electoral y las actividades propias de las organizaciones políticas y representativas. El

nuevo financiamiento de la política se rige por los principios de austeridad, transparencia, y prevención de los conflictos de interés y de la captura de los asuntos públicos por intereses particulares.

**4.** Mayor transparencia y control sobre las actividades políticas y partidistas. Definir a los partidos como entidades de derecho público, financiadas principalmente por dinero público, conllevó la necesidad de establecer un diseño de fiscalización, transparencia y control. Ello se hizo efectivo por medio del nuevo Servicio Electoral (SERVEL) con autonomía constitucional, cuyo carácter autónomo permite establecer y ejecutar el principio de independencia del órgano fiscalizador en relación con el objeto de control de éste: los partidos y los candidatos. Así, se dispuso de herramientas de fiscalización y sanción, actuando el Servel como una Superintendencia de los partidos y agrupaciones políticas. Junto con ello, se establecieron obligaciones de transparencia que son fiscalizadas por el Consejo para la Transparencia.

**5.** Un nuevo sistema de sanciones. Un sistema como el esbozado sólo es posible si el Servicio Electoral cuenta con un sistema de sanciones adecuado. En este punto, la sanción más representativa es la pérdida del escaño como la principal medida contra las autoridades electas mediante financiamiento ilegal. No más dinero irregular en el proceso electoral.

Lo anterior constituyó la denominada reforma política legal. En breve: la reforma al sistema electoral, al sistema de financiamiento de la política, una nueva la ley de partidos, la reforma constitucional y legal que permite el voto de los chilenos y chilenas en el extranjero, la reforma constitucional y legal que creó un nuevo Servicio Electoral y la reforma constitucional de pérdida del escaño.

## **II. Diseño y estrategia legislativa**

Los Gobiernos impulsan sus acciones en dos campos: las políticas públicas y las agendas legislativas. Ambos reflejan la ejecución del Programa de Gobierno, las prioridades de éste y su impronta o sello. En el caso de la agenda legislativa, esta requiere de un “diseño legislativo”, es decir, una prefiguración de los escenarios, modalidades y tiempos de tramitación para la aprobación de uno o más proyectos de ley o de reforma constitucional. De esta manera, el diseño legislativo contiene un elemento inicial de diagnóstico de los escenarios o coyunturas políticas generales (instituciones y actores relevantes) como en particular



el contexto de mayorías y minorías en el Congreso. En síntesis, el diseño legislativo requiere visualizar entornos y proponer caminos político-jurídicos para una relación colaborativa entre el poder Ejecutivo y Legislativo en cuanto órganos co-legisladores.

A partir de este análisis se vislumbra una “estrategia legislativa”, entendida como la planificación específica para la tramitación de uno o más proyectos de ley de acuerdo al análisis realizado dentro del diseño legislativo. Ella será distinta si un Gobierno cuenta con una mayoría sólida en el Congreso, una mayoría relativa o circunstancial o se encuentra en minoría. Se debe examinar el tipo de proyectos de ley y si estos son de aquellos que necesariamente requieren de acuerdos transversales de Estado por los objetivos que se persiguen o más bien son proyectos donde basta la mayoría de la alianza gobernante. Por último, es necesario ponderar y definir la manera en que los proyectos serán tramitados en el Congreso.

Esto se extiende a dos elementos, el primero, evaluar la necesidad o no de una etapa pre-legislativa o de sociabilización de las principales ideas matrices de un proyecto, y el segundo, analizar y determinar los elementos propios de la tramitación legislativa, tales como decidir por qué cámara entrará el proyecto, el tipo de urgencia que otorgue preferencia a los proyectos, si será uno o más ministerios a cargo de su tramitación, analizar la comisión que conocerá el proyecto, entre otras cuestiones.

Luego, la estrategia puede ser puntual y específica cuando se refiere a un proyecto de ley determinado o sistémica cuando son varios los proyectos de ley que regularán una o más materias relacionadas. En este último caso, se puede utilizar una estrategia de tramitación secuencial (un proyecto tras de otro) o de tramitación conjunta (más de un proyecto a la vez, según materias y objetivos). Este segundo modelo de estrategia legislativa permite que los actores e incumbentes interactúen en función de la representación de los intereses con el resto de las iniciativas en tramitación.

En el caso de las reformas políticas, considerando el tipo de quórum para algunas materias (reformas constitucionales -3/5-, leyes orgánicas constitucionales -3/5 y 4/7- y quórums simples -mayoría de los presentes-), la especial relevancia de las materias a legislar para el sistema político chileno y la coyuntura política compleja existente en esa época, el Gobierno utilizó una estrategia de acuerdos políticos transversales de Estado, con una etapa pre-legislativa para los proyectos más

importantes y sistémica a través de la tramitación conjunta de distintos proyectos de ley. Además, complementando lo anterior, la estrategia contempló la creación y nombramiento del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, entendido como un consejo de alto nivel técnico-político, cuyo objetivo era adicionar propuestas a la agenda del Gobierno y legitimar el debate sobre esos temas que ya se venía dando en la sociedad chilena a partir de los casos de financiamiento ilegal de la política, corrupción y tráfico de influencias que tuvieron alta connotación pública. En síntesis, el carácter sistémico de este conjunto de reformas políticas demandó una estrategia político-legislativa capaz de articular cada una de las iniciativas al Gobierno, al Congreso y a la ciudadanía. De esta forma, la lectura de las reformas impulsadas puede ser entendida a partir de cada una de las leyes aprobadas, aunque para su total comprensión requiere una mirada integral que ponga en valor los 5 ejes de la reforma.

En este sentido, el Gobierno impulsó un diseño legislativo que facilitaría la construcción de las sinergias necesarias para el adecuado diálogo entre las iniciativas, específicamente mediante la conformación de la agenda legislativa en tres bloques simultáneos entre 2014 y 2015. Sus objetivos fueron fortalecer el sistema de representación, los espacios de participación ciudadana y de control de la política a través de sus elementos estructurales que lo definen: el sistema electoral; el sistema de financiamiento de la política y de partidos políticos; y el sistema de control y fiscalización.

El primer bloque se dirigió a reformular las reglas electorales del país y favorecer una mejor representatividad mediante el cambio del sistema electoral binominal por uno proporcional moderado, así como a ampliar la ciudadanía por medio del reconocimiento del sufragio de los chilenos en el exterior y la ley que regula el ejercicio del sufragio. El segundo bloque buscó modificar las formas de financiamiento de la política con énfasis en los aportes públicos y la transparencia; la regulación de las campañas electorales, así como modernizar y ampliar los espacios de participación política de la ciudadanía a través del fortalecimiento del carácter público de los partidos políticos. Este segundo eje de reformas fue central en la estrategia, dado que permitió interconectar cada una de las iniciativas y dotar de mayor coherencia a las reformas. Finalmente, un tercer bloque de reformas dirigidas a modernizar los mecanismos de fiscalización, control y sanciones mediante la autonomía constitucional al Servicio Electoral y su fortalecimiento como entidad fiscalizadora y sancionadora, y la cesación del cargo por infracción a las normas

de transparencia, límites y control del gasto electoral.

Cada uno de estos bloques se encuentra entrelazado por medio de cada una de las iniciativas legislativas. Así, por ejemplo, la reforma al sistema electoral binominal dialoga con la ley de partidos políticos y de financiamiento a la democracia, mediante el establecimiento de incentivos para la presentación de candidaturas femeninas o los nuevos requisitos para la inscripción de organizaciones partidarias, cláusulas de entrada y salida, entre otras. El ciclo cierra con un Servicio Electoral fortalecido y con herramientas efectivas de fiscalización y control en caso de infracciones a las normativas por parte de los partidos y candidatos, conllevando incluso la cesación del cargo.

Junto con lo anterior, es importante señalar que la estrategia legislativa que diseñó el Gobierno, si bien responde a una propuesta técnica que facilite su integralidad, ésta fue aislada del contexto socio-político, particularmente a los casos de financiamiento irregular de campañas electorales y de conflictos de interés y tráfico de influencias.

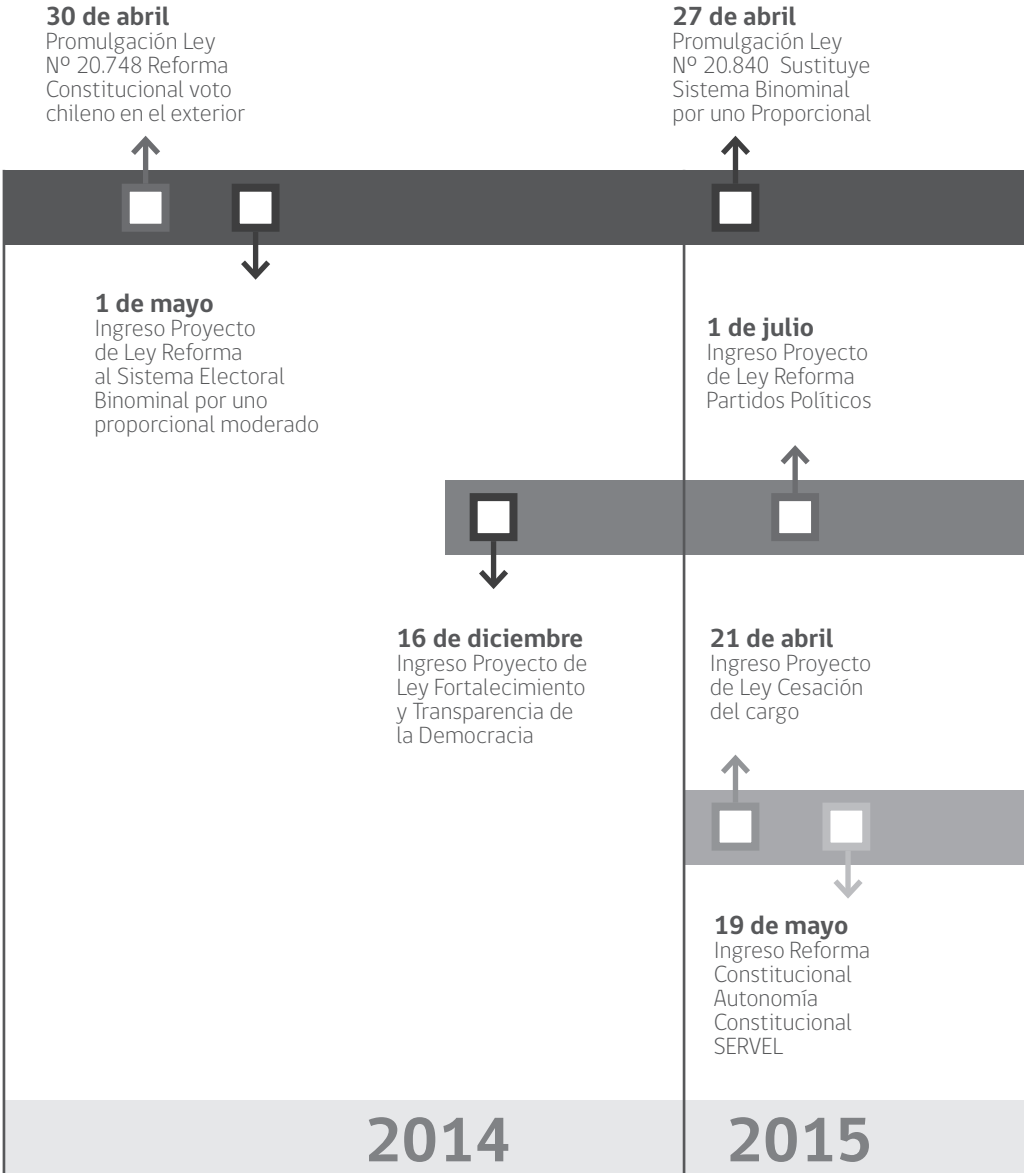
En cuanto a las vías de tramitación, el Gobierno optó por combinar diversas facultades constitucionales que promoviesen un debate adecuado entre todos los actores involucrados, así como la celeridad de las reformas. De esta manera, en algunos proyectos se favoreció el co-patrocinio de mociones parlamentarias o un refundido de ellas y, en otros casos se utilizó la iniciativa legislativa del Ejecutivo.

### Cuadro n° 1. Iniciativas legislativas para cada bloque

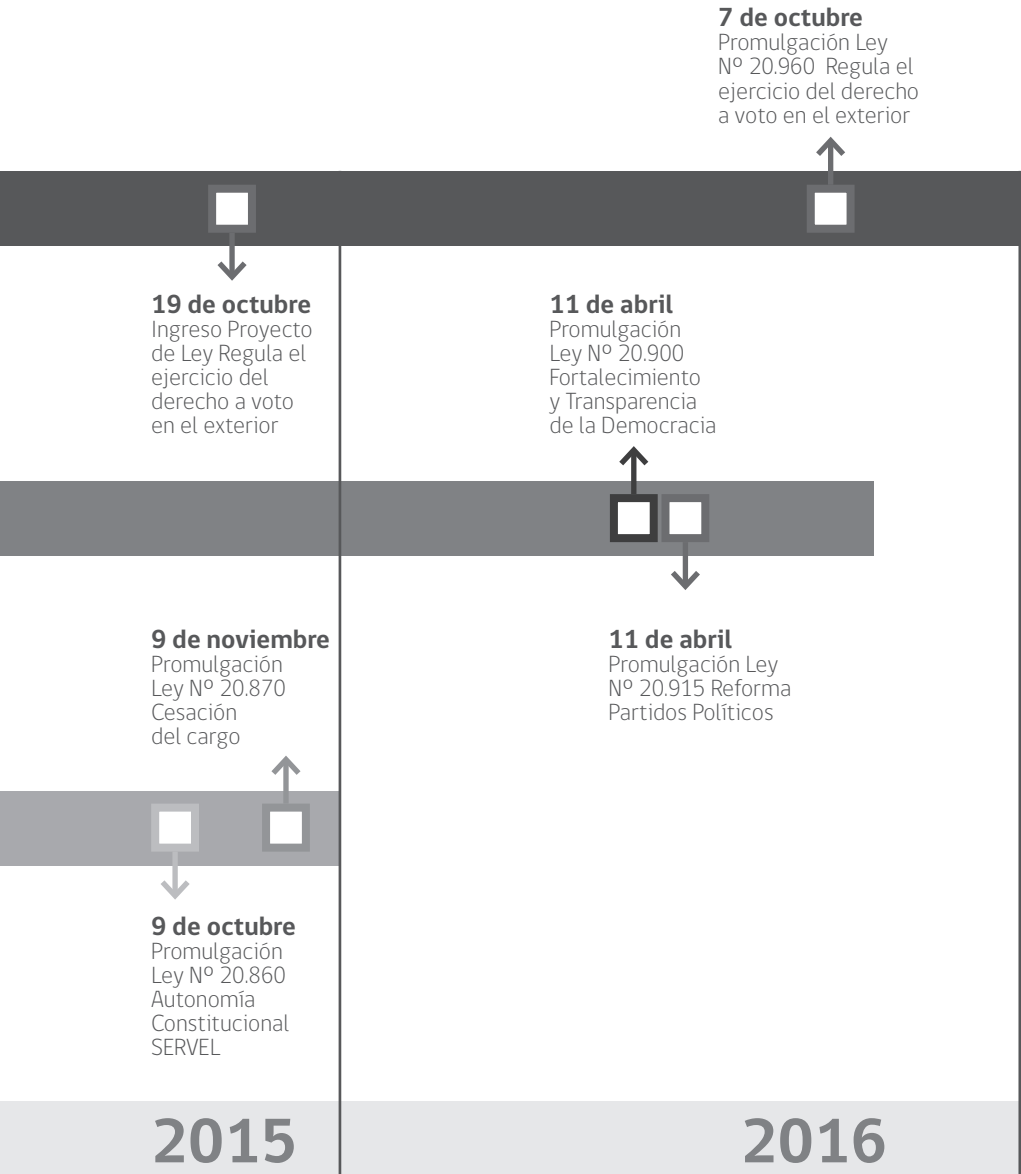
<b>Representatividad y ampliación de ciudadanía</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma constitucional que regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos que se encuentran fuera del país (Boletín N° 9069-07)</li> <li>2. Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional (Boletín N° 9326-07)</li> <li>3. Regula el ejercicio del derecho a voto de los chilenos en el extranjero (Boletín N° 10344-06)</li> </ol>
<b>Financiamiento de la política y partidos políticos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento y transparencia de la democracia (Boletín N° 9790-07)</li> <li>2. Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización (Boletín N° 10154-07)</li> </ol>
<b>Fiscalización, control y sanción</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma constitucional que otorga autonomía al Servicio Electoral (Boletín N° 9840-07)</li> <li>2. Establece la cesación en los cargos de parlamentarios, alcaldes, consejeros regionales y concejales por infracción a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral (Boletín N° 10000-07)</li> </ol>

**Fuente:** Elaboración propia en base a información disponible en Cámara de Diputados

**Figura n° 2. Reformas políticas y estrategia legislativa por bloques**



- Representatividad y ampliación de ciudadanía
- Financiamiento y partidos políticos
- Fiscalización, control y sanciones



**Fuente:** Elaboración propia en base a documentos de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

## **1. Representatividad y ampliación de la ciudadanía**

### **a. Reforma al sistema electoral binominal por uno proporcional moderado (Ley N° 20.840)**

El 6 de mayo de 2014, dos meses luego de iniciar su segundo mandato, la Presidenta ingresó al Congreso el proyecto que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y que fortalece la representatividad del Congreso Nacional.

Este proyecto, de acuerdo con lo descrito en su mensaje, se inscribe en el contexto de la tradición democrática chilena, en el sentido que cada una de las Cámaras responderá, principalmente, a un principio de representación particular. En el caso del Senado, el criterio básico es el equilibrio entre los distintos territorios. Tratándose de la Cámara de Diputados, el principio rector debe ser la igualdad en el voto de todos los chilenos.

El criterio del equilibrio territorial no obsta a que, en el Senado, se consulte –de manera complementaria– una mayor representación relativa para las zonas más pobladas. Por otra parte, en cuanto a la Cámara de Diputados, el proyecto se propuso conciliar el principio de igualdad de voto con el propósito de no castigar en demasía la representación política de las zonas extremas del territorio.

Los objetivos de este proyecto pueden resumirse en seis puntos:

- 1.** Reducir la desigualdad de voto: Disminuir la diferencia en el valor del voto, para alcanzar igualdad en el voto de los ciudadanos, sin importar el lugar donde se emite. Para alcanzar esto, fue necesario incrementar el número de Diputados y Senadores del país, para no disminuir la representación.
- 2.** Permitir la representación e inclusión de todas las corrientes políticas significativas: Posibilitar el ingreso al Congreso Nacional de los diversos sectores de la sociedad a través de la elección de más escaños en un menor número de distritos. Tanto más escaños del total de diputados se elijan en distritos grandes, menor será la barrera de ingreso al Parlamento y mayor será la inclusión.
- 3.** Aumentar la competitividad e incertidumbre respecto de quienes resulten elegidos: Permitir que todas las formaciones políticas puedan concursar

con sus propios candidatos. Esto se logra permitiendo que las listas electorales presenten más candidatos que los que se eligen en cada territorio electoral.

- 4.** Facilitar la expresión de la mayoría y la representación de las minorías: Asegurar que en todos los territorios la minoría tenga también expresión parlamentaria.
- 5.** Promover un Congreso que refleje la diversidad de la sociedad: Generar incentivos para que los candidatos reflejen toda la diversidad ideológica, de género, de edad, origen étnico, social y cultural del país.
- 6.** Evitar que queden fuera candidatos con grandes votaciones: Desarraigar el principal defecto del sistema binominal, evitando que candidatos que alcancen grandes mayorías puedan quedar fuera del Congreso.

Ahora bien, una de las preguntas que se han planteado en relación a los contenidos del proyecto es: ¿Por qué se debía avanzar hacia un sistema proporcional?, y la respuesta es que un sistema de este tipo nos permitirá tener una representación más equitativa, pues asigna a cada partido los curules correspondientes a la votación obtenida. De la misma forma debería reducir los efectos de sub y sobre representación de algunos partidos, distritos o circunscripciones y entre regiones. También aumentará la competitividad entre los candidatos, presionando hacia un mejoramiento y diferenciación de la oferta programática y aumentará la representación de minorías y del pluralismo de la sociedad. Finalmente, se puede establecer que un sistema como el que se propuso tiende a igualar el voto entre sectores más y menos poblados, al introducir nuevos escaños en algunas circunscripciones senatoriales y mantener los escaños en otras.

En términos concretos, la iniciativa ayuda a reducir de manera significativa las distorsiones electorales generadas por el sistema binominal en los siguientes aspectos:

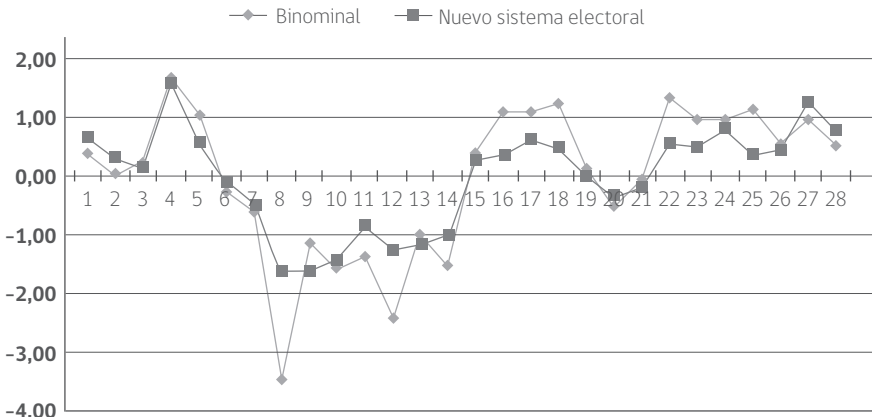
- 1.** El redistritaje mejora la relación entre el porcentaje de escaños asignados a cada distrito y su porcentaje de población en 21 de los 28 nuevos distritos. Lo anterior favorece una representación proporcional de la cantidad de electores en la Cámara de Diputados.
- 2.** Se reduce la sobre representación en los distritos de Atacama, Maule y Araucanía.

3. Se reduce la sub representación en aquellos distritos con densidad poblacional, específicamente en Valparaíso, Metropolitana y Biobío.

4. Se reduce significativamente la distancia entre el representante y los electores en 24 de los 28 distritos, a partir de una disminución del número de electores por escaño. Si bien se mantiene esta relación en los distritos 16°, 18°, 22° y 25° la sobre representación en cada uno de ellos disminuye.

5. Se favorece la igualdad del voto, reduciendo el malapportionment<sup>3</sup>. A través de los nuevos distritos se espera favorecer la representación en los distritos en zonas extremas y rurales a través de una combinación de los criterios demo y terra orientadores.

**Figura n° 3. Malapportionment con binominal y con nuevo sistema proporcional moderado**



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 20.840 y datos del Servel.

**Características del nuevo sistema electoral**

En términos generales, el nuevo sistema electoral permite distribuir las preferencias electorales en relación a una mayor igualdad de voto según criterio geográfico, para lo cual se aumenta el número de escaños por Circunscripción y Distrito y; una distribución equitativa entre la can-

3 El malapportionment corresponde a la diferencia entre el porcentaje de electores de cada distrito y el % de representantes en la Cámara. Mientras más grande es esta diferencia, la igualdad del voto es menor, y cuando existe una menor diferencia, la igualdad del voto mejora. En particular, este proyecto, la igualdad del voto mejora en 21 de los 28 distritos propuestos. En términos concretos, mientras más cercano a 0 el valor, más cerca de la igualdad del voto se encuentra. Cuando el signo de malapportionment es positivo, implica una sobrerrepresentación, cuando este es negativo, indica una subrepresentación electoral.



tividad de votos obtenidos por cada lista y candidato bajo el coeficiente D'Hondt (el cuadro n° 2 resume las principales modificaciones al sistema de elecciones para el Congreso Nacional).

Las demás modificaciones aumentan la representatividad del Congreso Nacional, para lo cual se disminuye el umbral de entrada e inscripción de nuevos partidos políticos desde un 0,5 a un 0,25 y se promueve la inscripción de candidaturas bajo un criterio de paridad de género en 60/40 tanto en las elecciones primarias como congresales.

Finalmente, la fusión de distritos permitirá ajustar la representación de intereses por zonas, favoreciendo la competitividad y la incertidumbre sobre quienes resultarán electos. Se esperaría un aumento de la participación electoral, por medio del mejoramiento de la oferta programática en cada nuevo distrito.

## Cuadro n° 2. Comparativo del sistema electoral binominal y proporcional moderado

CRITERIO	SISTEMA BINOMINAL	SISTEMA PROPORCIONAL MODERADO
Número de senadores	38	50
Circunscripciones	19	15
Escaños por Circunscripción	2	2, 3 y 5 <sup>4</sup>
Número de Diputados	120	155
Distritos	60	28
Escaños por Distrito	2	3 a 8 <sup>5</sup>
Cantidad máxima de candidatos	La misma cantidad de cargos a elegir	La cantidad de cargos a elegir más 1 (N+1)
Ley de cuotas	No aplica	La inscripción de candidatos no debe superar el 60% de un sexo <sup>6</sup>
Financiamiento por candidatas	No aplica	Por candidata electa se entregará a los partidos 500 UF. Además, se reembolsará gastos electorales por 0,100 UF por voto obtenido
Ley de Primarias	No aplica	Solo para el 40% del total de candidatos

4 La diferencia en Circunscripciones se debe a la cantidad de electores en cada región del país. El aumento de escaños promueve la igualdad territorial del voto.

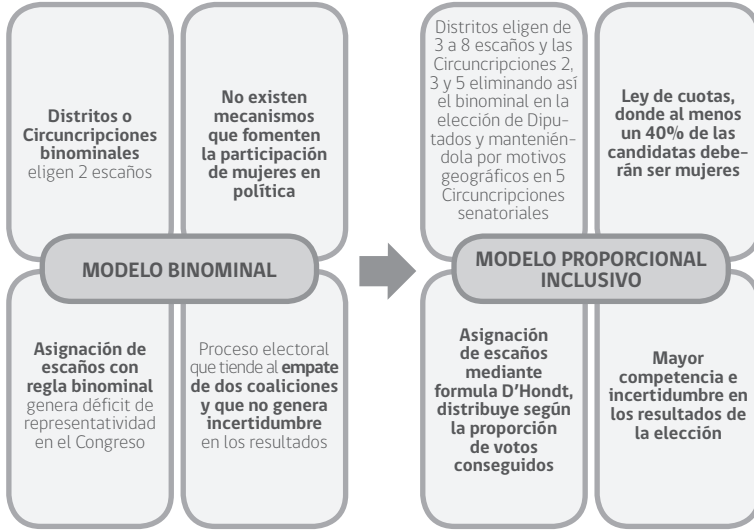
5 La diferencia en los distritos se debe a la cantidad de electores en cada Región del país. El aumento de escaños promueve la igualdad territorial del voto.

6 Este mecanismo es transitorio y sólo se aplicará en los procesos electorales parlamentarios de los años 2017, 2021, 2025 y 2029.

<b>CRITERIO</b>	<b>SISTEMA BINOMINAL</b>	<b>SISTEMA PROPORCIONAL MODERADO</b>
<b>Subpactos electorales</b>	Se permite entre partidos de una misma lista	Se permite entre un partido e independientes
<b>Umbral de representación (nuevos partidos)</b>	0,5 del total de electores última elección de Diputados	0,25 del total de electores última elección de Diputados
<b>Inscripción de partidos</b>	3 regiones contiguas u 8 discontinuas	Sólo una región con exigencia del requisito del 0,25
<b>Candidaturas independientes</b>		0,5 de firmas del total de electores de la última elección de Diputados
<b>Método de elección (Fórmula electoral)</b>	Electas las mayorías de las 2 listas más votadas, con excepción del doblaje	Sistema de cifra repartidora con el coeficiente D'Hondt, se asignan escaños según la proporción de votos conseguidos
<b>Actualización de distribución de escaños</b>	No aplica	Se realizará cada 10 años a cargo del SERVEL

**Fuente:** Elaboración propia en base la Ley N° 20.840.

Si bien el proyecto fue aprobado durante el año 2015, su estreno corresponde al actual ciclo electoral con la renovación en el Congreso de la Cámara de Diputados y con la mitad del Senado (en aquellas regiones impares). Sin embargo, ya es posible visualizar algunos efectos en la campaña electoral que se configuran a partir del cambio del sistema electoral. El primero de ellos guarda relación con el aumento del número de candidatos en cada distrito ( $N+1$  y aumento de escaños), pasando en la elección de diputados, de 470 candidatos en 2013, a 960 en 2017, lo que implica un aumento en la competencia y en la incertidumbre del resultado. De la misma forma, la denominada ley de cuotas ha generado un incremento en las postulaciones femeninas a cargos en el Congreso, pasando de 91 candidatas en 2013 a 397 en 2017 (cerca del 42% del total de candidatos). Otro cambio relevante tiene relación con la irrupción de nuevas fuerzas políticas en la competencia electoral, particularmente representado con las candidaturas del Frente Amplio, que se constituye como una alternativa que busca alcanzar escaños en el Congreso y de esta forma, generar una nueva correlación de fuerzas en el sistema político chileno, rompiendo de esta manera, el empate que generaba el sistema binominal en la elección de los representantes. Así, si en la elección de 2013 se presentaron 7 pactos en competencia y 14 partidos, en 2017 se han presentado 15 pactos con un total de 26 partidos políticos.

**Figura n° 4. Nuevo modelo del sistema electoral**

Fuente: Elaboración propia en base la Ley N° 20.840.

## b. Voto de chilenos en el exterior (Leyes N° 20.748 y 20.960)

Durante su campaña y por medio de su actual programa de Gobierno, la Presidenta se comprometió a impulsar la tramitación, hasta su aprobación, de un proyecto de ley que otorgue el derecho a voto de chilenos en el extranjero. La opción fue acelerar la tramitación del proyecto de reforma constitucional, presentada en agosto de 2013, por las entonces Senadoras Soledad Alvear e Isabel Allende, junto a los Senadores Alberto Espina, Hernán Larraín y Patricio Walker, y, con fecha 2 de abril, el Ejecutivo formuló indicaciones al proyecto y dio urgencia a su discusión. La aprobación del proyecto se logró el 23 de abril del 2014, siendo promulgado y convirtiéndose en la ley N° 20.748, que regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos que se encuentran fuera del país.

### Características del voto chileno en el exterior

Para hacer efectivo el ejercicio del derecho a sufragio fuera del país fue necesario regular dos cuestiones fundamentales. La primera de ellas consistió en el establecimiento de un procedimiento para materializar la inscripción en el Registro Electoral. La segunda, por su parte, consistió en regular la manera en que se llevarían a cabo los procesos electorales y plebiscitarios en el extranjero, adaptando los mecanismos ya existen-

tes a las nuevas condiciones de sufragio en el exterior. En este sentido las innovaciones de la ley son las siguientes:

**1.** Incorpora a la Constitución Política un nuevo inciso en su artículo 13, reconociendo a los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren en el extranjero el ejercicio a voto desde el exterior en las elecciones primarias presidenciales, elecciones de Presidente de la República y plebiscitos nacionales.

**2.** Reconocimiento del domicilio electoral en el extranjero. Se crea un padrón electoral propio para chilenos fuera del país.

**3.** Nuevas formas de cambio de domicilio electoral e inscripción. El cambio de domicilio puede realizarse ante el consulado del país en que se encuentren viviendo en el momento de la elección o plebiscito. Además, a las actuales formas de cambio de domicilio ante el SERVEL, se agrega la alternativa de inscribirse o efectuar el cambio de domicilio ante la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional de la Policía de Investigaciones de Chile, al momento de entrar o salir del país.

**4.** Se adelantan los plazos para la confección de los Padrones Electorales, a fin de establecer una mejor implementación del voto de los chilenos en el exterior. Se establece que la actualización del registro electoral se detendrá 140 días antes a la fecha de la elección; los padrones provisorios y nóminas provisorias de inhabilitados serán establecidos 120 días antes de la elección; los padrones y nóminas de inhabilitados auditadas serán establecidos 90 días antes de la elección; y los padrones y nóminas de inhabilitados definitivas serán establecidos 60 días antes de la elección.

**5.** Se crean 121 nuevas circunscripciones electorales. El SERVEL dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 20.960, definió mediante resolución N°0992 las Circunscripciones Electorales que se abrirían en el extranjero.

**6.** Los consulados de Chile como actores relevantes en el desarrollo del proceso. Para llevar a cabo los procesos eleccionarios, la ley señala nuevas funciones para los Consulados, los cuales conformaran al menos una Junta Electoral, siendo responsables de informar a la ciudadanía de las condiciones en que se desarrollará el proceso electoral en cada local de votación. Así también, le corresponde al Cónsul estar a cargo de la oficina electoral y de desempeñar las funciones de delegado electoral.

**7.** El Servicio Electoral define los locales y mesas de votación. Mediante resolución fundada debe definir los locales de votación con 90 días antes de la elección o plebiscito, los cuales deberán contar con fácil acceso y, a lo menos, encontrarse dentro del territorio del país en que tiene asiento el correspondiente Consulado.

- 8.** Los chilenos en el extranjero también cumplirán un rol relevante en el desarrollo del proceso, pues al igual que en las elecciones dentro del territorio nacional, los ciudadanos en el extranjero conformarán las mesas receptoras de sufragios.
- 9.** Voto y horario. El proceso eleccionario se efectuará en papeletas oficiales de forma tradicional y similar a como se efectúa dentro del territorio nacional. Además, se establece que el mismo día y en el mismo horario fijado para el proceso eleccionario en el territorio nacional, ajustado al huso horario del respectivo país, se deberán efectuar las elecciones o plebiscitos en el extranjero.
- 10.** Se establecen reglas para las etapas posteriores al sufragio. El Cónsul está encargado de escrutinio por mesas, remitir los sobres que contienen las actas destinadas al Tribunal Calificador de Elecciones y al Colegio Escrutador, y al Servicio Electoral, respectivamente, quién debe enviarlas a través de dos valijas diplomáticas oficiales. Junto con esto, el día de la elección el Cónsul debe informar al Director del Servicio Electoral y al Tribunal Calificador de Elecciones, los resultados del escrutinio en cada una de las mesas, mediante comunicación electrónica.

Si bien la ley comenzó a regir desde su publicación en el Diario Oficial con fecha 14 de octubre de 2016, su implementación completa debió esperar hasta la realización de las primarias de candidatos presidenciales en julio de 2017, en la que sería la primera elección democrática donde participarán los chilenos residentes en el exterior.

En este proceso participaron activamente el Servicio Electoral junto a Cancillería, quienes también llevaron a cabo tres ensayos pilotos durante los meses de abril y marzo de 2017, en los países con mayor presencia de chilenos: Suecia, Australia y Argentina. En esta ocasión, la simulación abarcó la denominada "fase crítica" del proceso, como el traslado de materiales vía valija diplomática, el monitoreo de la entrega remota de cómputos desde los lugares de sufragio, así como la devolución de materiales electorales y la constitución de mesas en el extranjero.

De igual forma, desde el 18 de octubre de 2016 los chilenos residentes en el extranjero fueron inscritos en el Registro Electoral de forma automática en la medida que el Servicio Electoral tuviera acceso a la información que acredita que cumplen los requisitos de edad y avecindamiento. Ya en 2017 y particularmente el 27 de febrero, el Servel determinó las 121 Circunscripciones electorales en el extranjero y el 3 de mayo venció el plazo para solicitar cambio de domicilio e Inscripción

en el Registro Electoral para participar en las elecciones primarias. De esta forma se concreta el cierre del padrón electoral. En cuanto a las elecciones presidenciales, el pasado 20 de septiembre el Servicio Electoral publicó el padrón electoral definitivo, el cual contempla un total de 39.137 ciudadanas y ciudadanos habilitados para sufragar desde el exterior.

Asimismo, desde la promulgación de la ley se han realizado más de 21 mil cambios de domicilio electoral al extranjero y 700 incorporaciones al nuevo registro electoral. Los cinco países con más inscritos son Argentina (7.507), Estados Unidos (5.359), España (3.108), Canadá (2.581) y Alemania (1.813) respectivamente.

Entre los países con mayor número de electores se alcanzaron los siguientes porcentajes de participación: Argentina un 27% de participación, Estados Unidos un 30%, Canadá un 29%, España un 25% y Alemania un 38%. Asimismo, los países con mayor participación electoral fueron Nicaragua, Jordania, Croacia, Guatemala y El Salvador, quienes a pesar de no tener una gran colonia de chilenos inscritos, alcanzaron una alta concurrencia.

Es importante destacar que en las elecciones primarias del 2 de julio de 2017 participaron 6.593 chilenos en el exterior en las primarias de un total de 21 mil connacionales habilitados para sufragar, lo que corresponde al 30% participación<sup>7</sup>.

---

7 El padrón electoral definitivo para las elecciones primarias se compuso de 21.270 electores.

**Cuadro n° 3. Padrón Electoral Definitivo de chilenos en el exterior**

<b>PAÍS</b>	<b>CIRCUNSCRIPCIÓN</b>	<b>ELECTORES</b>
<b>Alemania</b>	Berlín	744
	Frankfurt	306
	Hamburgo	433
	Múnich	330
<b>Argelia</b>	Argel	4
<b>Argentina</b>	Bahía Blanca	616
	Bariloche	669
	Buenos Aires	1.443
	Comodoro Rivadavia	402
	Córdoba	228
	Esquel	23
	Mar Del Plata	407
	Mendoza	855
	Neuquén	1.491
	Rio Gallegos	197
	Rio Grande	262
	Rosario	253
	Salta	103
	San Juan	98
San Luis	176	
Trelew	199	
Ushuaia	85	
<b>Australia</b>	Canberra	98
	Melbourne	650
	Perth	159
	Sydney	1.106
<b>Austria</b>	Viena	193
<b>Bélgica</b>	Bruselas	572
<b>Bolivia</b>	La Paz	380
	Santa Cruz	299
<b>Brasil</b>	Brasilia	112
	Porto Alegre	114
	Rio De Janeiro	282
	Sao Paulo	1.089
<b>Canadá</b>	Calgary	124
	Montreal	1.103
	Ottawa	144
	Toronto	796
	Vancouver	316
	Winnipeg	98

<b>PAÍS</b>	<b>CIRCUNSCRIPCIÓN</b>	<b>ELECTORES</b>
<b>China</b>	Beijing	53
	Guangzhou	19
	Hong Kong	31
	Shanghai	102
<b>Colombia</b>	Bogotá	285
<b>Costa Rica</b>	San José	329
<b>Croacia</b>	Zagreb	21
<b>Cuba</b>	La Habana	82
<b>Dinamarca</b>	Copenhague	98
<b>Ecuador</b>	Guayaquil	413
	Quito	395
<b>Egipto</b>	El Cairo	17
<b>El Salvador</b>	San Salvador	72
<b>Emiratos Árabes Unidos</b>	Abu Dhabi	32
<b>España</b>	Barcelona	1.852
	Madrid	1.256
<b>Estados Unidos</b>	Chicago	452
	Houston	375
	Los Angeles	486
	Miami	1.269
	Nueva York	1.219
	Salt Lake City	123
	San Francisco	559
	Seattle	224
Washington	652	
<b>Filipinas</b>	Manila	18
<b>Finlandia</b>	Helsinki	103
<b>Francia</b>	Paris	1.383
<b>Grecia</b>	Atenas	87
<b>Guatemala</b>	Guatemala	127
<b>Guyana</b>	Georgetown	2
<b>Haití</b>	Puerto Príncipe	19
<b>Honduras</b>	Tegucigalpa	73
<b>Hungría</b>	Budapest	39
<b>India</b>	Nueva Delhi	15
<b>Indonesia</b>	Jakarta	17
<b>Irán</b>	Teherán	3
<b>Irlanda</b>	Dublin	140
<b>Israel</b>	Tel Aviv	166
<b>Italia</b>	Milán	373
	Roma	354



PAÍS	CIRCUNSCRIPCIÓN	ELECTORES
Jamaica	Kingston	7
Japón	Tokio	114
Jordania	Amman	20
Kenia	Nairobi	17
Líbano	Beirut	38
Malasia	Kuala Lumpur	11
Marruecos	Rabat	7
México	Ciudad De México	658
Nicaragua	Managua	43
Noruega	Oslo	192
Nueva Zelanda	Wellington	522
Países Bajos	Amsterdam	452
Panamá	Ciudad De Panamá	277
Paraguay	Asunción	328
Perú	Lima	760
	Tacna	157
Polonia	Varsovia	42
Portugal	Lisboa	86
Reino Unido	Londres	1.126
Republica Checa	Praga	51
República De Corea	Seúl	49
República Dominicana	Santo Domingo	125
Rumania	Bucarest	25
Rusia	Moscú	45
Singapur	Singapur	36
Siria	Damasco	6
Sudáfrica	Pretoria	64
Suecia	Estocolmo	967
	Gotemburgo	489
Suiza	Berna	784
Tailandia	Bangkok	18
Trinidad Y Tobago	Puerto España	6
Turquía	Ankara	15
Uruguay	Montevideo	246
Venezuela	Caracas	686
	Puerto Ordaz	368
Vietnam	Hanoi	6
<b>TOTAL</b>		<b>39.137</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servel.

## **2. Financiamiento de la política y partidos políticos**

### **a. Fortalecimiento y transparencia de la democracia (Ley N°20.900)**

La Presidenta Bachelet envió el 16 de diciembre de 2014 el proyecto de Financiamiento y fortalecimiento de la democracia, con el principal objetivo de lograr que el sistema democrático pudiera controlar efectivamente la influencia del dinero sobre la actividad política, garantizando la competencia electoral, promoviendo la equidad política, y aumentando la transparencia con la inclusión de mecanismos de rendición de cuentas.

Sumado a esto, los casos de financiamiento irregular de las campañas que surgieron durante 2015, impusieron urgencia en la tramitación del proyecto, aumentando las demandas ciudadanas de una legislación que diera respuesta a todo tipo de conflictos de interés o corrupción en la actividad política chilena.

Bajo esa lógica, el proyecto se estructura en tres pilares: equidad, transparencia y control democrático.

**1.** La equidad en la participación política, exige que el Estado asuma un rol más activo en la generación de condiciones de participación y competencia entre los diversos actores políticos en un contexto de equidad, emparejando la cancha para que el acceso desigual a fuentes de financiamiento deje de ser una determinante para el resultado de las elecciones y la desigualdad económica no se replique como desigualdad política.

**2.** La transparencia posee una doble función en la política. Por un lado, es un desincentivo a la corrupción y, por otro, permite el control democrático y ciudadano de los fondos públicos. En política la transparencia es clave para asegurar que los intereses particulares no se antepongan a los intereses generales.

**3.** El control democrático apunta no sólo a prevenir y conocer eventuales conflictos de interés, sino que a proscribirlos. Para ello se requieren reglas que prohíban que entidades que defienden intereses privados puramente comerciales o corporativos intervengan en la política. Además, es indispensable contar con un sistema efectivo de control de tales reglas, que implique fortalecimiento de la fiscalización y de las sanciones aplicables, que generen un efecto disuasivo que estimule el respeto por las reglas del juego democrático.

## Características del nuevo sistema de financiamiento

La ley contempló una serie de medidas para corregir las desigualdades entre candidatos, generar una ciudadanía más informada con respeto a los espacios públicos y separar definitivamente la política del dinero.

### 1. Financiamiento a las campañas

En primer lugar, se establece un aporte público para las campañas. Se establece un incremento en el aporte estatal a los partidos al inicio de las campañas electorales, de 0,01 a 0,02 de UF por votos obtenidos en la última elección. Asimismo, se aumenta el aporte que los candidatos reciben por concepto de reembolso de gastos electorales al término de las campañas, de 0,03 a 0,04 UF por voto obtenido y se disminuye el límite del gasto electoral en un 50%, con excepción de las elecciones municipales donde se mantuvo el límite.

### Cuadro N° 4. Límite al gasto electoral previo a la reforma y vigente

TIPO DE CANDIDATURA	ANTES REFORMA	ACTUALIDAD
<b>Presidente de la República</b>	N° de electores del país * 0,03 UF	N° de electores del país * 0,015 UF
<b>Diputados</b>	1.500 UF + (0,03 UF * N° de electores del distrito)	700 UF + (0,015 UF * N° de electores del distrito)
<b>Senadores</b>	3.000 UF + (0,04 UF * primeros 200.000 electores) + (0,03 UF * siguientes 200.000 electores) + (0,02 UF * restantes electores de la circunscripción)	1.500 UF + (0,02 UF * primeros 200.000 electores) + (0,015 UF * siguientes 200.000 electores) + (0,01 UF * restantes electores de la circunscripción)
<b>Alcalde</b>	120 UF + (N° electores de la comuna * 0,03 UF)	120 UF + (N° electores de la comuna * 0,03 UF)
<b>Concejales</b>	Mitad de lo que se permita al correspondiente candidato a alcalde	Mitad de lo que se permita al correspondiente candidato a alcalde
<b>Consejero regional</b>	700 UF + (0,02 UF * primeros 200.000 electores) + (0,015 UF * siguientes 200.000 electores) + (0,01 UF * restantes electores de la respectiva circunscripción provincial)	350 UF + (0,01 UF * primeros 200.000 electores) + (0,0075 UF * siguientes 200.000 electores) + (0,005 UF * restantes electores de la respectiva circunscripción provincial)

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ley N° 20.900.

Respecto a quiénes pueden aportar a las campañas electorales, se prohíbe todo aporte de las personas jurídicas a campañas, sea con o sin fines de lucro, de modo de generar una separación clara entre la política y los negocios. A su vez, se rebaja el aporte de las personas naturales y se establece que todos los aportes de campañas serán públicos y consultables por la ciudadanía. Podrán ser aportes menores, sin publicidad de la identidad del aportante, los aportes privados en dinero cuyo importe no supere el equivalente en pesos a 40 UF para las candidaturas a Presidente de la República; 20 UF para las candidaturas a Senador y Diputado; 15 UF para las candidaturas a Alcalde y Consejero Regional; y, 10 UF para las candidaturas a Concejal. No obstante, cualquier aportante podrá solicitar se consigne su identidad y el monto de su contribución.

### Cuadro N° 5. Comparado límite al aporte de personas naturales

CANDIDATO	ANTES REFORMA	ACTUALIDAD
<b>Presidente de la República</b>	2.000 UF	500 UF
<b>Segunda vuelta Presidencial</b>	700 UF	175 UF
<b>Diputados y Senadores</b>	1.250 UF	315 UF
<b>Alcalde, Concejal</b>	1.000 UF	10% del límite del gasto electoral o 250 UF como tope en caso que porcentaje antes señalado sea superior a este monto.
<b>Consejero Regional</b>	1.000 UF	250 UF

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ley N° 20.900.

Por su parte, se limitan los aportes que los mismos candidatos efectúan en sus propias campañas. Éstos no podrán superar el 25% del gasto electoral permitido y, para candidaturas a Presidente de la República, no podrán superar el 20% del gasto electoral permitido. Para el caso de candidaturas a concejales dichos montos no podrán sobrepasar los 50 UF o el 25% del límite de gasto autorizado si este monto es inferior a 50 UF.

Se regulan las pre-campañas electorales, aumentando el período de campaña electoral a 200 días anteriores al día de la elección definitiva solamente para quienes aspiren a ser candidatos a Presidente de la República. Durante dicho período podrán percibir los aportes de personas naturales y se aplicará como límite al gasto electoral el 10% de lo permitido acorde a la ley para elección presidencial. Los gastos efectuados por precandidatos que finalmente declaren candidatura se imputarán al 25% del límite de gasto electoral que corresponda a la candidatura que

declare. Los gastos de aquellos precandidatos que hayan participado en elecciones primarias y que declaren candidatura por otro cargo se regirán por dicho límite también.

Por último, se regulan los aportes a los institutos de formación política, los cuales serán siempre públicos y a través del sitio del Servicio Electoral. Solo podrán efectuar aportes a estos institutos los partidos políticos y personas naturales, prohibiéndose aportes de personas jurídicas.

## 2. Regulación de la propaganda electoral con equidad y respeto a la ciudadanía

Esta reforma amplía el concepto de propaganda no sólo a inducir el voto, sino también a la "promoción" de una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación "con fines electorales" y las proposiciones sometidas a plebiscito. No se entenderá como propaganda electoral "la difusión de ideas o de información sobre actos políticos realizados por personas naturales. Tampoco lo serán aquellas actividades que las autoridades públicas realicen en el ejercicio de su cargo, ni aquellas actividades habituales no electorales propias del funcionamiento de los partidos políticos constituidos o en formación".

En el mismo sentido, el período de campaña se inicia con la inscripción de las candidaturas, mientras que la propaganda electoral en radioemisoras y prensa escrita comienza 60 días antes y hasta 3 días antes de la elección respectiva, y 30 días antes y hasta 3 días previos a la elección en caso de las campañas en espacios públicos. Se permite la propaganda con banderas y volantes realizada por brigadistas en espacios públicos desde 60 días antes de la elección. En la misma línea, se endurece responsabilidad del candidato por daños que causan los delitos cometidos por sus brigadistas. Además, se establece el deber de los candidatos de llevar 3 tipos de registros: brigadistas, sus sedes y de sus vehículos de campaña.

Con el objetivo de generar campañas más respetuosas de la ciudadanía y los espacios públicos, se prohíben las denominadas "gigantografías" cuyas dimensiones superen los 2 metros cuadrados en espacios públicos. En inmuebles de la propiedad privada, no debe superar los 6 metros cuadrados. Por otro lado, la determinación de los espacios públicos a utilizar le corresponderá al Servel, previo informe del Concejo Municipal respectivo. En este ámbito, además, se prohíbe la propaganda aérea y realizar propaganda electoral en bienes de propiedad privada

destinados a servicios públicos o localizados en bienes de uso público, tales como vehículos de transporte de pasajeros, paradas de transporte público, estaciones de ferrocarriles o de metro, o postes del alumbrado.

Por su parte, se potencia el rol de las radios como medios de comunicación y difusión, las cuales con el objetivo de garantizar la igualdad de acceso de los candidatos, se deben informar al Servel previamente las tarifas.

Por último, se limita la divulgación de encuestas los días anteriores a la elección, no pudiendo divulgar resultados hasta 15 días antes de la elección.

### 3. Fiscalización y sanciones eficaces

La ley le otorga al Servel nuevas funciones y atribuciones, modificando su estructura orgánica. A él le corresponderá la fiscalización de los partidos políticos, su democracia interna, los derechos de los militantes, y demás materias reguladas en la ley respectiva. También deberá fiscalizar que los partidos cumplan con los requisitos para optar al aporte público de partidos y que gasten dichos dineros en los ítems que la ley señala.

En cuanto a las sanciones, se establece un sistema más duro, el que incluso consideran la pérdida de escaño de forma directa por infracciones graves, las que serán conocidas por el TRICEL a requerimiento del Servel.

### 4. Aportes públicos para partidos

Se establece un financiamiento público para los partidos que se encuentran constituidos acorde a la ley y se prohíben los aportes de personas jurídicas de cualquier naturaleza. Este aporte se hará con cargo a un fondo constituido por el equivalente en pesos a 0,04 UF multiplicado por el número de votos válidamente emitidos en la última elección de diputados efectuados a favor de candidatos inscritos en algún partido político y de candidatos independientes asociados a algún partido.

Este aporte favorece el rendimiento electoral y la participación, distribuyéndose el 20% entre todos los partidos que cumplan con los requisitos para optar al financiamiento, según el número de regiones en que se encuentren constituidos. En el caso de los partidos que estén

constituidos en la totalidad de las regiones del país, se les distribuirá lo que correspondiere a como si estuviesen constituidos en una región adicional.

El 80% restante del referido monto total se distribuirá entre los partidos que cuenten con representación parlamentaria a prorrata entre todos los votos válidamente emitidos en favor de cada partido que cumpla con los requisitos para optar al aporte.

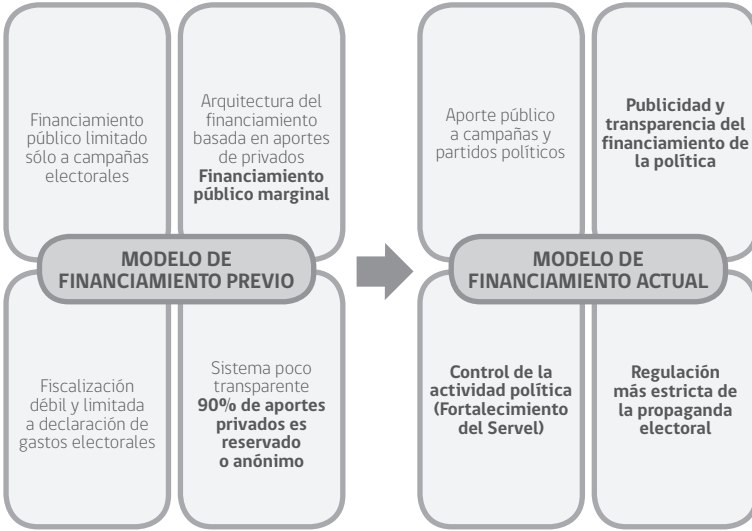
## 5. Incentivos a la participación

La ley de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia establece además incentivos para la participación de mujeres, sean o no electas, garantizando su participación efectiva en cada uno de los procesos electorales.

Así, se fija un mayor reembolso para los votos obtenidos por candidatas mujeres, alcanzando en este caso un 0,05 UF de los votos, y por cada candidata mujer electa se dará 500 UF al partido con el objetivo de implementar programas y desarrollar actividades de fomento a la inclusión y participación de mujeres. Estas medidas serán aplicables hasta el año 2029.

Finalmente, se establece que al menos un 10% de los fondos que aporte el Estado deberán destinarse a actividades de fomento a la participación de las mujeres y jóvenes.

**Figura n° 5. Esquema del nuevo modelo de financiamiento**



Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 20.900.

**b. Reforma a la ley de partidos políticos (Ley N° 20.915)**

El 1 de julio del 2015, la Presidenta Bachelet ingresó el proyecto que busca fortalecer el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización.

De acuerdo con lo establecido en su mensaje, ante la falta de transparencia de sus normas, fórmulas de financiamiento y mecanismos de afiliación y rigidez en los mecanismos de elección de sus autoridades que debilitaban la democracia interna, el proyecto buscaba generar un nuevo modelo de partidos políticos que refuerce su rol público y se establezca como un vehículo de intermediación de intereses entre la ciudadanía y el Estado. De acuerdo a esto, los objetivos de este proyecto pueden resumirse en siete puntos:

1. Generar un nuevo trato entre los partidos y la ciudadanía, estableciendo un nuevo marco de acción para los partidos políticos. Lo anterior permite reconocer el rol esencial de los partidos políticos en la vida democrática del país y en la integración de intereses y la canalización de las demandas ciudadanas.
2. Fortalecer el carácter público de los partidos a través de su constitución como personas jurídicas de derecho público.



3. Promover la democracia interna en los partidos políticos a efectos de permitir la participación de los militantes en la selección de candidatos, autoridades y decisiones partidarias.
4. Promover la transparencia y rendición de cuentas tanto al interior de los partidos como de cara a la ciudadanía.
5. Fortalecer y crear los incentivos necesarios para el desarrollo partidos políticos programáticos.
6. Facilitar la modernización del procedimiento de constitución de los partidos a efectos ampliar la representatividad de la política.
7. Fomenta la inclusión de mujeres y jóvenes en los órganos directivos de los partidos.

### **Características de la nueva legislación de partidos**

En términos generales, las características de la nueva legislación se hacen cargo de las deficiencias de la antigua normativa. En primer lugar, fortalece el rol público que ejercen los partidos políticos mediante una conceptualización jurídica acorde a dicha función, por lo cual los partidos deben constituirse como personas jurídicas de derecho público, significando que existen por un acto emanado directamente del Estado, gozan de potestad pública y prestan servicios públicos a la sociedad. Lo anterior es un cambio sustancial, pues la legislación previa los situaba como personas jurídicas de derecho privado, sometándose en todas sus regulaciones a estándares privados, de escaso control y regulación. El carácter público de los partidos permitirá, en razón del servicio público que realizan, elevar los niveles de exigencias a los partidos en ámbitos tales como el control de gasto habitual y de campaña de los partidos, transparencia activa y pasiva, democracia interna, responsabilidad y rendición de cuentas.

Al gozar los partidos políticos de personalidad jurídica de derecho público, pasarán a formar parte del conjunto de las entidades con fines públicos y generales, que se rigen por la Constitución, las leyes y los reglamentos administrativos pertinentes, excluyendo de su regulación la autonomía de la voluntad, propia de las personas jurídicas de derecho privado. En ese contexto, el Estado podrá, mediante una ley, fijar una serie de obligaciones las cuales los partidos políticos deberán cumplir, lo que permitirá un mayor control de su actividad y un marco regulatorio pertinente en su ejercicio.

Una segunda característica, se relaciona con la democracia interna y modificaciones en su funcionamiento interno que resguarde y promue-

va estos principios y prácticas. La democracia interna de los partidos era en general muy débil y los puestos de representación y de selección de candidatos se daban a veces con bajos niveles democráticos, o bajo lógicas poco transparentes y meritocráticas. Reconociendo que la selección de candidatos y la determinación del orden de preferencia en las listas electorales suele estar dominado por entidades cerradas y redes políticas ya establecidas, se definieron criterios transparentes y claros para la selección de candidatos, para que los nuevos miembros (incluyendo mujeres y minorías) tengan acceso a los puestos de toma de decisiones de manera competitiva y que se haga a través de mecanismos democráticos. También se debe procurar la composición de los órganos de selección con un equilibrio de género. Así, la nueva ley establece que el Órgano Ejecutivo de las colectividades debe ser elegido por la totalidad de los afiliados o bien por el Órgano Intermedio Colegiado, según lo establezcan los estatutos del partido político, y estará compuesto por al menos tres miembros.

En tercer lugar, respecto a transparencia y rendición de cuentas, la nueva legislación establece que los partidos políticos pueden obtener ciertos privilegios legales debido a la naturaleza de su registro, lo que no sucede con otras asociaciones. Aplicable particularmente en el área del financiamiento político y el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales. Como resultado de dichos privilegios, resulta conveniente imponer ciertas obligaciones, debido a su estatus legal. Estas medidas pueden tomarse e implementarse a través de una imposición de requisitos de información o de escrutinio público (transparencia) en el financiamiento. De esta manera, los partidos ahora están obligados a mantener registros actualizados y disponibles a la ciudadanía en sus sitios web toda la información relativa a estatutos, estructura orgánica, número de afiliados, declaraciones de patrimonio de los integrantes de las Directivas Centrales, monto totales de aportes, asignaciones, donaciones y todo tipo de transferencias públicas o privadas, las transferencias de fondos que realicen con cargo a los fondos públicos percibidos, todas las entidades en que tengan participación, representación o algún tipo de intervención. Finalmente, se establece que todo tipo de reclamación se realizará y sancionará por el Servel y puede ser reclamado por cualquier persona.

## Cuadro N° 6. Comparativo del régimen de partidos anterior y la reforma impulsada

CRITERIO	SISTEMA ANTERIOR	SISTEMA ACTUAL
<b>Personalidad jurídica</b>	De derecho privado	De derecho público
<b>Ley de cuotas</b>	No aplica	La inscripción de candidatos no debe superar el 60% de un sexo <sup>8</sup>
<b>Financiamiento público</b>	Indirecto mediante reembolso de sufragios	Directo mediante aportes trimestrales a los partidos políticos según número de afiliados
<b>Inscripción de partidos</b>	3 regiones contiguas u 8 discontinuas	Sólo una región con exigencia del requisito del 0,25 y un mínimo de 500 firmas
<b>Democracia interna</b>	Delegada a los propios estatutos	Garantiza la elección de autoridades mediante sistema de votación un militante un voto
<b>Participación de jóvenes, mujeres u otros grupos interesados</b>	No incluye	Los estatutos deberán garantizar mecanismo de inclusión en conformación de Directivas, órganos internos y de participación política y en toma de decisiones
<b>Actividades de formación política y ciudadana</b>	No incluye	Se reconoce rol en formación política y promoción de la participación política activa de la ciudadanía

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ley N° 20.915.

Finalmente, el proyecto fue promulgado en abril de 2016, teniendo impactos sustantivos en el funcionamiento del sistema de partidos chileno. Al respecto, se observa un fuerte estímulo para la formación de nuevos partidos, así como nuevos incentivos para la competencia electoral y programática. Hasta 2013 existían en Chile 17 partidos inscritos en el Servicio Electoral. De ellos, 9 tenían representación nacional y 8, representación local/regional. Tras la entrada en vigencia de la Ley N° 20.915 el número de partidos políticos inscritos casi se duplicó. En consecuencia, aumentó la oferta partidaria pasando de 17 partidos inscritos en 2013 a 30 en la actualidad. Cabe señalar que de éstos, 9 tienen presencia en todo el país, 8 en al menos seis regiones y los restantes

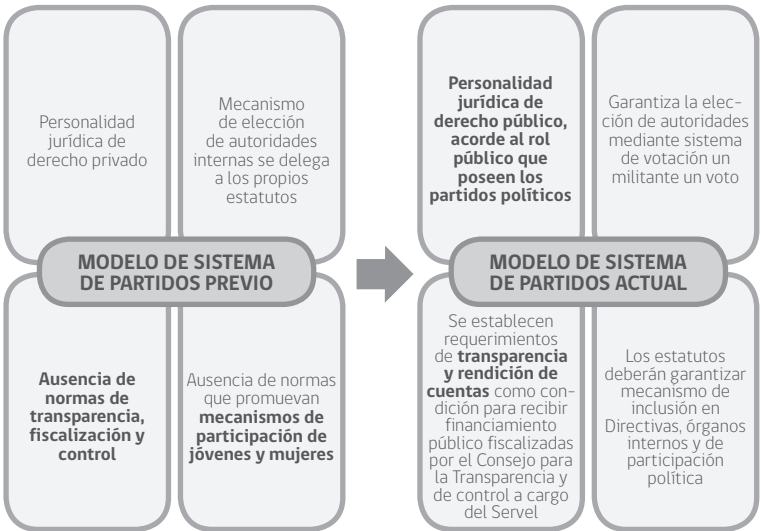
8 Este mecanismo es transitorio y sólo se aplicará en los procesos electorales parlamentarios de los años 2017, 2021, 2025 y 2029.

en menos de seis regiones. Si bien no es posible determinar el Número Efectivo de Partidos (NEP) hasta después de la elección parlamentaria, se estima que éste debería aumentar. La cantidad de partidos y las preferencias electorales de los chilenos puede aumentar la fragmentación del sistema y la volatilidad electoral.

Por otro lado, los partidos políticos han fortalecido su democracia interna mediante la modificación de sus estatutos, garantizando elecciones supervisadas por el Servel, estableciendo cuotas de género entre quienes los lideran y, transparentando los ingresos, egresos monetarios y toda la información que la ley establece mediante portales de transparencia activa en sus páginas web.

Finalmente, las exigencias de re inscripción y renovación de los padrones de adherentes incentivó a los partidos políticos a una mayor conexión con la ciudadanía. De esta manera, se registraron más de 450 mil ciudadanos y ciudadanas en los partidos políticos, así como 6 colectividades dejaron de existir.

**Figura nº 6. Esquema del nuevo modelo de partidos políticos**



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Nº 20.915.

### 3. Fiscalización, control y sanciones

#### a. Autonomía Constitucional del Servicio Electoral (Ley N° 20.860)

El 19 de mayo de 2015 ingresó al Congreso Nacional la reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral. Hasta esa fecha, el Servel se constituía como un órgano con escasas facultades de control, sin capacidades reales de fiscalización sobre los procesos electorales, producto de las excesivas atribuciones y escasos recursos destinados, con una dotación de personal baja la cual variaba en períodos electorales.

El objetivo de esta reforma fue dotar al Servel de personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de ejercer "la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional." (Art. 94 bis).

Además se establece una nueva estructura interna, compuesta por un Consejo Directivo; un Director del servicio y tres subdirecciones especializadas (Subdirección de Registro, inscripciones y acto electoral, Subdirección de Control del Gasto y Financiamiento Electoral, Subdirección de Partidos Políticos). El Consejo Directivo está integrado por 5 consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio.

De este modo, el Servel se posiciona como un órgano que se encuentra fuera de la línea jerárquica del Estado y su existencia no depende del legislador, pudiendo autodeterminarse funcional y administrativamente, lo que garantiza su independencia a la hora de fiscalizar y sancionar los procesos electorales y partidos.

#### b. Sanciones por infracciones graves a las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral (Ley N° 20.870)

En línea con el proyecto de autonomía constitucional del Servicio Electoral, y a modo de aumentar el grado de responsabilidad de aquellos que ejercen funciones públicas, la Presidenta ingresó el 21 de abril de 2015 un proyecto de reforma constitucional que busca establecer el cese en el ejercicio del cargo para quienes defrauden las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral.

Esta iniciativa demuestra la voluntad de hacer frente a los casos de financiamiento irregular conocidos a principios del 2015 y subir los estándares que rigen a los parlamentarios y a la política, imponiendo la sanción más severa que pueda contemplarse en una democracia: la pérdida del escaño. De esta forma, se establece un mismo estándar para el cese de la función de cargos de elección popular, particularmente diputados, senadores, alcaldes, consejeros regionales y concejales, cuando sus titulares infrinjan gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, en los casos que señale una ley orgánica constitucional. Lo que se busca, es consagrar constitucionalmente una sanción política, no penal, estableciendo una causal de remoción directa, distinta y autónoma de la pérdida de calidad de ciudadano que opera conforme a las reglas generales. Para lo anterior, esta reforma modifica dos preceptos constitucionales: el artículo 60, respecto de diputados y senadores; y el artículo 125, en relación a alcaldes, consejeros regionales y concejales.

El nuevo sistema de sanciones graves incorpora, además, la imposibilidad de ejercer todo tipo de función pública por el periodo de tres años y la prohibición de ser candidato a cargos de elección popular en los próximos dos actos electorales inmediatamente siguientes a su cesación.

Finalmente, se fortalece el modelo del Servel como la autoridad fiscalizadora en cuanto será el organismo encargado de revisar y requerir sanciones por parte del Tribunal Calificador de Elecciones.

### **III. Consideraciones finales**

Este conjunto de reformas políticas es el más importante que ha vivido el país en los últimos 40 años. La configuración de un nuevo modelo de relaciones entre ciudadanía, política y sus instituciones nos permitirá revitalizar y avanzar decididamente hacia una mejor democracia.

Las reformas políticas impulsadas por el Gobierno desde el año 2014 articulan un nuevo sistema político, generando un modelo integral basado en 5 ejes: ampliación de la ciudadanía; el rol público de los partidos políticos; un sistema de financiamiento público de la política; mayor transparencia, control y fiscalización y; un sistema efectivo de sanciones.

Así, la ley que Reforma al sistema electoral binominal por uno proporcional moderado (Ley N°. 20.840) logró sustituir el sistema heredado de dictadura, estableciendo un nuevo sistema electoral, más representa-

tivo y con mayor equilibrio entre los distintos territorios. Este proyecto se complementó con las iniciativas que permitieron a los chilenos residentes en el extranjero ejercer su derecho a sufragio, con las leyes N° 20.748 y 20.960, las que reformaron la Constitución y establecieron una regulación acorde a esta anhelada demanda de los chilenos.

En materia de financiamiento y partidos político, la ley de fortalecimiento y transparencia de la democracia (Ley N° 20.900) generó una nueva arquitectura de campañas y financiamiento para los candidatos a través de aportes únicamente de personas naturales y partidos políticos con financiamiento permanente. En el mismo sentido, la ley N° 20.915 que reforma los partidos políticos les otorgó un rol público fortaleciendo su institucionalidad y rol programático en cuanto piezas fundamentales en un sistema democrático.

Por último, necesitábamos de más y mejores mecanismos de control, que nos permitieran sancionar efectivamente a quienes incumplen con la normativa. Es por esto que se reformó la Constitución, dotando de autonomía constitucional al Servicio Electoral y generando una nueva estructura interna acorde a las funciones y al rol que cumple en este nuevo modelo. En el mismo sentido, se aprobó la ley N° 20.870 que establece sanciones por infracciones graves a las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral, entre las que se considera la pérdida del escaño de las autoridades que incumplan gravemente con la normativa, atentando contra nuestro sistema democrático.

Este nuevo modelo se encuentra en pleno proceso de transición. En 2016, algunas normas debutaron para las elecciones municipales y otras se encuentran en plena ejecución, así hemos visto como las candidaturas y los partidos están en plena adecuación. No ha sido fácil pasar de un sistema distanciado de los ciudadanos y financiado privadamente a uno de partidos políticos públicos, en constante vínculo con la sociedad y sometido a exigentes controles. Nos parece que vamos bien.

# Bibliografía

Alihodžić, S. (23 de Noviembre de 2016). Risk Management in Elections. Obtenido de IDEA-Internacional: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/risk-management-in-elections.pdf>

Aninat, I., & González, R. (2014). Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos. Santiago: Propuestas de Política Pública CEP (2).

Carlin, R. (2010). Distrusting Democrats and Political Participation in New Democracies: Lesson from Chile. *Political Research Quarterly*, 668–687.

Casas-Zamora, K., & Falguera, E. (6 de Julio de 2017). Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación. Obtenido de IDEA-Internacional: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/financiacion-politica-y-participacion-equitativa-de-las-mujeres-en-colombia.pdf>

Casas-Zamora, K., & Zovatto, D. (10 de Febrero de 2016). The cost of democracy: essays on political finance in Latin America. Obtenido de IDEA-Internacional: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-cost-of-democracy-EN.pdf>

Castillo, J., Palacios, D., Joignant, A., & Tham, M. (2015). Inequality, Distributive Justice and Political Participation: An Analysis of the Case of Chile. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 34, No. 4, 486–502.

Cheeseman, N., Luna, J. P., Kitschelt, H., Paget, D., Rosenblat, F., Sample, K., Wang, Y. (30 de Diciembre de 2016). Politics Meets Policies the Emergence of Programmatic Political Parties. Obtenido de International IDEA: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/politics-meets-policies-MY.pdf>

Cordenillo, R. (31 de Diciembre de 2014). Improving Electoral Practices: Case Studies and Practical Approaches. Obtenido de International IDEA: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/improving-electoral-practices.pdf>

Dahlerup, D., Hila, Z., Kalandadze, N., & Kandawasvika-Nhundu, R. (2013). Atlas of Electoral Gender Quotas. Obtenido de IDEA-Internacional: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/atlas-of-electoral-gender-quotas.pdf>

De la Fuente, G. (2012). Propuesta del grupo de trabajo de reforma al sistema electoral (Comisión Boeninger), con algunos anexos, compilado por Gloria de la Fuente. Santiago: Colección Ideas.



Díaz, F., & Sierra, L. (2012). Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile. Santiago: Uqbar Editores.

Díaz, F., & Sierra, L. (2012). Propuesta de Reforma a los Partidos Políticos de Chile. Centro de Estudios Públicos (CEP); Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

Dosek, T. (2016). Cambios y continuidades en el sistema de partidos de Chile (1989-2013): Entre la estabilidad y el desencanto. En F. Freidenberg, Los sistemas de partidos de América Latina [1978-2015] (págs. 135-191). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Falguera, E., Jones, S., & Ohman, M. (2015). El financiamiento de los partidos: Manual sobre financiamiento político. Estocolmo: IDEA-Internacional.

Flores, A. P., & Bustamante, M. R. (2015). Reformas a los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en América Latina (1978-2015). Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C. : Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados.

Gutiérrez, P., & Zovatto, D. (2011). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. Estocolmo: IDEA-Internacional.

IDEA-Internacional. (2014). La política al encuentro de las políticas. El surgimiento de partidos programáticos. Estocolmo: IDEA-Internacional. Obtenido de IDEA-Internacional.

Joignant, A., Morales, M., & Fuentes, C. (2016). Malaise in Representation in Latin American Countries. Estados Unidos: Palgrave Macmillan.

Ley N° 20.748. Regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos que se encuentran fuera del país, publicada en el Diario Oficial el 3 de mayo de 2014.

Ley N° 20.840. Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del congreso nacional, publicada en el Diario Oficial el 5 de mayo de 2014.

Ley N° 20.860. Reforma Constitucional que otorga Autonomía Constitucional al Servicio Electoral, publicada en el Diario Oficial el 20 de octubre de 2015.

Ley N° 20.870. Establece la cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, publicada en el Diario Oficial el 16 de noviembre de 2015.

Ley Nº 20.900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia, publicada en el Diario Oficial el 14 de abril de 2016.

Ley Nº 20.915. Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, publicada en el Diario Oficial el 15 de abril de 2016.

Ley Nº 20.960. Regula el derecho a sufragio en el extranjero, publicada en el Diario Oficial el 18 de octubre de 2016.

Llanos, B., Torres, I., Choque, M., & Goyes Quelal, S. (2013). La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. México: IDEA-Internacional.

Luna, J. p., & Altman, D. (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. Recuperado el 2017, de vanderbilt.edu: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/news/Summer-2011-LAPS-Luna-Altman.pdf>

Morlino, L., Rial, J., Alcantára, M., Tommasoli, M., & Zovatto, D. (2016). The quality of democracies in Latin America. Estocolmo: International IDEA.

Navia, P., & Del Pozo, B. (2012). Los efectos de la voluntariedad del voto y de la inscripción automática en Chile. Recuperado el 2017, de Centro de estudios públicos: <https://www.cepchile.cl/los-efectos-de-la-voluntariedad-del-voto-y-de-la-inscripcion-automatica/cep/2016-03-04/100018.html>

Nohlen, D. (1992). Sistemas Electorales y gobernabilidad. Recuperado el 2017, de Universität Heidelberg: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf>

Nohlen, D. (1994). Sistemas electorales y partidos políticos. Recuperado el 2017, de <http://www.barcelonaradical.net/info/6119/sistemas-electorales-y-partidos-politicos-dieter-nohlen-llegeix-lo-aqui>

OCDE. (2017). Recomendación sobre el consejo de la OCDE sobre integridad. Recuperado el 2017, de OCDE: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

OEA. (2013). La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Recuperado el 2017, de Organización Estados Americanos: <http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final.pdf>

OEA. (2015). Desigualdad Política. Recuperado el 2017, de Organización Estados Americanos: [http://www.oas.org/es/sap/pubs/Desigualdad\\_politica\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/pubs/Desigualdad_politica_s.pdf)

Ohman, M. (2012). Regulación del financiamiento político en el mundo. Recuperado el 2017, de consejoanticorrupcion: <http://consejoanticorrupcion.cl/wp-con>

tent/uploads/2015/03/Regulaci%C3%B3n-del-financiamiento-pol%C3%ADtico-en-el-mundo.pdf

PNUD. (2015). Condicionantes de la participación electoral en Chile. Recuperado el 2017, de [http://www.cl.undp.org/content/Chile/es/home/library/democratic\\_governance/condicionantes-de-la-participacion-electoral-en-Chile.html](http://www.cl.undp.org/content/Chile/es/home/library/democratic_governance/condicionantes-de-la-participacion-electoral-en-Chile.html)

PNUD. (2016). Documento de discusión y Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990-2016. Recuperado el 2017, de [http://www.cl.undp.org/content/Chile/es/home/library/democratic\\_governance/Participacion\\_electoral\\_02Nov2016.html](http://www.cl.undp.org/content/Chile/es/home/library/democratic_governance/Participacion_electoral_02Nov2016.html)

Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2005). Electoral system design: the new international idea handbook. Estocolmo: IDEA-Internacional.

Rivera, S. (2013). Financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos: Análisis comparado. Parte III. Obtenido de Asuntos Públicos: <http://www.asuntospublicos.cl/2013/07/financiamiento-publico-a-la-actividad-regular-de-los-partidos-politicos-analisis-comparado-parte-iii/>

Riveros, E. (2012). Reformas políticas y el fortalecimiento del sistema democrático en Chile. Santiago: Kas serie de estudios no. 8.

Rose-Ackerman, S., & Truex, R. (2012). Corruption and Policy Reform. Recuperado el 2017, de [http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/workingpaper\\_corruption.pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/workingpaper_corruption.pdf)

Saffirio, E. (01 de Septiembre de 2011). Partidos Políticos: Reformar para institucionalizar. Recuperado el 2017, de CED: <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2011/09/900.pdf>

Sartori, G. (2002). Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis. Madrid: Alianza Editorial.

Scully, T. (1992). Los partidos de centro y la evolución política Chilena. Notre Dame: Cieplan. Obtenido de [https://www.bcn.cl/catalogo/detalle\\_libro?bib=51962&n=1](https://www.bcn.cl/catalogo/detalle_libro?bib=51962&n=1)

Solijonov, A. (2016). Electoral justice regulations around the world. Recuperado el 2017, de IDEA: <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-regulations-around-world?lang=en>

Valenzuela, A. (26 de Septiembre de 2011). Crisis de Representación y Reforma

Política en Chile. Recuperado el 2017, de CIEPLAN: [http://www.cieplan.org/media/archivos/articulo\\_valenzuela\\_crisis\\_representacion.pdf](http://www.cieplan.org/media/archivos/articulo_valenzuela_crisis_representacion.pdf)

Zamora, K., & Zovatto, D. (2015). The cost of democracy: Campaign finance regulation in Latin America. Recuperado el 2017, de Foreign Policy at BROOKINGS: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/The-Cost-of-Democracy-CasasZamora-Zovatto.pdf>

Zovatto, D. (2015). Dinero y Política en América Latina: Una visión comparada. Recuperado el 2017, de <http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/03/ZOVATTOBOOK.pdf>

# **Sobre las Reformas Políticas en Chile 2014-2016**

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

# Introducción

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

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

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

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

## I. Un sistema político congelado

Para comprender cuáles son los principales problemas de la democracia chilena, resulta imprescindible hacer referencia al proceso de transición a la democracia de fines de los años ochenta y en particular, a ciertos hitos y decisiones que influyeron sobre el ulterior desarrollo político. Chile fue uno de los últimos países de América Latina en plegarse a la tercera ola democratizadora (Huntington 1992) y ello obedeció a la fortaleza política del régimen autoritario. La transición iniciada tras el plebiscito de 1988 determinó un equilibrio institucional que afectaría el ulterior desarrollo del proceso democrático<sup>9</sup>. A diferencia de lo ocurrido en Argentina, donde el régimen colapsó luego de la derrota militar de la Guerra de las Malvinas; o en Brasil y Uruguay, donde los regímenes dictatoriales debieron acelerar su salida tras severas crisis económicas, el gobierno militar chileno contó con un importante respaldo popular, una situación económica controlada y un ordenamiento legal legitimado por la oposición en el plebiscito de 1988. Estos factores permitieron al Gral. Pinochet imponer buena parte de sus preferencias institucionales al momento de la negociación con la oposición democrática.

No cabe duda que la pieza maestra de ese proceso fue la Constitución de 1980 y sus modestas enmiendas de 1989 y 1991. Moulian (1994), Garretón (1990) y otros expertos han considerado este texto constitucional como un marco legal pensado para crear y desarrollar una democracia limitada o tutelada. El principal redactor de la Constitución<sup>10</sup>, Jaime Guzmán reconoció que el diseño fue concebido para maniatar a cualquier gobierno que deseara cambiar el rumbo político o económico escogido por el régimen: "...si los adversarios llegan a gobernar, [que] se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría..."<sup>11</sup>. Esta concepción de democracia protegida exigía la creación de un conjunto de candados institucionales que impusieran límites a

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

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

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



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

En grandes líneas, el texto constitucional de 1980 estableció una presidencia dotada de un exagerado poder institucional (Siavelis 2000), característica que se mantuvo tras las reformas de 1989 y 1991 que limitaron algunas de sus prerrogativas<sup>12</sup>. Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997) caracterizaron al régimen constitucional chileno como un “super presidencialismo” no sólo por el poder de veto, poder de decreto y áreas de legislación con iniciativa exclusiva del presidente, sino también por las llamativas prerrogativas conferidas al gobierno para controlar la agenda del Congreso<sup>13</sup> (Siavelis 2000). No obstante, ese poder sustancial otorgado a la presidencia estaría bajo supervisión de ciertas estructuras institucionales controladas por los militares, rasgo típico de una democracia tutelada (O’Donnell y Schmitter 1990). El presidente no podría remover unilateralmente a los comandantes de las Fuerzas Armadas, salvo que contase con el apoyo de la mayoría del Consejo de Seguridad Nacional. Este organismo podía autoconvocarse a solicitud de dos de sus miembros y opinar ante el Presidente de la República, el Congreso o el Tribunal Constitucional, sobre los temas que considerase graves para la institucionalidad del país o que pudiesen comprometer la seguridad nacional. Ello suponía una supervisión permanente o potencial sobre todos los actos de gobierno y sobre el funcionamiento general del sistema político<sup>14</sup>.

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

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

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

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

Los nueve senadores designados por organismos donde los partidarios del régimen tendrían una gran influencia<sup>16</sup>, fueron el resultado de una compleja negociación entre el gobierno autoritario y la oposición democrática (Tovar Mendoza 1999)<sup>17</sup>. Las preferencias electorales expresadas en el plebiscito de 1988 se ratificaron en la elección legislativa del año siguiente (que fue prácticamente el mismo), por lo que esos nueve cargos debían necesariamente alterar la correlación de fuerzas del Senado, transformando a esta cámara en un actor de veto del proceso legislativo. Si bien con el paso del tiempo los senadores designados dejaron de responder mayoritariamente a los partidos de derecha, el control del Senado estuvo hasta 2013 controlado por la oposición, configurando un típico escenario de gobierno dividido (Mayhew 1991).

Asimismo, la Constitución de 1980 preveía quórum calificados para adoptar decisiones sobre políticas sustantivas en las cámaras: 3/5 para aprobar, modificar o derogar normas que interpretaran preceptos constitucionales; y 4/7 para aprobar, modificar o derogar leyes orgánicas<sup>18</sup>. Estas super-mayorías, combinadas con el papel de veto-player asignado al Senado,

---

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

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

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

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

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

Finalmente, el sistema binominal se transformó en la garantía última del sistema político congelado. Ideado originalmente para sobre-representar a la derecha opositora, sus efectos posteriores favorecieron una competencia limitada entre dos grandes coaliciones. Con el resultado del plebiscito de 1988 presente, los diseñadores del régimen crearon un sistema que favorece el desempeño electoral de las segundas fuerzas y que castiga sistemáticamente a las terceras fuerzas del Congreso. Este set de reglas de juego consolidó un empate permanente entre gobierno y oposición durante las siguientes dos décadas. Contrariamente a lo que ocurre en otros sistemas políticos, la situación de equilibrio no provocó un aumento de la polarización como tampoco alentó a los partidos de gobierno a realizar un esfuerzo adicional para quebrar el empate. Por el contrario, la competencia política tendió a estabilizarse, provocando consecuencias importantes sobre la forma en cómo la ciudadanía observaba el desarrollo de la política. Así, con el transcurso de los períodos de gobierno, fue decayendo el interés en los asuntos públicos y aumentando los niveles de abstención en las elecciones. Mientras los restantes países del continente ensayaban reformas para perfeccionar sus sistemas políticos o dejar atrás las rémoras de los regímenes autoritarios, Chile permanecía sin cambios debido al corsé institucional impuesto por el peculiar proceso de transición<sup>19</sup>.

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

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

Obsérvese que durante esos años, los principales rankings internacionales ubicaban a la democracia chilena como un régimen político consolidado<sup>20</sup>, al tiempo que los datos económicos mostraban desempeños espectaculares<sup>21</sup>. Como señaló Navia (2004a:172), “el Chile después de Pinochet experimentó niveles de crecimiento sostenido que no tenían precedentes en su historia. A partir de 1985, la economía nacional se expandió a tasas saludables que permitieron significativos avances en la reducción de la pobreza”. Paradojalmente, un sistema político determinado por un proceso de transición donde el régimen autoritario consiguió imponer una parte importante de sus preferencias, logró consolidar la democracia, mantener un crecimiento económico sin parangón y disminuir la pobreza hasta niveles nunca antes observado<sup>22</sup>. En ese contexto de éxito, parece lógico suponer que los líderes de la Concertación tuvieran pocos incentivos para intentar seriamente quebrar el empate político<sup>23</sup>.

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

---

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

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

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

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

Fijo en Venezuela garantizaron la consolidación de la democracia pero generaron al mismo tiempo una lenta erosión de la legitimidad del régimen político. Como Hartly (1987) o Levine (1973) señalan, el deterioro obedeció principalmente a su decisión de enfriar o anular la competencia<sup>24</sup>.

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

### 1.1. Niveles crecientes de abstención

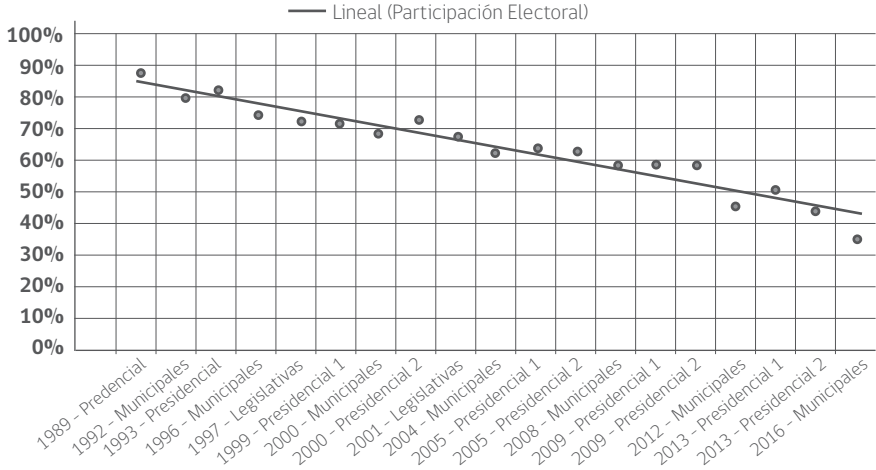
La Constitución de 1980 establecía el voto obligatorio en las elecciones, pero la inscripción de los ciudadanos no era voluntaria según lo dispuesto por la Ley Orgánica de Votaciones. Para la realización del plebiscito de 1988, el registro de votantes se favoreció de la intensa movilización de los partidos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

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

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

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

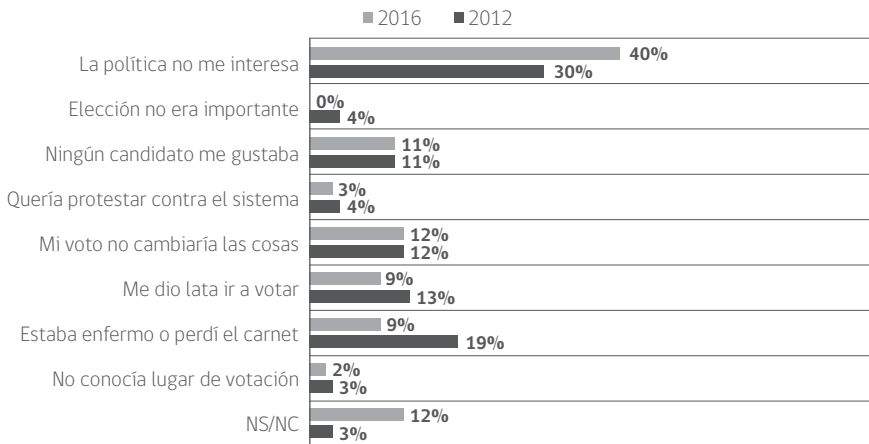
**Gráfico 1. Participación en las elecciones (1989-2016)**



**Fuente:** Latinobarómetro y Servel

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

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



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

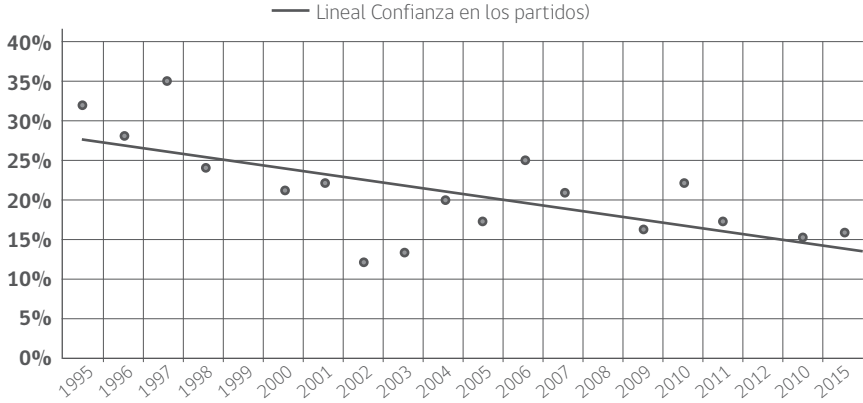
## 1.2. Des-enraizamiento de los partidos políticos

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

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



### Gráfico 3. Confianza en los partidos (1995-2016)



Fuente: Latinobarómetro

Navia (2017) ha argumentado que la desafección partidaria no sería un problema exclusivo de Chile, pues afecta a casi todas las democracias industrializadas<sup>25</sup> en virtud de las profundas transformaciones que sufren las sociedades contemporáneas. Sin embargo, Morales (2010) ha mostrado que el caso chileno no sería un caso "post-material" en América Latina, porque ni la edad ni la educación funcionan de la manera esperada por el modelo de desafección observado en las democracias industrializadas. En tal sentido, la distancia entre la sociedad y los partidos destacada por Luna y Altman (2011) tiene una explicación plausible basada en la erosión del modelo histórico de vertebración de los partidos.

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

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

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

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

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

das con el fin de resolver precisamente ese problema.

Por tanto, el vínculo entre los partidos y la sociedad se encuentra erosionado y, tal vez, como sostienen Luna y Rosenblatt (2012), se haya llegado en la actualidad a su estado más crítico. La razón de este deterioro está vinculada con las mutaciones que se procesaron al interior de los partidos durante la vigencia del actual marco institucional y con la introducción de nuevas reglas de juego que contribuyeron muy poco a resolver los problemas del débil enraizamiento. Los incentivos para la transformación de la política local y el congelamiento de la competencia en el nivel del Congreso han sido potentes y los nuevos mecanismos de descentralización han permitido la emergencia de candidatos independientes, con un fuerte discurso anti-partido, que desafían a las estructuras tradicionales alejadas de las direcciones partidarias<sup>27</sup>.

### 1.3. Erosión de la incertidumbre electoral

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

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

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

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

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

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

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

Además, el sistema binominal fue diseñado para favorecer la suerte de las segundas fuerzas y perjudicar sostenidamente a las terceras y cuartas. Dada la distribución inicial de preferencias del plebiscito de 1988 -entre dos grandes alternativas- y la poderosa retórica política que aquél evento alimentó a lo largo de los años, se volvió muy difícil que terceros partidos se hicieran un lugar en el Congreso. Para que éstos pudiesen desplazar a la segunda fuerza en un distrito necesitaban reunir por lo menos la cuarta parte del electorado, algo prácticamente imposible dada la sólida distribución de preferencias entre los que se presentaban a votar. El ejemplo emblemático de este problema lo constituye el Partido Comunista que durante cuatro elecciones legislativas consecutivas (1993-2005) impulsó una tercera coalición consiguiendo en promedio el 5,5% de los votos válidos, sin lograr a cambio un escaño<sup>29</sup>. Para cualquier votante de terceras o cuartas fuerzas, resultaba obvio que sus candidatos no alcanzarían una banca en la elección, por lo que ir a votar resultaba ser simplemente un acto testimonial o de compromiso ideológico. Por esa razón, es probable que los electorados potenciales de los partidos y pactos menores jamás se hayan manifes-

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

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

tado bajo la vigencia del sistema binominal pues la permanente exclusión estimuló indudablemente la abstención electoral<sup>30</sup>.

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

#### **1.4. Movilizaciones, escándalos y malestar**

La combinación de escasa incertidumbre electoral, desarraigo social de los partidos y aumento de la abstención ciudadana alentaron un escenario de letargo peligroso para la democracia. Si bien es cierto que el apoyo al régimen se mantuvo constante durante todo ese tiempo (algo más de la mitad de los ciudadanos manifestaba el apoyo al régimen) y que los observadores internacionales seguían considerando a Chile como un caso exitoso en variadísimos planos, comenzó a surgir evidencia sobre un creciente malestar de la población con el sistema político y sus principales actores (Joignant et al. 2017). En un reciente trabajo, Segovia (2017) muestra que los niveles de malestar –expresados en desconfianza a las instituciones, desaprobación de los presidentes y descontento con los partidos–, son realmente altos y que dicho malestar estaría instalado desde largo tiempo<sup>31</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

... no accesible a los demás compradores. Piñera aceptó la acusación y pagó la multa im-  
 puesta, en tanto su socio apeló sin éxito la decisión ante la Corte de Apelaciones. Ver al  
 respecto: <http://ciperchile.cl/2009/09/29/el-directorio-de-lan-que-se-transformo-en-la-peor-pesadilla-de-pinera/> y [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122010000200017](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122010000200017)

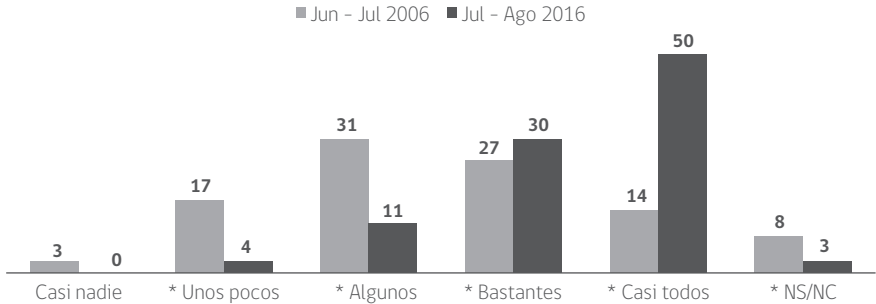
34 En 2014, fue presentada una denuncia contra las empresas pertenecientes al Grupo Penta por el uso indebido de boletas de honorarios y la emisión de facturas falsas para disminuir la base imponible de sus impuestos sobre la renta. La investigación demostró que las empresas del Grupo contribuyeron al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

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



### Gráfico 4. Extensión de la corrupción

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



Fuente: Encuesta CEP

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

## II. El proceso de reformas políticas en Chile

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

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

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

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

---

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

presidencial o fórmulas extremadamente desproporcionales para la elección legislativa, estaría introduciendo reformas de tipo excluyente que obviamente beneficiarían a los partidos más grandes y perjudicarían a los partidos pequeños. Pero si un sistema político aprueba reglas como la mayoría absoluta con doble vuelta para la elección presidencial o la representación proporcional para la elección legislativa, estaría incorporando reglas de tipo inclusivo que favorecerían la incorporación de partidos menores<sup>37</sup>.

Este modelo teórico resulta muy apropiado para analizar las reformas aprobadas en Chile durante el período 2014–2016. La información recopilada y las entrevistas realizadas permiten pensar que la coalición reformista ha impulsado reformas de tipo incluyente que favorecerán la incorporación de nuevos actores al sistema político. Esta coalición puede ser considerada declinante pues está duramente cuestionada por la sociedad y prefiere realizar reformas que amplíen la legitimidad del sistema antes que cambios en beneficio propio. La baja participación en las elecciones, las protestas sociales y el estado de la opinión pública dan cuenta de la pérdida de legitimidad y eficacia del sistema político<sup>38</sup>. Como veremos más adelante, la perspectiva introducida por la coalición reformista en la fundamentación de sus reformas revela con mucha claridad la preocupación por este tipo de problemas y el deseo por introducir cambios que fortalezcan la legitimidad y eficacia del régimen democrático.

## 2.1. El origen del proceso de reforma

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

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

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

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

un firme compromiso por reformar la Constitución, cambiar el sistema de elección binominal e impulsar una nueva regulación del financiamiento de la política<sup>40</sup>. La espectacular votación alcanzada por la Nueva Mayoría en la elección parlamentaria, así como la aplastante victoria de Bachelet en la segunda vuelta presidencial, dejaron al gobierno en inmejorables condiciones para impulsar esas reformas (Fuentes 2017a). Para poder reformar el sistema electoral binominal e introducir un nuevo estándar en materia de procedimientos de regulación y control del flujo de dinero hacia la política, el gobierno desarrolló una correcta estrategia orientada a desmontar los candados normativos vigentes. Al igual que ocurrió en 2005, el gobierno apuntó a desarrollar caminos específicos que permitieran abrirse paso por el complejo entramado normativo de la Constitución de 1980, sus leyes orgánicas y sus sucesivas enmiendas. Ello exigió tener en claro cuál era el punto de partida específico de cada iniciativa, conocer cuántas normas serían afectadas por la iniciativa, saber cuánto respaldo debería conseguirse en el Congreso y, sobre todo, establecer un timing en la presentación de las iniciativas de reforma que permitiera ordenar adecuadamente el debate y la negociación.

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

---

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

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

cinco leyes sustantivas<sup>41</sup>. Como podrá apreciarse, cada paso reformista implicaba la modificación de parte del entramado legal heredado del régimen autoritario, lo cual suponía en sí mismo un problema político adicional, pues el debate no solo estaría centrado en las materias a las cuales la reforma apuntaba, sino también a la evaluación del pasado reciente y las diferentes responsabilidades asumidas por los actores del sistema político.

Asimismo, en marzo de 2015, en un marco de descrédito de la política originado por los escándalos políticos y judiciales que afectaban al país<sup>42</sup>, la Presidenta decidió crear un Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción<sup>43</sup>, integrado por 15 reconocidas personalidades provenientes de diferentes ámbitos profesionales<sup>44</sup>.

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

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

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

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

Desde esa perspectiva, podría señalarse que la Presidenta intentó transformar la crisis de credibilidad en la que estaba sumido el sistema político chileno en una oportunidad para avanzar en la agenda de reformas. Pese al deterioro de la aprobación presidencial observado a lo largo del año 2015<sup>45</sup>, Bachelet no solo mantuvo el rumbo preestablecido sino que duplicó la apuesta, al convocar a prestigiosas figuras con el fin de pensar nuevas reformas que devolvieran credibilidad y probidad a la política.

El funcionamiento del Consejo Asesor Presidencial se extendió por un plazo de 45 días y al final de sus labores entregó al gobierno un informe con más de 300 medidas orientadas a la regulación de los mercados, la modernización del Estado, la regulación de los partidos políticos, el vínculo entre el sector público y privado, el fortalecimiento del SERVEL y el desarrollo de la educación cívica en materia de probidad (Fuentes 2017b). Algunas de las propuestas de esta Comisión ya estaban siendo analizadas por el Congreso, en tanto otras fueron insumos para la elaboración de nuevos proyectos de ley, abriendo así una segunda etapa en la agenda de reformas políticas que se extendería durante todo 2015<sup>46</sup>. El estado de la opinión pública, el compromiso electoral de la coalición de gobierno y el monitoreo constante de los medios de comunicación y la sociedad civil, contribuirían al éxito legislativo de la mayor parte de ellas (Fuentes 2017a).

---

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

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

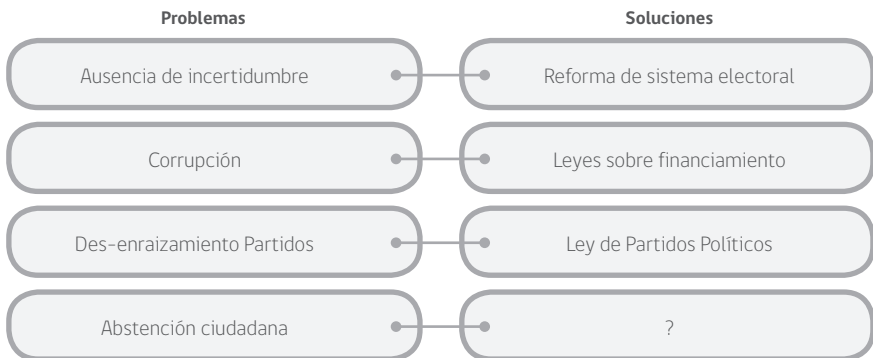
46 Algunas de las propuestas de la Comisión coincidían con iniciativas que ya estaban siendo tratadas por el Congreso. Sin embargo, al ser promovidas desde un ámbito externo legitimado por la Presidencia y avalado por la opinión pública, adquirieron mayor dimensión política y aumentaron su chance de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

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

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

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

### Diagrama 1. Reformas en Chile (2014-2016)



**Fuente:** Elaboración propia

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

Eso es fácil verlo porque el aumento de la magnitud de los distritos y circunscripciones favorecerá la competencia interpartidaria, lo cual empujará a los partidos a vincularse de otro modo con sus electorados potenciales. Además, las nuevas reglas electorales pueden llegar a instalar una segunda competencia al interior de cada pacto o partido entre candidatos, situación que había sido absolutamente anulada por el sistema binominal y su proceso centralizado de selección de candidatos. Como podrá apreciarse, un aumento sustantivo de la competencia inter e intrapartidaria puede generar un efecto positivo sobre el nivel de participación del electorado, siempre y cuando los candidatos salgan en búsqueda del electorado. Por tanto, las soluciones parecen estar formuladas para resolver grandes problemas pero también favorecen la resolución de otros igualmente importantes que, a su vez, son atacados con otras soluciones legales de envergadura. Los efectos combinados de las nuevas reglas fueron previstas por los reformadores tal cual se desprende de la fundamentación de cada proyecto presentado al Congreso<sup>47</sup>, y ello sin dudas tendrá una consecuencia práctica imposible de analizar en el punto del proceso desde donde escribimos.

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

## **2.2. Las reformas electorales**

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

### **Reforma del Sistema Binominal**

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

---

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



Desde el retorno a la democracia, los partidos de la Concertación propusieron proyectos orientados a reformar el sistema electoral binominal. Durante los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet predominó la idea de que el sistema electoral era uno de los principales enclaves institucionales heredados del régimen autoritario. Gamboa (2009) contabilizó 19 iniciativas de reforma del sistema binominal presentadas en el Congreso entre los años 1990 y 2007. Al momento de presentarse el proyecto de reforma en 2014, el número de iniciativas había ascendido a 32<sup>48</sup>. La sobrerrepresentación de la oposición en el Senado y las mayorías especiales exigidas para la aprobación de una reforma de estas características volvió imposible un cambio de reglas basado en un esfuerzo unilateral de la centro-izquierda. La reforma constitucional aprobada en 2005, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, abrió el camino para el cambio del sistema al eliminar los senadores designados y vitalicios y con ellos la configuración del Senado como un actor de veto<sup>49</sup>. En esa coyuntura, los legisladores de centro derecha situados en la oposición se negaron a discutir un cambio del sistema binominal (Fuentes 2017b), pero aceptaron quitar de la Constitución la referencia al sistema binominal. La correlación de fuerzas cambiaría una década más tarde cuando el tamaño de la bancada de la Nueva Mayoría se acercara al mínimo necesario para conseguir una reforma del sistema electoral.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Tamaño de las cámaras y de los distritos y circunscripciones electorales: La reforma establece que el Senado pasa de 38 a 50 bancas, y la Cámara de Diputados de 120 a 155<sup>51</sup>. La elección de la Cámara de Diputados se realizará en base a 28 distritos que eligen entre 3 y 8 diputados en función de la población inscrita. El trazado de los distritos se realizó en base a la fusión de los antiguos distritos binominales. En la elección del Senado habrá 15 circunscripciones que coinciden con las regiones del país y elegirán 2, 3 o 5 senadores. La definición del número de bancas por circunscripción no es demográfica sino ajustada a la aplicación de un conjunto de criterios negociados en el Congreso y avalados por el Tribunal Constitucional<sup>52</sup>. La reforma establece que el SERVEL deberá actualizar cada 10 años el número de escaños que le corresponde a cada distrito electoral de la Cámara de Diputados en base al número de votantes inscritos en el registro.

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

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

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

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

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

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

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

Fuentes (2017a) señala que la aprobación de esta reforma obedece al cambio en la correlación de fuerzas en el Congreso, producto del resultado de la elección de noviembre de 2013. Como se dijo antes, por primera vez desde el retorno a la democracia, la coalición gobernante contó con una mayoría legislativa en cada cámara: 67 bancas (56%) en la Cámara de Diputados y 21 (55%) en la Cámara de Senadores<sup>53</sup>. No obstante, la Nueva Mayoría necesitaba conseguir algunos aliados para

---

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

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

El trámite parlamentario estuvo condicionado entonces por la negociación entre la bancada del gobierno y los legisladores de la oposición. Para obtener el apoyo necesario, los legisladores oficialistas debieron aceptar algunas modificaciones<sup>54</sup>. En el Senado fueron claves los votos de los independientes de centroderecha, Antonio Horvath y Lily Pérez. En Diputados, el proyecto consiguió el apoyo de 11 diputados de Renovación Nacional, 5 diputados independientes (Boric, Fuentes, Jackson, Poblete y Sepúlveda) y 6 diputados de los nuevos pequeños partidos, Izquierda Ciudadana (Aguiló), Amplitud (Browne, Godoy y Rubilar), Evopoli (Kast) y Partido Liberal (Mirosevic)<sup>55</sup>. La UDI fue el principal opositor a la reforma en ambas cámaras.

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

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

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

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

## **Derecho al voto de los chilenos en el exterior**

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

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

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

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

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

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

El proyecto forma parte de la segunda etapa de la agenda de reformas de Bachelet, siendo enviado al Congreso el 19 de octubre de 2015 y promulgado por el Ejecutivo el 7 de octubre de 2016. El trámite también tuvo tres discusiones en el Congreso más un dictamen del Tribunal Constitucional. La votación en las cámaras mostró un amplísimo consenso de todo el arco partidario<sup>58</sup>.

### 2.3. Las reformas del sistema de financiamiento de la política

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

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

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

definió criterios contables para registrar las donaciones privadas y creó un subsidio público mediante la modalidad ex post de pago a los partidos por votos recibidos<sup>59</sup>. Si bien la norma representó un avance importante, en la práctica no generó ningún cambio sustancial en la conducta de los actores políticos. Los mecanismos previstos por la ley carecían de enforcement, pues el SERVEL, organismo al cual se le había encomendado el control, sólo podía indagar sobre los errores administrativos en la confección de los libros contables y carecía de capacidad y autoridad para investigar la procedencia de las donaciones que recibían los partidos.

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

## **Financiamiento de la política**

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

---

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



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

**Financiamiento y gasto:** La reforma fortalece el financiamiento público de las campañas. Por un lado, aumenta la cifra multiplicadora del número de votos para determinar el aporte inicial a las campañas (a 0,02 UF) y por otro, incrementa el aporte estatal a los candidatos por concepto de reembolso de gastos electorales al finalizar las campañas (0,04 UF por voto). Establece como condición para el acceso al financiamiento público, la reinscripción de los militantes a los partidos en un plazo de doce meses luego de promulgarse la ley<sup>60</sup>.

En materia de financiamiento privado la reforma establece procedimientos de transparencia. Todos los aportes a candidatos o partidos deberán ser públicos y fácilmente consultables por parte de la ciudadanía. Prohíbe el aporte de personas jurídicas a las campañas lo cual supone la medida más audaz y radical del nuevo estatuto. Respecto a las personas naturales, se establece que no podrán aportar en una misma elección una suma que exceda el 10% del límite del gasto electoral fijado para la respectiva comuna. El tope para una misma elección de alcaldes o concejales será la suma de 1.000 UF y para los comicios parlamentarios, de consejeros regionales o presidenciales, la suma será de 2.000 UF<sup>61</sup>.

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

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

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

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

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

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

Propaganda en la vía pública: La reforma regula la propaganda electoral en la vía pública. El SERVEL será el organismo encargado de distribuir los espacios públicos entre las distintas candidaturas y partidos políticos. En tal sentido, se prohíbe el uso de gigantografías estableciéndose un máximo de 2 metros cuadrados para la cartelera. Si bien la norma admite la propaganda en espacios privados mediante el uso de carteles, afiches o letreros que no superen los 6 metros cuadrados, exige a cambio una autorización escrita del propietario o arrendador del inmueble<sup>62</sup>.

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

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

---

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

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

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

La Ley de Transparencia y Fortalecimiento de la Democracia tuvo un trámite ágil pese su complejidad e impacto<sup>63</sup>. La iniciativa fue enmendada en el Senado provocando una discrepancia con la Cámara de Diputados. La Comisión Mixta del Congreso resolvió las diferencias mediante un acuerdo entre los partidos del gobierno y Renovación Nacional<sup>64</sup>.

### **Cesación de cargos por infringir normas**

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

63 De acuerdo al Boletín Estadístico de la Cámara de Diputados para el año 2016, el tiempo promedio de tramitación de las leyes es de 596 días, equivalente a 19,9 meses, por lo que es posible afirmar que las leyes descritas tuvieron un trámite ágil en su discusión y aprobación. Por más información, ver: [https://www.camara.cl/camara/media/docs/estadisticas/resumen\\_16.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/estadisticas/resumen_16.pdf)

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

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

El 17 de abril de 2015, la Presidenta de la República envió un mensaje complementario que ampliaba el precepto propuesto a los cargos de Alcalde y Concejal, a través de la introducción de dos nuevos incisos al artículo 125 de la Constitución. En su fundamentación, la Presidenta sostuvo que su gobierno se había comprometido “a realizar reformas que permitan tener una democracia más profunda, transparente, participativa y en la cual sus autoridades rindan cuentas directas ante la ciudadanía. Mi objetivo es llevar a cabo una reforma política integral, que cree una nueva arquitectura institucional para nuestro sistema político (...) Las razones que animan este proyecto de ley son la necesidad de establecer sanciones y condiciones que permitan avanzar hacia una política más transparente y que establezca altos niveles de responsabilidad política, en donde aquellos que hayan accedido a su cargo mediante prácticas ilegales y delictivas en el financiamiento de sus campañas deban cesar en el ejercicio de su cargo y no puedan ejercer funciones de representación...”. El trámite parlamentario fue ágil (casi diez meses) y contó con un respaldo unánime de todos los partidos y legisladores<sup>65</sup>.

## **Autonomía del SERVEL**

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

---

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

dencia, especialización y profesionalismo. La propuesta fue elaborada por el Gobierno y en conjunto con el SERVEL entre diciembre de 2014 y marzo de 2015, la cual fue posteriormente presentada ante el Consejo Asesor Presidencial, el 1º de abril de 2015<sup>66</sup>.

La iniciativa preveía que el SERVEL ejerza la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; velar por el cumplimiento de las normas de transparencia, límite y control del gasto electoral; y de aquellas normas vinculadas con los partidos políticos. La dirección del organismo correspondería a un Consejo Directivo integrado por cinco consejeros designados por el o la Presidente de la República, previo acuerdo del Senado en decisión adoptada por 2/3 de sus miembros. Los consejeros durarán diez años en su cargo y no tendrán reelección, siendo renovados por parcialidad<sup>67</sup>. Solo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del o la Presidente de la República o por un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados, por cometer infracciones graves contra la Constitución, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La reforma también estableció que la organización y atribuciones del SERVEL serían definidas por una ley orgánica constitucional y que su forma de desconcentración, plantas, remuneraciones y estatuto del personal serían determinadas por ley.

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

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

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

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

bación, la reforma recibió un respaldo casi unánime de los miembros de las cámaras<sup>68</sup>. A fines de agosto de 2015, el Poder Ejecutivo envió un nuevo diseño orgánico del SERVEL con subdirecciones especializadas en distintas áreas de fiscalización y una propuesta de procedimientos administrativos sancionatorios. También la propuesta incluía un incremento de personal de planta y recursos para cumplir efectivamente su nuevo rol. La ley fue promulgada el 20 de octubre de 2015 luego de un trámite bastante ágil que insumió apenas cuatro meses.

## 2.4. Ley de partidos políticos

La Ley de Fortalecimiento de los Partidos Políticos (Ley N° 20.915) modificó la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (N° 18.603 de 1987) heredada de la dictadura<sup>69</sup>. Para su redacción, el Ministerio de la Secretaría General de Presidencia analizó toda la normativa existente sobre partidos y recogió distintas recomendaciones formuladas por académicos, partidos políticos, centros de pensamiento, así como también del Consejo Asesor Presidencial. En la fundamentación del proyecto, la Presidenta reconocía que “nuestros partidos políticos atraviesan actualmente un momento complejo, se encuentran debilitados programática y organizacionalmente, y requieren mayor transparencia, tanto frente a la ciudadanía como de cara a sus propios afiliados...”. En esa línea, se enumeran los principales problemas de los partidos: i) la legislación determina un rol restringido de la actividad de los partidos basada principalmente en el acceso a los cargos públicos de elección popular; ii) falta de transparencia de su vida interna; iii) ausencia de mecanismos para la inclusión de jóvenes y mujeres; iv) carencia de principios rectores de democracia interna; y v) ausencia de financiamiento público.

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

---

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

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

Definición de partido político. La norma define a los partidos políticos como asociaciones autónomas y voluntarias organizadas democráticamente, dotadas de personalidad jurídica de derecho público. El principio democrático es su principio rector, siendo su deber fortalecer su democracia interna y el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución. Asimismo, se les confiere la posibilidad de ejercer un rol activo en la sociedad, especialmente en lo que se refiere a la promoción de la participación política y la formación de ciudadanos<sup>70</sup>.

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

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

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

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

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

Los partidos deberán elegir democráticamente la integración de cada órgano interno en un plazo no superior a los cuatro años y los dirigentes no podrán ser electos por más de dos períodos consecutivos en un mismo cargo<sup>71</sup>. Además, ninguno de los sexos de esos organismos puede superar al 60% de los miembros. Las elecciones internas de los partidos deben ser de carácter personal, igualitario, libre, secreto e informado. El procedimiento estará regulado por los estatutos y deberá ser remitido al SERVEL para su aprobación.

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

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

---

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



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

El trámite legislativo del proyecto no fue nada sencillo pues varios de sus artículos tocaban puntos sensibles de la estructura de los partidos<sup>72</sup>. El gobierno realizó un trabajo pre legislativo con todos los actores con vistas a introducir un proyecto que contara con un amplio consenso partidario. Sin embargo, las propuestas introducidas por la UDI, RN y DC durante la discusión en el Senado, provocaron un intenso debate en la Comisión Especial que trató el proyecto e incluso motivó la redacción de una carta firmada por organizaciones sociales, dirigentes políticos, parlamentarios, académicos y miembros del Consejo Asesor Presidencial<sup>73</sup>. Los temas más debatidos estuvieron vinculados a la creación de nuevos partidos, la cuota de género, la democratización interna de los partidos, la situación patrimonial de los partidos, la exigencia de reinscripción de los militantes y el papel del SERVEL en las elecciones internas de los partidos. Algunas de esas diferencias se expresaron con claridad en el desacuerdo expresado por las cámaras que motivó una negociación de última hora en la Comisión Mixta del Congreso<sup>74</sup>. Pese a ello, la ley contó con un amplio respaldo parlamentario en todas las instancias de consideración y representa un punto de acuerdo muy importante para el futuro, sobre todo si se considera que la norma introduce cambios importantes para la vida interna de los partidos.

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

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

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

### III. El rumbo adoptado por las reformas y sus dudas

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

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

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

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

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

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

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

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

No obstante, debería expresarse muy claramente que su sola aprobación no alcanzará para cambiar sustantivamente la dinámica política en Chile. En primer lugar, porque como bien sostiene Gary W. Cox (1997), las reglas de juego necesitan un determinado período de tiempo para que los actores se adapten y aprendan a considerar correctamente sus incentivos basados en costos y beneficios. En segundo lugar, porque los problemas de la democracia en el país obedecen a múltiples factores y las reformas aquí analizadas operan básicamente sobre la dimensión institucional del sistema. Los efectos perversos del modelo socio económico heredado así como los desafíos que impone la revolución tecnológica de nuestros días no puede ser resueltos por este tipo leyes, aunque sí por otras medidas algunas de las cuales han sido impulsadas por la Presidenta Bachelet<sup>75</sup>. Por tanto, en nuestra opinión, las reformas aquí analizadas son un gran paso pero no son suficientes para resolver todos los problemas que afectan en la actualidad a la democracia en Chile.

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

---

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

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

### **Sobre el sistema electoral**

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

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

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

te la distribución de preferencias de la pasada elección, con el nuevo sistema los dos grandes pactos mantendrían la proporción de bancas que actualmente controlan en las cámaras. Los partidos pequeños sólo aumentarían su chance de obtener posiciones en el Congreso si alguno de los dos grandes pactos se divide (Szederkenyi 2016). Como la Nueva Mayoría presentará en la elección de 2017 dos listas al Congreso –y dos candidatos presidenciales–, los nuevos partidos tendrán oportunidad de conquistar escaños en los distritos más grandes pese a seguramente contar con cocientes electorales modestos. Si esto se cumple, Gamboa y Morales tendrán razón y el nuevo Congreso contará con un escenario con mayor fragmentación que el actual. El próximo presidente o presidenta, deberá trabajar en la construcción de coaliciones ad-hoc en el Congreso si efectivamente desea gobernar, configurándose así un escenario político bastante parecido al anterior a 1973<sup>76</sup>.

### **Sobre el sistema de financiamiento**

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

---

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

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

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

### **Sobre las candidaturas independientes**

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

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

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

### **La ausencia de respuestas al problema de la abstención**

Hemos dejado para el final el que quizá sea el problema más impactante de la democracia en Chile: la abstención electoral. La última encuesta del Centro de Estudios Públicos, realizada en septiembre y octubre de 2017, estima que en la próxima elección de noviembre votará entre un 42% y un 47% del electorado<sup>77</sup>. Si este pronóstico se cumple, se confirmará la sentencia de Luna (2017): “...las elecciones en Chile las decide una minoría del electorado, que es la que termina yendo a votar”. Según el PNUD (2017), Chile es el país de América Latina donde más ha caído la participación electoral entre 1990 y 2016, y ello parece haberse

---

77 Ver [/www.cepchile.cl/cep/site/artic/20171025/asocfile/20171025105022/encuestacep\\_sep\\_oct2017.pdf](http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20171025/asocfile/20171025105022/encuestacep_sep_oct2017.pdf)



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

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

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

# Bibliografía

Aguilera, Carolina (2009). "Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet". Documento de trabajo Programa de Gobernabilidad. Santiago: FLACSO, 2009.

Altman, David (2006). "(Algunas) reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile del siglo XXI", en Fuentes, Claudio y A. Villar (eds.). Desafíos democráticos. Santiago: FLACSO- Chile/ LOM ediciones, pp. 49–86.

Arana Araya, Ignacio (2017). "Chile 2016: ¿El nadir de la legitimidad democrática?" en Revista de Ciencia Política. Vol. 37-2. pp. 305–333.

Berrios, Fabiola y Ricardo Gamboa (2013). "El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora (1990–2006)" en Política Vol. 47. pp. 99–125.

Botero, Felipe, Rodrigo Losada y Laura Wills-Otero (2016). "Sistema de partidos en Colombia (1974–2014): ¿la evolución hacia el multipartidismo?", en Freidenberg, Flavia (ed.), Los sistemas de partidos en América Latina. 1978–2015. Tomo 2. México: INE-UNAM. pp. 339–400.

Bunker, Kenneth y Patricio Navia (2015). "Incumbency Advantage and Tenure Length in the Chilean Chamber of Deputies, 1989–2009". Revista de Ciencia Política. Vol. 35 2. pp. 251–271

Buquet, Daniel (2007). "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 16. Montevideo.

Cantillana, Carlos (2009). "Inscritos que no votan: la abstención electoral en Chile y sus factores explicativos", en Navia, Patricio, Renato Briceño Espinoza y Mauricio Morales (eds.), El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales. pp.77–96.

Carey, John y Matthew Shugart (1995). "Incentives to cultivate a personal vote". Electoral Studies 14 (4): 417–439.

Carey, John y Peter Siavelis (2003). "El «seguro» para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación". Estudios Públicos 90, pp. 5–27.

Castiglioni, Rossana (2014). "Chile: Elecciones, conflictos e incertidumbre" en Revista de Ciencia Política Vol. 34-1 pp.79-104.

Cox, Gary W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press.

Contreras, Gonzalo y Patricio Navia (2013). "Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010", en Revista de Ciencia Política Vol. 33-2 pp.419-441.

Dávila, Mireya; Alejandro Olivares Lavados y Octavio Avendaño (2013). "Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010)", en América Latina Hoy, Vol. 64, pp. 67-94.

Fuentes, Claudio (2011). "Financiación de partidos políticos en Chile", en Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (coord.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA Internacional - Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Fuentes, Claudio (2017a). "Las nuevas reglas del juego político en Chile: partidos, campañas y probidad". Análisis 1-2017. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung-Chile.

Fuentes, Claudio (2017b). "Emparejando la cancha política. Las reformas de Bachelet" en Barómetro de política y equidad. Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos. Santiago: Fundación Equitas - Friedrich Ebert Stiftung. pp. 29-45.

Gamboa, Ricardo (2009). "Los proyectos legislativos de reforma al sistema binominal", en Fontaine, Arturo, Cristián Larroulet, Ignacio Walker y Jorge Navarrete (eds.) *Reforma al sistema electoral chileno*. Santiago: CEP/PNUD. pp. 245-61.

Gamboa, Ricardo y Carolina Segovia (2016). "Chile 2015: Falla política, desconfianza y reforma". Revista de Ciencia Política, Vol. 36-1. pp. 123-144.

Gamboa, Ricardo y Mauricio Morales (2016). "Chile's 2015 Electoral Reform: Changing the Rules of the Game". *Latin American Politics and Society*, Vol. 58, Issue 4 Winter. pp. 126-144.

Garretón, Manuel Antonio (1991). "La redemocratización política en Chile: Transición, inauguración y evolución". *Estudios Públicos* 42, pp. 101-133.

Garretón, Manuel Antonio (2004). "De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena" en *Política*, Vol.42, pp. 179-206

Garrido, Carolina (2009). "Subcampeones de la Concertación: La misión parlamentaria y el retorno a la labor gubernamental". *Revista de Ciencia Política*, Vol.29, 1. pp. 111–125

Geddes, Barbara (1996). "Initiation of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America", en Lijphart, Arendt y Carlos Waisman (eds.) *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Oxford, Westview Press. pp. 14–52.

Hartly, Jonathan (1993). *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes y Tercer Mundo Editores.

Huneus, Carlos (1998). "Malestar y desencanto en Chile. Legados del autoritarismo y costos de la Transición". *Papeles de Trabajo* 63. Santiago: Corporación Tiempo 2000.

Huntington, Samuel (1992). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Paidós Ibérica. México.

Joignant, Alfredo (1999) "Límites temporales y obstáculos de la transición chilena". *Infraganti*, pp.74–82.

Joignant, Alfredo, Mauricio Morales y Claudio Fuentes (2017). "Malaise in Representation: Attitudes, Beliefs, Behaviors, and Causalities", en Joignant, Alfredo, Mauricio Morales y Claudio Fuentes (eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries*. Chile, Argentina, and Uruguay. Pallgrave. pp. 1–43.

Lagos, Marta (1998). "Elecciones y partidos en Chile. 1992–1996", en Rial, Juan y Daniel Zovatto (eds.), *Urnas y descontento político*. IDH.CAPEL.

Larrañaga, Osvaldo y María Eugenia Rodríguez (2014). *Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013*. Documento de Trabajo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile.

Levine, Daniel (1973). *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.

Linz, Juan J. (1987) [1978]. *La Quiebra de las Democracias*. Madrid, Alianza Universidad.

Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (1994). *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* Vol.1. John Hopkins University Press.

Luna, Juan Pablo (2011). "Jóvenes, inscripción automática y voto voluntario: ¿El tipo de reforma que debemos evitar?" *Temas de la Agenda Pública*. Centro de Políticas Públicas de la UC. Año 6 N° 46. Septiembre.

Luna, Juan Pablo y David Altman (2011). "Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization". *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, No. 2, pp. 1-28.

Luna, Juan Pablo y Fernando Rosenblatt (2012). "¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual", en Díaz, Francisco Javier y Lucas Sierra (eds). *Democracia con partidos: informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: CIEPLAN. p. 115-267.

Luna, Juan Pablo (2017). "Presidenciales 2017: El que gane, probablemente perderá" en *Opinión*. Centro de Información Periodística (CIPER). Disponible en: <http://ciperchile.cl/2017/09/15/presidenciales-2017-el-que-gane-probablemente-perderra/>  
Luna, Juan Pablo y Sergio Toro Maureira (2017). "15 candidatos para el 40%: la incapacidad para convocar a la mayoría" en *Opinión*. Centro de Información Periodística (CIPER). Disponible en: <http://ciperchile.cl/2017/05/08/15-candidatos-para-el-40-la-incapacidad-para-convocar-a-la-mayoria/>

Maiwaring, Scott y Matthew Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds) (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Mayhew, David R. (1991). *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

Moulián, Tomás (1992). "El régimen de gobierno y el sistema de partidos en el presidencialismo moderno", en Godoy Arcaya, Oscar (ed.) *Cambio de Régimen Político*. Santiago: Universidad Católica de Chile.

Moulian, Tomás (1997). *Chile Actual. Anatomía de un mito*. Santiago: Universidad ARCIS/LOM.

Morales, Mauricio (2010). "Disolución de la identificación partidaria en Chile". *Encuesta Nacional UDP 2010*. Santiago: Universidad Diego Portales. pp. 45-59.

Navia, Patricio (2004a). *Las grandes alamedas: el Chile post Pinochet*. Santiago: La Tercera Mondadori.

Navia, Patricio (2004b) "Participación electoral en Chile, 1988-2001". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 24-1. pp. 81-103.

Navia, Patricio (2005). "Legislative Candidate Selection in Chile", en Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press, pp. 92-118

Navia, Patricio (2008a). "Legislative Candidate Selection in Chile", en Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Penn State University Press.

Navia, Patricio (2008b). "Pinochet. The Father of Contemporary Chile". *Latin American Research Review*, Vol. 43, No. 3. pp. 250-258

Navia, Patricio (2017). "Malaise in Representation in Chile: An 18-Year-Old Debate in Search of Evidence", en Joignant, Alfredo, Mauricio Morales y Claudio Fuentes (eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina, and Uruguay*. Pallgrave. pp. 119-136.

Navia, Patricio y Steffan Sternberg (2017). "El seguro para los subcampeones electorales de la Alianza en 2009". *Revista de Ciencia Política*. Vol.37-1. pp. 47-68.

Negretto, Gabriel (2006). "Choosing How to Choose Presidents; Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America", *Journal of Politics* 68. pp. 421-433.

Negretto, Gabriel (2013). *Making Constitutions. Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pizarro Leongómez, Eduardo (2006). "Giants with feet of clay: Political parties in Colombia", en Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro-Leongómez (eds.), *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press. pp. 78-99.

PNUD (2017). *Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990 - 2016*. Documento de Trabajo. Área de Gobernabilidad Democrática. Santiago: PUND-Chile.

Disponible en: [http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic\\_governance/Participacion\\_electoral\\_02Nov2016.html](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/Participacion_electoral_02Nov2016.html)

Przeworski, Adam (1995). *Democracia y Mercado. Reformas políticas y económicas en la Eropa del Este y América Latina*, New York, Cambridge University Press. p.18.

- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1990). *Transiciones desde un Gobierno Autoritario: Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- Scully, Timothy R. (1995), "Reconstituting Party Politics in Chile", en Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institution & Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford.
- Segovia, Carolina (2017). "Malaise and Democracy in Chile", en Joignant, Alfredo, Mauricio Morales y Claudio Fuentes (eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries*. Chile, Argentina, and Uruguay. Pallgrave. pp. 69-92.
- Siavelis, Peter (2000). *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park: Pennsylvania University Press.
- Siavelis, Peter (2002). "The hidden logic of candidate selection for Chilean parliamentary elections". *Comparative Politics* 34 (4): 419- 438.
- Siavelis, Peter (2004). "Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿el fin de la Concertación?". *Revista de Ciencia Política* 24 (1): 58-80.
- Siavelis, Peter (2005). "Los peligros de la ingeniería electoral (y de predecir sus efectos)". *Revista Política*, Vol. 45. Universidad de Chile. pp. 9-28.
- Siavelis, Peter (2009). "Enclaves de la Transición y Democracia Chilena". *Revista de Ciencia Política*, 29 (1): 3-21.
- Somma, Nicolás M. (2017). "Discontent, Collective Protest, and Social Movements in Chile", en Joignant, Alfredo, Mauricio Morales y Claudio Fuentes (eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries*. Chile, Argentina, and Uruguay. Pallgrave. pp.47-68.
- Somma, Nicolás y Matías Bargsted (2015). "La autonomización de la protesta en Chile", en Castillo, Juan Carlos y Cristián Cox (eds.). *Socialización política y experiencia escolar: aportes para la formación ciudadana en Chile*. CEPPE-Ediciones UC, Chile. pp. 207-240.
- Szederkényi, Francisco (2016). "Cambio en el sistema electoral, simulaciones de las elecciones de diputados". *Puntos de Referencia*. N°439. Santiago: Centro de Estudios Públicos. Edición online disponible en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Toro Maureira, Sergio (2008). "La inscripción electoral de los jóvenes en Chile. Factores de incidencia y aproximaciones al debate", en Arturo Fontaine, Arturo, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo e Ignacio Walker (eds.), *Modernización del régimen electoral chileno*. Santiago: CIEPLAN. pp. 101–122.

Toro Maureira, Sergio y Daniela García (2008). "Mecanismos de selección de candidatos para el poder legislativo: un examen a las lógicas de mayor y menor inclusión", en Fontaine, Arturo Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (eds.) *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: CIEPLAN. pp. 395–412.

Toro Maureira, Sergio, Carolina Acevedo, Nathalie Jaramillo-Brun, Juan Pablo Luna, Elizabeth J. Zechmeister (2016). *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2014: ¿Tiempo de Reformas?* Vanderbilt University.

Valenzuela, Arturo (1977). *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Duke University Press.

Valenzuela, Arturo (1989). *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago: FLACSO.







**Chile  
mejor**

