



Ius et Praxis

ISSN: 0717-2877

revista-praxis@utalca.cl

Universidad de Talca

Chile

Galdámez Zelada, Liliana

Congreso Nacional , representación , elecciones primarias y participación política en Chile: una perspectiva constitucional desde los límites del poder

Ius et Praxis, vol. 19, núm. 2, 2013, pp. 431-446

Universidad de Talca

Talca, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19729337014>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

CONGRESO NACIONAL, REPRESENTACIÓN, ELECCIONES PRIMARIAS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN CHILE: UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DESDE LOS LÍMITES DEL PODER*

LILIANA GALDÁMEZ ZELADA**

Desde una perspectiva constitucional, este trabajo revisa el modelo de representación política en Chile, tanto en el Congreso Nacional como al interior de los partidos políticos. Se desarrolla una mirada crítica a un modelo cuestionado desde hace tiempo. La solución de los problemas, al menos en parte, se encuentra en manos de los legisladores y la ausencia de mecanismos de control eficaces hace inviable que quienes están en el centro de los cuestionamientos introduzcan las correcciones adecuadas.

PRELIMINARES

La cuestión que debemos abordar en esta ponencia es en el fondo y en la forma, un asunto que tiene que ver con el Poder. Y, más específicamente, con el Poder que representado en los parlamentos, regula y desarrolla las normas contenidas en la Constitución, que es canal por el que se desarrollan las políticas públicas, se aprueban los tratados internacionales y los presupuestos de la nación, donde radican atribuciones para controlar los actos del poder ejecutivo y otras atribuciones fundamentales.

Al Congreso Nacional llegan los parlamentarios que cuentan con apoyo ciudadano, que a través de ellos es representado en el Congreso. Ocurre que en esta época, no sólo en Chile sino en la mayoría de los sistemas democráticos, en la lógica del Estado Constitucional, las instituciones representativas por excelencia: los parlamentos, son objeto de críticas por su actuación o no intervención en contextos complejos, incluso por haber incidido derechosamente en las crisis sociales y económicas.

* Colaboración recibida el 30 de agosto y aprobada el 27 de septiembre de 2013.

Este trabajo fue presentado en las Jornadas de Asociaciones de Derecho Constitucional de América del Sur. Fue organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional en Corrientes, Argentina, en junio de 2013.

** Profesora de Derecho Constitucional Universidad de Talca. Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid. Correo electrónico: Igaldamez@utalca.cl.

Lo que las críticas y el descontento ciudadano vienen planteando con mayor o menor intensidad y que está en el fondo del problema, desde la perspectiva constitucional es, en mi opinión, la ausencia o falta de eficacia de mecanismos de control, por una parte, y de derechos y sus garantías, por otro. No nos referimos a cualquier control, sino a mecanismos que permitan regular que ese parlamentario actúe en el ejercicio de un mandato, de un proyecto o ideario político. Mecanismos de control dirigidos a limitar la interferencia de los intereses personales, de los conflictos de interés, en la tarea que desarrollan. O que, por ejemplo, en el caso chileno, permitan destrabar la reforma de sistemas cuestionados como el sistema electoral binominal, cuyo altísimo quórum de reforma (3/5) de los Diputados y Senadores en ejercicio, nunca ha podido ser alcanzado. Sistema que, por cierto, favorece la representación de sectores que muy probablemente con un sistema proporcional, verían mermar sus fuerzas y representación en el Congreso.

Existe, por tanto, un conflicto de interés entre el voto parlamentario para su modificación y las ventajas que dicho sistema le reporta. Falta acá un mecanismo en la ingeniería constitucional, de carácter sustantivo y procesal, que permita introducir esas correcciones, sin que por ello llegue a afectar la autonomía del poder legislativo, ciertamente defendida por nuestro Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones¹.

Parece oportuno recurrir a los clásicos trabajos de Karl Loewenstein sobre teoría constitucional y los límites del poder. Loewenstein afirmaba que el “poder, pues, no es en sí ni bueno ni malo: es un elemento neutro. Ahora bien: en cuanto tiene una dimensión psicológica lo califica de irracional: un Poder irracional, sin limitaciones ni controles, es un Poder Absolutamente malo, y el proceso político de ese Poder, un proceso patológico”². Asimismo, que “el Poder político en la sociedad estatal como el ejercicio de un control social efectivo de los detentadores del Poder sobre los destinatarios del mismo, entendido el control social como la función de tomar o determinar una decisión, así como la capacidad de los detentadores del Poder de obligar a los destinatarios del mismo a obedecer dicha decisión”³.

¹ Principio de Presunción de Constitucionalidad, por todas requerimiento por inconstitucionalidad presentado por un grupo de Diputados en contra del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de agosto de 2000, Rol N° 309; Principio de Interpretación conciliadora, por todas, requerimiento presentado por Juez del Segundo Juzgado de Familia de Santiago por haberse tratado contienda de competencia con el Ministerio Público, sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 2006, Rol N° 646. Ambas disponibles en: www.tribunalconstitucional.cl [visitado el 10/12/2012].

² CASANOVA, J. G., “La idea de Constitución en Karl Loewenstein”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 139, 1965, 74. En: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2048127> [visitado el 24/04/2013].

³ CASANOVA, “La idea”, cit. nota n. 2, p. 77.

Por consiguiente, una "adecuada limitación del ejercicio del Poder, a través de la recíproca interacción de los diferentes detentadores y de la intervención de los destinatarios, es el núcleo esencia de los Estados constitucionales"⁴.

Es sabido que donde no existen controles para el poder político, éste se corrompe y abusa de su capacidad de ejercer el control social; es, en definitiva, esencial que el poder sea ejercido con límites "pues un Poder absoluto (tiranía, autocracia) traiciona el telos ideológico de la libertad"⁵.

Por ello el proceso político tiene un desarrollo que culmina en el control que del Poder se realice en el transcurso de dicho proceso. Éste podrá ser comprendido mejor partiendo del mecanismo de control del Poder, porque, según nuestro autor, "lo que caracteriza a un sistema político y le permite diferenciarse de otro es precisamente la existencia o ausencia de controles, su estabilidad y eficacia, su ámbito e intensidad".

Para Loewenstein, los elementos materiales de una auténtica Constitución (según el telos funcional limitativo que la caracteriza), son los siguientes:

1. División del Poder, o sea, diferenciación de las diversas funciones estatales y su asignación a diferentes órganos estatales para evitar la concentración del Poder en manos de uno solo (autocracia).

2. Cooperación y limitación entre los órganos, es decir, planeación con anterioridad de un mecanismo que establezca la cooperación de los diversos detentadores. Los dispositivos e instituciones en forma de frenos y contrapesos (*checks and balances*) significan una distribución y, por tanto, una limitación.

3. Técnicas de reforma, que permitan la adaptación pacífica del orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales y políticas (método racional de la reforma constitucional) para evitar el recurso a la ilegalidad, a la violencia y a la revolución.

4. Derechos individuales, o sea, reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación personal (derechos individuales y libertades fundamentales) y su protección frente al Poder⁶.

La obra de Loewenstein, publicada en 1959, también hace un análisis de lo que considera como elementos centrales en la dinámica del poder en occidente. En este sentido, el autor considera: a) que la Constitución escrita no ofrece ella sola garantías suficientes para distribuir y limitar el poder, especialmente en lo que dice relación con las fuerzas sociales desbordantes en las sociedades divididas, por lo que pierde eficacia a la hora de limitar, lo que puede dar lugar al retorno de fenómenos autocráticos; b) que los ciudadanos se han ido alejando de las instituciones constitucionales, en definitiva, ello ha implicado

⁴ CASANOVA, "La idea", cit. nota n. 2, p. 77.

⁵ CASANOVA, "La idea", cit. nota n. 2, p. 77.

⁶ CASANOVA, "La idea", cit. nota n. 2, p. 86.

que los procedimientos son sustituidos por una dinámica *extraconstitucional de los poderes de hecho*; c) que en definitiva la clave a las críticas planteadas se encuentra en “el acercamiento del pueblo al espíritu constitucional mediante una educación de la ‘conciencia o sentimiento constitucional’ y un acercamiento de la Constitución al pueblo mediante reformas que la modernicen radicalmente y que la permitan subsumir normativizándola... La Constitución ideal, limitadora del Poder y promotora de una total participación democrática en el mismo, relacionada dialécticamente con la realidad social, tan sólo sería alcanzable por un enorme esfuerzo político que rebasa las posibilidades de un estudioso de ciencia política, pero éste tiene la obligación de recordar que en el origen de muchos errores políticos de las democracias constitucionales se instala una incorrecta comprensión de lo que es realmente una Constitución, de lo que debe ser en las cambiantes circunstancias de una época de transición o de revolución, una Constitución”⁷.

Los límites también pueden ser considerados a la hora de analizar los derechos fundamentales. Decimos sobre los derechos fundamentales que en su identificación en tanto límite para el legislador, el ejecutivo y el poder judicial existe un importante aporte del liberalismo que concibe a los derechos fundamentales como un mecanismo para la protección del hombre frente al poder del Estado, dice Bobbio que, oponiéndose al Estado-Leviatan de Hobbes, “...se han manifestado todas las corrientes políticas relevantes hoy en día; pero cada una de ellas parte de diversas posiciones y se vale de diferentes medios. La doctrina liberal de origen iusnaturalista revaloriza, frente al derecho positivo del Estado, los derechos naturales de los individuos. Estos derechos en cuanto dictados por la naturaleza y no impuestos por una autoridad externa, son anteriores al Estado y constituyen, por tanto, para la autoridad política un límite insuperable”⁸.

El énfasis planteado por el liberalismo, es plenamente asumido en la Constitución chilena de 1980 y luego en la posterior reforma de 1989 al art. 5º. Dicha norma señala que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanen de la naturaleza humana”. Expresado de esta manera, el constituyente asume los postulados del liberalismo del S. XIX relativos a que los derechos fundamentales actúan en el sistema constitucional como un límite a los poderes públicos. Ferrajoli ha dicho “Estos límites y estos vínculos son, a mi entender, a su vez democráticos, ya que consisten en derechos fundamentales, que son derechos de todos, y hacen referencia por tanto al pueblo –como conjunto de personas de carne y hueso que lo componen– en un sentido más directo y consistente de cuanto lo hace la propia representación política. Son

⁷ CASANOVA, “La idea”, cit. nota n. 2, p. 86.

⁸ BOBBIO, Norberto, *El Tiempo de los Derechos*, Editorial Sistema, Madrid, 1991, p. 29.

contra-poderes, fragmentos de soberanía popular en manos de todos y cada uno, en ausencia de los cuales la democracia misma, como las trágicas experiencias del S. XX han mostrado, puede ser arrollada por las mayorías contingentes”⁹.

Desde el punto de vista del constitucionalismo moderno, los derechos fundamentales son, en definitiva, una garantía del sistema democrático, y los límites que se impone desde los derechos fundamentales se expresan, para el ciudadano, en mecanismos de protección, en tanto que, cuando se rebasan los límites, cuenta con los mecanismos y las instituciones necesarias para re establecer el respeto a ese derecho fundamental, el límite se expresa, entonces, en sus garantías para exigir la restitución, el cese o la protección y actividad del Estado para la vigencia efectiva de un derecho fundamental. Si los límites son analizados desde los poderes públicos implica que existen ámbitos –los derechos fundamentales– que los poderes públicos no deben menoscabar, o bien que les exige un deber de prestación.

Los primeros derechos son llamados acciones negativas en tanto exigen una omisión por parte del Estado, a la inversa están los derechos positivos, aquellos que exigen una acción o prestación por parte del Estado¹⁰.

La Constitución, en tanto pacto que introduce los límites a los poderes públicos, no sólo a través de mecanismos concretos sino también desde la comprensión de los derechos fundamentales como límites frente a los poderes del Estado, nos parece central a la hora de abordar los problemas que la representatividad y la participación política que se producen en Chile.

Centrar el análisis desde la perspectiva del poder, de la Constitución como un elemento decisivo para la construcción de equilibrios, controles y diseño de la estructura del Estado en la lógica de introducir resguardos que garanticen el correcto ejercicio del poder, es el marco desde el que quisiera iniciar la reflexión sobre el sistema político en Chile y para explicar las razones del descontento ciudadano con su funcionamiento.

I. EL DESCONTENTO CIUDADANO

En pleno año electoral, en Chile, diversas encuestas de opinión dan cuenta del desencanto de la ciudadanía con la clase política y la falta de identificación de los votantes con las propuestas y candidaturas que se han presentado a esta elección¹¹.

⁹ FERRAJOLI, Luigi, *Garantismo una discusión sobre Derecho y Democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 100.

¹⁰ DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentales*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2005.

¹¹ Debo prevenir que no se defiende en este trabajo el valor de las encuestas de opinión en tanto un mecanismo de control, muchas de ellas plantean diversos problemas por la tendencia de la institución que la aplica, me haré cargo de todas esas críticas y solamente quisiera resaltar aquellos datos

Desde distintas disciplinas puede explicarse este desencanto. Desde una perspectiva constitucional intentaremos en este trabajo dar con algunas de las claves que nos ayudan a explicar este fenómeno.

La integración del Congreso Nacional, su regulación, las normas legales que regulan la participación en primarias, los mecanismos de democracia interna al interior de los partidos, plantean diversos problemas que contribuyen a aumentar la brecha y desconexión entre los representantes y sus electores.

En el caso del Congreso chileno, la última encuesta Adimark de febrero de este año señala que la aprobación del Senado es de un 22% con una desaprobación de un 66%, y la Cámara de Diputados se mantiene estable en un mínimo 19% de aprobación, con una desaprobación de 69%.

Por otra parte, según la Encuesta del Centro de Estudios Públicos de Chile (nov. de 2012) en el apartado sobre evaluación de las coaliciones políticas, sobre la coalición de gobierno el 46% reprueba su gestión, el 25% aprueba y el restante 21% no aprueba ni desaprueba, no sabe/no contesta el 8%. En la misma encuesta, el 63% de los encuestados señala que el actual ejecutivo no le da confianza, y sólo a un 30% le da confianza.

Por otro lado, un 50% de los encuestados reprueba la forma en que la oposición está desarrollando su labor política mientras sólo la aprueba un 20%, no aprueba ni desaprueba un 23% y no sabe/no contesta 7%.

Un informe relevante es el Estudio Nacional de Opinión Pública Proyecto Auditoría a la Democracia 2012 (PNUD, CIEPLAN; CEP; Libertad y Desarrollo, Fundación Jaime Guzmán). Los datos más llamativos son los siguientes: el 62% de los encuestados no se identifica con ninguno de los partidos políticos actualmente existentes en el país, ante la pregunta sobre qué tan mal cree que funciona la democracia el 57% opina que regular, y mal o muy mal el 20%. Enseguida, de 1 a 100, a la pregunta qué confianza tiene en los partidos políticos solo el 9% expresa que confía en ellos.

Otro dato, en cuanto a representación, el 54% considera que los partidos representan al partido político al que pertenecen, y a nadie el 18%. En cuanto a quién deberían representar, el 77% opina que a todos los chilenos. Asimismo, el 61% opina que los partidos políticos deberían elegir a sus candidatos a través de primarias. El 93% no estaría dispuesto a donar dinero a favor de una campaña de un candidato político. La misma encuesta nos indica otro resultado relevante: el 62% de los chilenos opina que los plebiscitos son una buena forma de decidir asuntos políticos importantes. En cuanto a la consulta sobre proyectos medioambientales, el 62% opina que sus opiniones no serían escuchadas por la autoridad, en caso de que pueda opinar sobre dichos proyectos.

que resultan coherentes y que provienen de las fuentes que podríamos decir cuentan con respaldo y consideración en los medios.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA INTERNA MERMADA

En el centro de la crisis de representación que se evidencia en el país encontramos a los partidos políticos que, como si de una cadena se tratase, son responsables de proponer la mayoría de los representantes que postulan al Congreso de Chile. Debemos referirnos a los partidos políticos en tanto actores relevantes de la política nacional por cuanto su estudio nos entrega algunas claves para comprender el problema que intentamos abordar.

Es la Ley Orgánica sobre Partidos Políticos Nº 18.603 de 23 de marzo de 1987, elaborada por la Junta Militar y aprobada por Augusto Pinochet, la encargada de regular los Partidos Políticos; aunque ha sido reformada en varias ocasiones desde el inicio de la democracia, su cuerpo central proviene de la última etapa de la dictadura. Recordemos, por otra parte, que la inscripción en Chile es automática mientras el voto es voluntario según la reforma que se introdujo en la CPR en 2009.

Un equipo de investigadores liderados por el profesor Manuel Alcántara del Instituto de Estudios Iberoamericano de la Universidad de Salamanca viene desde hace años analizando el comportamiento de las instituciones representativas en Latinoamérica, dando cuenta a través de sus estudios de los aspectos críticos de dichas instancias también desde hace años, en este sentido señala Flavia Freidenberg:

“Muchos partidos son organizaciones oligárquicas, donde los políticos adoptan decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta las opiniones de sus militantes, y éstos sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones previamente tomadas.

En ellos las élites controlan de manera férrea el poder, no facilitan la participación de todos los grupos en las definiciones programáticas o en la elección de los candidatos y las bases carecen de mecanismos para premiar o castigar a sus líderes, si estos no cumplen con sus promesas o sus programas de gobierno. Estos partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna, con desarrollos organizativos y procesos decisionales poco participativos y eso no ha impedido la rutinización de los sistemas políárquicos donde compiten”¹².

Estas afirmaciones forman parte del lenguaje ciudadano que se expresa bajo fórmulas más coloquiales en nuestro país, en completa sintonía con este diagnóstico; en este sentido, y sin ir más lejos, en el irreverente semanario The Clinic, entre otros titulares, destacan semanas atrás: “La frustración electoral de la nueva mayoría”, “Tiempos Ciudadanos y Exclusión”, “Si me aseguran que gano”.

¹² FREIDENBERG, Flavia, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, Ed. IIDH, San José, Costa Rica, 2006 (en prensa), p. 2. En: http://americo.usal.es/oit/opal/pdfs/Flavia_freidenberg/CapdemoFreidenberg.pdf [visitado el 23/04/2013].

Los datos mencionados dan cuenta del desencanto y la desconexión de los ciudadanos con los partidos políticos, no sólo en Chile sino en muchos países del mundo, también en Europa donde la crisis económica arrastra a las encuestas a históricos niveles, por ejemplo, en la última encuesta CIS en España, barómetro de abril de este año, el 85% de los encuestados declaró tener poca o ninguna confianza en el actual presidente del Gobierno Mariano Rajoy; en cuanto al líder de la oposición, el PSOE Alfredo Pérez Rubalcaba, el 85,6% manifestó tener poca o ninguna confianza en su gestión.

Punto de partida del análisis del comportamiento de los partidos políticos en América Latina es el concepto de democracia interna, noción multidimensional que suele ser usada de manera coloquial y que discurre entre lo que es y lo que debería ser el funcionamiento de los partidos políticos. En este sentido, afirma Flavia Freidenberg:

"Si se parte de la idea que no hay un sólo grado de democratización sino que puede haber diferentes niveles de democracia interna; se puede pensar que un partido será internamente más democrático cuando se dé la presencia de los siguientes elementos:

- mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación popular (internos o externos) competitivos;
- activa influencia de los militantes de base y de los diferentes subgrupos que integran la organización en la discusión y formación de las posiciones programáticas y en las decisiones comunes que el partido tome;
- respeto de los derechos de los miembros, que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión;
- respeto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función del mayor número de voluntades individuales;
- y control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes"¹³.

Seguramente muchos de nosotros pensaremos que estas condiciones para el ejercicio de la representación democrática que los ciudadanos delegan en sus representantes son ilusiones o incluso que forman parte de una mirada ingenua respecto de cómo actúan los partidos políticos no sólo de nuestra región sino en el mundo. Lo cierto es que el retorno de la democracia significó un avance cierto y verdadero hacia la democracia y la libertad. Sin embargo, el retorno a la estructura clásica de los poderes del estado claramente diferenciados, con elecciones periódicas, con la presencia de mecanismos que facilitan el control entre los poderes y, en general, el control del poder, no han llegado a tocar la estructura de funcionamiento interno de los partidos políticos y esta ausencia incide en la crisis de representación de la que hemos dado cuenta en la primera parte de este trabajo.

¹³ FREIDENBERG, "La democratización", cit. nota n. 12, p. 6.

Desde esta perspectiva, la democracia interna pone el énfasis en las cuestiones procedimentales, en la manera en que se toman las decisiones, quiénes toman esas decisiones y a quiénes afectan esas medidas.

De todos los elementos antes mencionados, propongo que nos centremos en analizar el primero, esto es: mecanismos de selección de candidatos para cargos de representación popular de carácter competitivo, no por ser los otros menos importantes sino porque veremos cuál es el estado de desarrollo de los sistemas de elección interna en Chile hoy, considerando que el país enfrentará en noviembre elecciones parlamentarias y presidenciales en un contexto marcado por polémicas y escándalos a propósito de candidatos que se retiran, de primarias parlamentarias frustradas por designaciones de los cabezas de partido respecto a quienes los representarán en la próxima elección.

El momento de la selección de los candidatos a las votaciones populares es uno de los elementos más significativos porque afecta el esquema interno de los partidos políticos y define el campo de decisiones sobre los que, en una segunda instancia, podrán pronunciarse los ciudadanos y ciudadanas.

Freidenberg recuerda que Rahat y Hazan (2001: 304) señalaron distintos métodos según sea el actor que realice la elección de los candidatos:

- a) el electorado; b) los miembros del partido; c) una agencia partidista elegida; d) una agencia partidista no elegida, o e) el líder partidista.

“En el primer grupo estaría la elección directa a través de los ciudadanos (internas abiertas); la elección directa de los miembros registrados en el partido (internas cerradas). En el segundo grupo se halla la selección por parte de una Junta de Notables (Dirección del partido) o, simplemente, la realizada por el líder del partido. Entre estos dos polos se encuentra la elección por parte de un órgano colegiado, con la participación secreta y universal de los militantes (Congreso o Asamblea de militantes). Si bien estos son modelos teóricos; en la práctica, existen múltiples posibilidades que generalmente varían entre partidos de un mismo país, entre países y en un mismo partido en momentos distintos”¹⁴.

Serán, en definitiva, partidos que gozan de mayor democracia interna “cuando emplee mecanismos en los que participen un mayor número de actores y el proceso de tomas de decisiones sea poco centralizado; mientras que un partido tendrá menores cotas de democracia interna cuanto menor sea el número de actores que participen en dicho proceso y ese proceso sea mucho más centralizado”¹⁵. En definitiva, cuanto más competitivo sea este sistema, mayores serán los niveles de democracia interna de dichos partidos.

Respecto a la elección de las autoridades no sólo es importante quiénes toman las decisiones sino también cómo se toman esas decisiones. En este

¹⁴ FREIDENBERG, “La democratización”, cit. nota n. 12, p. 8.

¹⁵ FREIDENBERG, “La democratización”, cit. nota n. 12, p. 8.

punto es donde se pone en evidencia que el recambio de esas autoridades es central para evitar la oligarquización de los partidos políticos, para evitar que los históricos dirigentes, unidos por lazos familiares, laborales, estudiantiles, permanezcan y simplemente alternen los cargos de dirigencia que no serán abiertos a nuevos militantes. Se trata, en definitiva, de promover la capacidad de renovación de las élites, eso es lo que impide su oligarquización.

Es precisamente la LOC N° 18.603 la que regula la organización interna de los partidos, de cuyas normas es importante destacar que: a) según el art. 31, los estatutos del partido deben contener normas para que la designación o apoyo a candidatos al Congreso sean efectuados por el Consejo General, a proposición de los Consejos Regionales, y b) en cuanto al financiamiento de dichos partidos, conforme el art. 33, estos ingresos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias de los afiliados; donaciones y asignaciones testamentarias y frutos y productos de los bienes de su patrimonio, sin ninguna referencia a la necesidad de transparentar esas donaciones en cuanto a la fuente concreta de ese aporte.

Adelantamos nuestra opinión en cuanto a las regulaciones normativas en pro de una mejor democracia interna al interior de los partidos. El proceso de formación de las leyes radica en el Congreso, en esta instancia tienen representación los partidos políticos. La experiencia indica que los legisladores no suelen dictar normas que favorezcan la transparencia y que, en definitiva, impongan límites a su funcionamiento interno. En definitiva, opinamos, es difícil que quienes legislan desarrollen normas que limiten a las mismas estructuras de las que dependen.

Ahora bien, desde una perspectiva comparada en la región, “En once países de América Latina se ha reglamentado en la Constitución o en la legislación el modo en que los partidos deben seleccionar a sus candidatos. Costa Rica fue el primer país en regularlo, seguido por Honduras (1985-1989); Colombia (1994); Paraguay (1996); Panamá (1997); Uruguay y Venezuela (1999); Argentina (2002) y, más recientemente, Perú (2003). En República Dominicana (2004) se aprobó una ley que incluía el procedimiento competitivo, pero la Suprema Corte de Justicia la declaró inconstitucional y, actualmente, esa disposición no se encuentra vigente”¹⁶. Más recientemente se incorpora Chile con la Ley N° 20.640 de 2012.

En grandes trazos, la Ley de Primarias, en vigencia desde 6 de diciembre de 2012 –cuya eficacia acaba de ser puesta a prueba– puede explicarse por los siguientes caracteres:

a) Definición: En su artículo 1º, la Ley señala que *pueden* someterse a Primarias los cargos de Presidente, Parlamentarios y Alcaldes: La presente ley

¹⁶ FREIDENBERG, “La democratización”, cit. nota n. 12, p. 10.

establece y regula un sistema de elecciones primarias a ser usado por los partidos políticos para la nominación de candidatos a los cargos de elección popular que determina la ley, en virtud de lo dispuesto en el número 15º del artículo 19 de la Constitución Política.

b) En cuanto a su eficacia, la norma señala que el procedimiento de elecciones primarias *podrá* ser usado cuando así lo determinen sus órganos internos¹⁷. No se trata de un procedimiento, por tanto, obligatorio. Para ello se requiere que los partidos procedan a la inscripción en tiempo y forma de sus candidatos ante el Servicio Electoral (art. 4º).

Esto en la práctica implicó, al término del cierre de proceso de inscripciones para primarias en las próximas elecciones parlamentarias y presidenciales, que en el caso de las parlamentarias, según información del Servicio Electoral: “los partidos políticos Demócrata Cristiano, Socialista de Chile, Comunista de Chile, Radical Socialdemócrata, Izquierda Cristiana de Chile, Por la Democracia, el Movimiento Amplio Social y el candidato independiente Andrés Velasco, declararon el pacto Nueva Mayoría y candidatos presidenciales....[mientras que] los partidos Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente [concurrieron] a declarar el pacto Alianza y candidaturas presidenciales y parlamentarias”¹⁸.

c) Sobre la decisión de participar en primarias, ésta es voluntaria, conforme los arts. 7º a 13. Y según el art. 8º: Correspondrá al Consejo General de cada partido político la decisión de participar en una elección primaria para la nominación de su candidato a Presidente de la República, el hacerlo en forma individual o por medio de un pacto electoral, y la nominación de los candidatos para dicha elección.

El Consejo General deberá pronunciarse respecto de las decisiones señaladas en este artículo, cuando así lo solicite la Directiva Central del partido o un 10% de los miembros de dicho Consejo¹⁹.

d) ¿Quiénes pueden votar en las elecciones primarias? Según el artículo 20, cada partido político o pacto electoral que participe en las elecciones primarias,

¹⁷ Artículo 2º, dice que: Los partidos políticos, cuando así lo determinen sus organismos internos, en conformidad a sus estatutos y a las disposiciones de la Ley Nº 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, podrán participar en procesos de elecciones primarias para la nominación de candidatos a cargos de Presidente de la República, Senador, Diputado y Alcalde en la forma y condiciones que establece esta ley.

¹⁸ Información disponible en www.servel.cl [visitado 25/05/ 2013].

¹⁹ Artículo 9º.- Correspondrá al Consejo General de cada partido político la decisión de participar en elecciones primarias para la nominación de candidatos a los cargos de Parlamentarios y de Alcaldes, los territorios electorales en que se participará, el hacerlo en forma individual o por medio de un pacto electoral, y la nominación de los candidatos para dichas elecciones.

El Consejo General deberá pronunciarse respecto de las decisiones señaladas en este artículo, cuando así lo solicite la Directiva Central del partido o el Consejo Regional que corresponda.

deberá presentar al Servicio Electoral para cada tipo de primaria, ya sea presidencial, parlamentaria o de alcalde, junto con la declaración de candidaturas, la norma de cómo se determinará el padrón electoral de los electores habilitados para sufragar en cada una de ellas.

La norma deberá contemplar una de las siguientes opciones de electores:

a) Sólo los afiliados al partido habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso que el partido participe en forma individual.

b) Sólo los afiliados al partido, e independiente sin afiliación política, habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso que el partido participe en forma individual.

c) Sólo los afiliados a los partidos integrantes del pacto habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso de un pacto electoral.

d) Sólo los afiliados a los partidos integrantes del pacto e independientes sin afiliación política habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso de un pacto electoral.

e) Todos los electores habilitados para sufragar.

En el caso de elecciones primarias para Presidente de la República en que exista una candidatura independiente según la forma señalada en el inciso final del artículo 7º, los partidos políticos o pactos electorales participantes del proceso sólo podrán elegir como norma para determinar el padrón electoral las contenidas en las letras b), d) o e) del presente artículo.

El marco jurídico antes señalado, es el que incide para que, en definitiva, los electores puedan participar en la designación de sus candidatos con un margen normativo amplio, que da lugar y espacio para que los criterios que fija la norma no sean respetados, en la medida que tampoco se introducen mecanismos de garantía. Precisamente, los integrantes de los partidos políticos son los principales aspirantes al Congreso Nacional, la decisión es demasiado importante como para dejarla abierta, dicen muchos de los dirigentes nacionales de diversos partidos. En otros se decide en base a encuestas, quienes más preferencias marcan serán los que tendrán la primera opción para ser elegidos.

III. UN SISTEMA ELECTORAL DESPROPORCIONADO

Según lo analizado, los partidos políticos serán quienes propongan o designen a quienes participarán en las elecciones para sumir cargos en el Congreso Nacional. Esa instancia, clave en la configuración del poder legislativo, suele operar por decisiones de su cúpula, una estructura con poca alternancia donde se instalan las máquinas partidistas. Pueden o no someter a los candidatos propuestos a primarias.

Luego, una vez que analizamos el Congreso Nacional, estudio al que llegamos ya con un diagnóstico crítico, ¿qué encontramos?

Una vez definidos los candidatos que postularán al Congreso, ellos son elegidos a través del sistema binominal, regulado en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios de 6 de mayo de 1988, elaborada también durante el último año del gobierno militar, fue aprobada por la Junta de Gobierno y lleva la firma de Augusto Pinochet Ugarte.

El sistema binominal puede resumirse, en palabras simples, en que los aspirantes al Congreso se presentarán a través de pactos y por distritos. Aquellas listas que tengan las dos más altas mayorías eligen a un representante cada una, en este caso son electos los candidatos con la mayor votación dentro de su propia lista. Además el sistema binominal regula que la lista que tuvo mayor cantidad de votos elegirá a sus dos representantes si tiene al menos el doble de votación que la lista que le sigue en preferencias.

Algunos resultados concretos de este sistema son, en un informe de Flacso Chile “Una Reforma Necesaria Efectos del Sistema Binominal” de 2006:

	Concertación de Partidos por la Democracia		Alianza por Chile	
	Votos	Escaños	Votos	escaños
Año 2001	50,3	52,6	38,8	47,4
2005	55,2	52,6	38,8	47,4

El informe de Flacso de 2006 destaca entre los problemas más importantes que resultan del sistema binominal, el efecto negativo sobre la representación, entendida como la capacidad del sistema de expresar la diversidad de una sociedad, diversidad que también debería estar presente en el Congreso, limitado en este caso a los pactos mayoritarios. Tres razones explicarían esta cuestión: primero, la predecibilidad del resultado de las elecciones; exclusión de terceras fuerzas; y, en tercer lugar, selección de los candidatos desde arriba. De hecho, además Chile está en los últimos lugares del ranking de proporcionalidad, es decir, es uno de los más desproporcionales de Latinoamérica superado sólo por Guatemala y Panamá (PNUD 2004, Índice de desproporcionalidad).

Otra consecuencia del sistema es que favorece a la segunda coalición más votada. Según la misma Flacso, la Alianza por Chile se ha visto sobre representada en 8,58 puntos porcentuales. También, este sistema afecta la presencia de mujeres en el Congreso; distorsiona la representación de las regiones; tiende a favorecer a los partidos más grandes y no favorece la competencia entre las coaliciones más grandes y lógicamente incide en la identificabilidad del elector con su representante. En definitiva, este sistema desincentiva la participación ciudadana. En este sentido, en la encuesta sobre Calidad de la Democracia el 44% de los encuestados opinan que el sistema debería cambiarse. Sobre esta materia cerca

de 50 proyectos de ley se han presentado para modificar, en distintos apartados, a la Ley Nº 18.700, pocos de ellos han llegado a convertirse en ley²⁰.

Las anteriores son algunas de las críticas y consecuencias que se derivan del sistema binominal, cuya principal incidencia, como vemos, es la de impactar negativamente en la representatividad. Aunque se han promovido varios proyectos de ley para modificar el sistema, lógicamente, ninguno ha llegado a convertirse en ley.

Por otra parte, existe otro efecto en el modelo que incentiva la formación de coaliciones: "Existe una buena cantidad de evidencia que demuestra que los estímulos para la formación de coaliciones han aumentado en comparación al Chile pre-autoritario. Es innegable que la Alianza por Chile (derecha) y la Concertación (centro izquierda) son las coaliciones más largas y perdurables de la historia contemporánea chilena. Sin embargo, la incuestionable aceptación de los efectos del sistema electoral sobre el fortalecimiento de las coaliciones a menudo se traduce en una tendencia a sugerir que esos incentivos son absolutos e inmutables, y que existen pocas características del sistema que no alientan la formación de coaliciones"²¹.

A todos los elementos antes señalados debemos agregar, por otra parte, que las tasas de reelección de los parlamentarios chilenos son de las más elevadas en Latinoamérica. Según el Observatorio del poder legislativo en América Latina del Instituto Estudios Iberoamericanos Universidad de Salamanca, en el caso del Congreso Nacional chileno, las Tasas de reelección legislativa promedio años 1999-2008, fueron de 63,3%; en Argentina: 52%; Uruguay 24,48; Perú 20,27%.

No podemos dejar de mencionar, por otra parte, las redes de familiares dedicados a la política y su grado de parentesco como un elemento más de la oligarquización de la política. "Las élites latinoamericanas se caracterizan por la existencia y permanencia de redes familiares que se encuentran inmersas en varios espacios de poder. La tendencia generalizada es la existencia de un vínculo familiar de los diputados con la política, principalmente a través de sus familiares más cercanos.

Los diputados chilenos entrevistados en 2006 no son la excepción, entre los diputados con familiares dedicados a la política, los padres están o han estado vinculados a la política.

²⁰ Boletines 7418-06 de 06.01.11, en tramitación; 7710-06 de 08.06.11, en tramitación; 6711-06 de 29.09.09, en tramitación; 6676-06 de 01.09, en tramitación; 6716-06 de 13.05.09, en tramitación; 6349-06 de 07.01.09 publicado; 6227-06 de 03.12.087 archivado; 6214-06 de 20.11.08, en tramitación. Por señalar algunos, véase página de la Biblioteca del Congreso Nacional: www.bcn.cl [visitada 21/05/13].

²¹ SIAVELIS, Peter, "Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?", *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIV, Nº 1, 2004, pp. 58-80.

El porcentaje más elevado de diputados que tiene algún familiar en la política es el de los parlamentarios de la RN, partido de derecha (71%). Seguido de los parlamentarios de izquierda del PS y el PPD, con un 63% y 68%, respectivamente, de diputados que manifiestan tener o haber tenido familiares en la política.

Esta situación nos indica que la ideología no es un elemento significativo en la relación familia-política, pues la tenencia o no de algún familiar en la política, no se encuentra determinada por la posición ideológica del diputado entrevistado. Es destacable que sólo el 40% de los diputados de la UDI manifiesta tener algún familiar en la política, frente a los diputados de los demás partidos, en donde más del 50% tienen algún vínculo familiar con la política". Observatorio de Elites, Universidad de Salamanca.

Corresponde también hacer referencias a una norma aplicable al Congreso en las reglas de la Constitución; es interesante, por ejemplo, destacar que conforme el art. 51 de la CPR, en caso de vacantes en los cargos de Diputados y Senadores, dicha vacante será definida por el Partido al que pertenecía el congresista que produjo la vacante, mientras que los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados, a menos que hubiere participado en una lista en conjunto con uno o más partidos y hubiere señalado en su declaración de candidatura el partido que debía reemplazarlo en caso de vacancia.

Asimismo, y para completar la revisión, la ausencia de mecanismos que garanticen una democracia directa o con mayores niveles de participación en la Constitución es otro de los elementos que afecta esta crisis de representatividad: ni la iniciativa popular de ley, referéndum obligatorio frente a iniciativas que reformen parcial o completamente la Constitución, voto ciudadano, ni muchos menos la revocación del mandato parlamentario encuentran cabida en la actual Constitución.

CONCLUSIONES

La crisis de representación que ocurre en buena parte de nuestros países tiene múltiples explicaciones. En el caso chileno, esta crisis se explica desde los escasos mecanismos de democracia interna de los partidos políticos. La primera crítica se agudiza cuando analizamos el sistema electoral aplicable a los representantes del pueblo.

Es paradójico que la regulación de los partidos políticos, del sistema de elecciones y votaciones populares, provenga de ejercicio del poder legislativo por la Junta Militar. Es menos comprensible que hasta ahora no se haya producido el consenso necesario para modificar estas leyes, que dicho sea de paso y es un dato sumamente relevante: si bien las Leyes Orgánico Constitucional requieren para su modificación un quórum de los 4/7 de los Diputados y Senadores en ejercicio, en la Reforma Constitucional del 2005 se introdujo una norma

transitoria en la Constitución que sube ese quórum a los 3/5 de los Diputados y Senadores en ejercicio, de los más altos que exige la Constitución.

Con los elementos examinados brevemente en este trabajo, tenemos ya suficientes elementos (seguramente sobran) para comprender las razones de los problemas examinados.

No podemos dejar de referirnos al desarrollo de las democracias modernas y la consolidación del Estado Constitucional. El complejo equilibrio que se ha introducido en nuestras democracias para garantizar el ejercicio de controles, frenos y contrapesos, indica, en mi opinión, que hace falta fortalecer o crear mecanismos de control respecto a la actuación de los integrantes de los parlamentos. Es una afirmación polémica y no es novedosa, pero es cierto también que desde una lectura de los datos antes expuestos, el legislador chileno hasta ahora no ha podido o no ha querido introducir nuevos elementos de control al sistema político chileno. Esta incapacidad de asegurar la existencia de verdaderos y eficaces mecanismos de participación puede incluso no ser una solución, pero ciertamente puede ser el punto de partida para iniciar una nueva era en la política.

Quisiera terminar con una reflexión de Gramsci, no por su ideología sino por su lucidez y validación en el tiempo. A propósito de crisis y cambios institucionales: las crisis se producen cuando lo viejo no termina de morir y lo nuevo no puede nacer. Esto puede ser lo que ocurre en el caso chileno, asistimos a las muestras evidentes de agotamiento de un sistema que ha sido remozado en la democracia y que se niega a desaparecer.