



AUDITORÍA A LA DEMOCRACIA

Más y mejor democracia para un Chile inclusivo



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

AUDITORÍA A LA DEMOCRACIA

Más y mejor democracia para un Chile inclusivo



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

*Al servicio
de las personas
y las naciones*

AUDITORÍA A LA DEMOCRACIA

Más y mejor democracia para un Chile inclusivo

Primera Edición: marzo de 2014

ISBN: 978-956-7469-44-4

Edición de textos

Pilar de Aguirre

Elizabeth Orrego

Diseño y diagramación

Pilar Alcaíno y Alejandra Peralta (TILT Diseño)

Fotografías

Felipe Ajenjo (2.1)

Javier Godoy (3.5)

Francisco Ibañez (P1, 1.4)

Tomás Latorre. GALA Fotografía (1.2, 3.3, 3.4)

Milko Ulloa (1.1, 1.3, P2, 2.2, P3, 3.1, 3.2)

Carlos Vera (2.3)

Portada

Montaje “Diálogos”, Kaarina Kaikkonen

Museo Nacional de Bellas Artes

Fotografía de Milko Ulloa

Impresión

LOM Ediciones

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura

Teléfono: (56 2) 2654 1000

e-mail: registry.cl@undp.org

www.pnud.cl

www.auditoriaalademocracia.org

Los contenidos de este Informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Impreso en Chile

En el presente Informe siempre que es posible se intenta usar un lenguaje no discriminador ni sexista. Conscientes de que existe debate al respecto, consideramos sin embargo que las soluciones que hasta ahora se han intentado en nuestro idioma no son sistemáticas y obstaculizan la lectura. Por lo tanto, en los casos en que sea pertinente se usará el masculino genérico, que la gramática española entiende que representa a hombres y mujeres en igual medida.

Presentación

A nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tengo el agrado de presentar el Informe Auditoría a la Democracia.

Al igual que en otras regiones del mundo, en América Latina somos testigos a diario de situaciones que ponen en riesgo la democracia y sus instituciones, que amenazan la integridad de miles de personas y nos recuerdan que la construcción de un régimen democrático no puede ni debe darse por sentada. La realización de una democracia no ocurre en un solo momento, ni se reduce a un solo hito histórico o legal; tampoco es irreversible. Construir una democracia es un proceso. Por ello, ampliar los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas para que puedan ejercer su rol de sujetos democráticos a cabalidad, adaptar las instituciones del Estado para dar cuenta de nuevas y más complejas demandas de la sociedad, contribuir a fortalecer mecanismos de representación y ampliar la participación, son todos objetivos permanentes en un sistema democrático que se perfecciona y consolida.

Chile ha logrado avanzar en forma muy significativa en el logro de estos objetivos. Pasados ya veinticuatro años desde que finalizara uno de los períodos más oscuros de su historia, hoy cuenta con un régimen democrático y con una estructura institucional que lo sostiene. Es justamente este régimen democrático el que ha permitido dar estabilidad y gobernabilidad al país, y mejorar en forma significativa las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo de sus habitantes. De la misma manera, el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía se ha extendido para incorporar a la inmensa mayoría de ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, a pesar de estos logros, la democracia en Chile aparece tensionada por el desencantamiento de la ciudadanía con la

política y sus instituciones, que va más allá de una crítica puntual o de demandas específicas. La renovada discusión sobre el ordenamiento político e institucional y su vigencia origina el desafío de buscar fórmulas democráticas que sean más representativas y aglutinadoras de los distintos sectores de la sociedad.

La democracia no se mantiene únicamente mediante la elección periódica de representantes o la instauración de instituciones políticas que perduran. La democracia no se entiende sin los ciudadanos y las ciudadanas como actores fundamentales de su construcción. Por ello, la evaluación de la democracia no solo implica examinar cómo funcionan las instituciones en forma aislada, sino también reconocer cómo dicho régimen genera condiciones aptas para el ejercicio de derechos, y ofrece capacidades y oportunidades para el desarrollo. La política tiene el potencial de generar diálogo y acuerdos para mejorar las condiciones de vida de las personas; por eso, es necesario evaluar efectivamente cómo se está cumpliendo dicho objetivo.

El PNUD ha ido dedicando cada vez más atención al desafío de fortalecer la democracia en el mundo, pues se entiende que las instituciones y los procedimientos democráticos son tanto objetivos en sí mismos como medios necesarios para alcanzar el desarrollo humano. Este Informe nace de la necesidad de analizar comprehensivamente el estado de la democracia en Chile y de contribuir al debate sobre su funcionamiento y profundización. El objetivo es entregar una evaluación de la calidad de la democracia desde una perspectiva integral, que otorgue a la ciudadanía, académicos y actores políticos herramientas relevantes para reflexionar sobre cuánto y cómo se ha avanza-

do en alcanzar una democracia inclusiva. Este diagnóstico y evaluación se basa en el enfoque conceptual y metodológico de los *State of Democracy Assessments* desarrollados por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Elaborada en el propio país, la evaluación atiende tanto a las normas formales como a las prácticas concretas del funcionamiento institucional y del ejercicio de derechos. La opinión de los ciudadanos y ciudadanas sobre cada una de las materias tratadas también ocupa un lugar central en el Informe.

Este Informe se enmarca en un proyecto más amplio, en el que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha trabajado junto a cuatro prestigiosos centros de pensamiento: CEP, Cieplan, Libertad & Desarrollo, y ProjectAmérica. A esta iniciativa se ha integrado además el Instituto Libertad, la Fundación Jaime Guzmán y la Fundación Chile 21. Los objetivos del proyecto Auditoría a la Democracia en Chile son mejorar los diagnósticos sobre el funcionamiento del régimen democrático en Chile, generar diálogos y acuerdos entre actores de distintos sectores

políticos para buscar mejoras al funcionamiento de la democracia, así como colaborar en producir información y promover debates públicos sobre la democracia.

Elaborar esta evaluación ha sido posible gracias al esfuerzo de muchas personas y organizaciones; a todas ellas es preciso agradecer por su constante apoyo y por su compromiso con la democracia.

Con esta publicación, el PNUD reitera su compromiso con el país de contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas y, en este caso, de generar y difundir conocimiento que pueda constituirse en referente para la formulación de políticas públicas y evaluaciones legitimadas por un amplio espectro político y social, cuyos objetivos sean consolidar la democracia y favorecer el desarrollo de todos. El desafío mayor de este trabajo, que comienza ahora, requiere de una amplia difusión de sus contenidos hacia la ciudadanía con el objeto de estimular el debate, de mejorar el conocimiento sobre la democracia y de aumentar la legitimidad de sus instituciones.



Antonio Molpeceres

Coordinador Residente del
Sistema de las Naciones Unidas en Chile
Representante Residente del PNUD en Chile

Equipo del PNUD encargado

Marcela Ríos, Coordinadora

Felipe Ajenjo
Patricia Ezquerro
Exequiel Gaete
Valentina Salas

Consultores

Ana María Farías
Rodolfo Figueroa
Ángel Flisfisch
Ricardo Gamboa
Pilar Giannini
Elizabeth Guerrero
Carmen Le Foulon
Juan Pablo Luna
Lucía Miranda
Mauricio Muñoz
Rocío Noriega
Marcos Robledo
María Angélica Ropert
Jorge Saldaña
Maricel Sauterel
Carolina Segovia
Cristóbal Tello
Antonia Urrejola
Lisa Zúñiga

Asistentes de investigación

Sebastián Acevedo
Nicolás Hurtado
Alex Muñoz
María Belén Saavedra
Giancarlo Visconti

Estudiantes en práctica

Carolina Acevedo
Héctor Bahamonde
Cristián Casanueva
Paloma del Villar
Constanza Hurtado
José Latorre
María José Maldonado
Ignacio Saffirio
América Vergara

Agradecimientos

El equipo de Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) agradece sinceramente a todas aquellas personas e instituciones que colaboraron en la realización de este Informe.

Al Gobierno de Chile, en especial a quienes desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, aportaron durante el proceso de redacción y revisión de este informe. Al entonces Ministro Cristián Larroulet, por el apoyo permanente a las investigaciones que fundaron esta publicación, al ex Subsecretario Claudio Alvarado, a Claudio Oliva, ex Jefe del Departamento de Estudios del Ministerio y Aldo Casinelli, también perteneciente a dicha dependencia, por sus valiosos comentarios. A Gonzalo Blumel, por su constante interés como jefe de dicho departamento inicialmente y más tarde como jefe de asesores de la Presidencia de la República.

Al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) por su asistencia permanente en el diseño de la propuesta original de esta evaluación a partir de su propia metodología y durante el proceso de elaboración. Un agradecimiento muy especial a Daniel Zovatto, director para América Latina y el Caribe, y Keboitse Machangana, encargada del Programa de Estado de la Democracia.

Vaya nuestro reconocimiento especial a los cuatro centros de pensamiento que conformaron el Consorcio de Centros de Pensamiento con el cual el PNUD ha venido trabajando desde 2006 y que fueron socios estratégicos en la elaboración de este Informe y en el proyecto más amplio de

Auditoría a la Democracia: el Centro de Estudios Públicos (CEP), la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), Libertad & Desarrollo y Corporación ProyectAmérica. Este Informe es el producto final de una colaboración que a la fecha ha impulsado tres encuestas nacionales y publicado seis libros especializados sobre democracia en Chile.

Agradecemos a quienes durante la elaboración de este informe representaron los centros de pensamiento parte del Consorcio, especialmente a Lucas Sierra y Carolina Segovia del CEP, a Francisco Díaz de Cieplan, a Álvaro Bellolio y José Francisco García de Libertad y Desarrollo, y a Ángel Flisfich de Proyectamérica, por sus comentarios y aportes al texto que aquí se presenta.

De la misma forma, agradecemos la contribución en las etapas iniciales de discusión de este proyecto e Informe a Ignacio Walker, en representación de Cieplan, a Ena von Baer y Carolina Apablaza por parte de Libertad & Desarrollo, y en la etapa final, a Sebastián Sichel por ProyectAmérica.

A expertos académicos que entregaron valiosos insumos para los diversos capítulos y participaron en encuentros de discusión para este Informe: Ana María Farías, Carmen Le Foulon, Rodolfo Figueroa, Ricardo Gamboa, Juan Pablo Luna, Lucía Miranda, Rocío Noriega, Marco Robledo, Cristóbal Tello, Antonia Urrejola, Carlos Vergara y Lisa Zúñiga.

Deseamos destacar el apoyo a la investigación brindado por Pilar Giannini, Jorge Saldaña,

Sebastián Acevedo, Nicolás Hurtado, Alex Muñoz, María Belén Saavedra y Giancarlo Visconti, como también el importante trabajo de los estudiantes en práctica Héctor Bahamonde, Cristián Casanueva, Paloma del Villar, Constanza Hurtado, José Latorre, María José Maldonado, Ignacio Saffirio, Carolina Acevedo y América Vergara.

Queremos agradecer a todas las instituciones y personas que colaboraron entregando información y datos que constituyen la base de este Informe. A la Biblioteca del Congreso Nacional, Carabineros de Chile, Consejo para la Transparencia, Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadísticas, Intendencia Metropolitana de Santiago, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Registro Civil e Identificación, al Senado y la Cámara de Diputados, Servicio Civil, Servicio Electoral, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Tribunal Calificador de Elecciones, Proyecto Latin American Public Opinion Project (Lapop), Corporación Latinobarómetro, y al Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea.

Por último, a Sergio Toro y Antonia Santos, de la Universidad Católica de Temuco y de la Universidad Arturo Prat, por su colaboración en organizar talleres de discusión en el marco de este Informe.

Queremos realzar el aporte generoso de todos aquellos ciudadanos y organizaciones que anó-

nimamente aceptaron colaborar con nosotros entregando sus opiniones en las distintas instancias de investigación (grupos de discusión y encuestas). A todos ellos agradecemos su participación.

Agradecemos a las distintas áreas y colegas del PNUD a nivel mundial que han apoyado la elaboración de este informe, en especial a la Oficina Regional para América Latina y su anterior director Heraldo Muñoz, y al Centro de Gobernabilidad de Oslo por su permanente apoyo para el proyecto Auditoría a la Democracia.

También extendemos nuestros más sinceros agradecimientos a nuestros colegas del PNUD en Santiago de Chile. Al representante residente, Antonio Molpeceres, por su interés y apoyo a nuestro trabajo; a Benigno Rodríguez y Enrique Ganuza, anteriores representante residente adjunto y representante; a cada uno de los colegas que colaboró con información, con lecturas, revisiones y comentarios a los borradores de este Informe. Especialmente agradecemos a María Eliana Arntz, Osvaldo Larrañaga, Soledad Godoy, Pablo González, Pedro Güell, Elizabeth Guerrero, Rodrigo Herrera Pinto, Rodrigo Márquez, Rocío Noriega y Daniela Ortega. Junto a ellos, deseamos reconocer el apoyo de la unidad de operaciones, de administrativos y personal de servicios que hacen posible la realización de nuestro trabajo. Finalmente, queremos agradecer el respaldo y cariño de nuestras familias, quienes nos han acompañado durante este largo proceso.

Indice

SÍNTESIS	29

PARTE 1	61
CIUDADANÍA, LEGISLACIÓN Y DERECHOS	

capítulo 1.1	63
Nacionalidad, ciudadanía y discriminación	
¿Existe consenso público con respecto a una ciudadanía que no discrimina?	

capítulo 1.2	87
Estado de derecho y acceso a la justicia	
¿Están el Estado y la sociedad siempre sujetos a la ley?	

capítulo 1.3	119
Derechos civiles y políticos	
¿Están los derechos civiles y políticos garantizados de igual manera para todos?	

capítulo 1.4	145
Derechos económicos y sociales	
¿Están los derechos económicos y sociales garantizados de igual manera para todos?	

PARTE 2	183
PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN	

capítulo 2.1	185
Elecciones libres y justas	
¿Otorgan las elecciones el control sobre los gobiernos y sus políticas a la ciudadanía?	

capítulo 2.2	227
Participación, asociatividad y movimientos sociales	
¿Tienen los ciudadanos participación plena en la vida pública?	
capítulo 2.3	263
El rol democrático de los partidos políticos	
¿Contribuye el sistema de partidos políticos al funcionamiento de la democracia?	
PARTE 3	297
GOBIERNO, ESTADO Y DEMOCRACIA	
capítulo 3.1	299
Eficacia gubernamental	
¿Es eficaz el gobierno en términos de servir al público y responder a sus preocupaciones?	
capítulo 3.2	333
El rol del Congreso en Democracia	
¿Contribuye el Congreso de manera eficaz al proceso democrático?	
capítulo 3.3	369
Gobiernos subnacionales y descentralización	
¿Se toman las decisiones en el nivel de gobierno más adecuado para las personas afectadas?	
capítulo 3.4	397
Integridad en la vida pública	
¿Está asegurada la integridad en el desempeño de la función pública?	
Capítulo 3.5	427
Control civil de las fuerzas militares y policiales	
¿Están las fuerzas militares y policiales bajo el control civil?	
Anexo metodológico	457
Glosario de términos	463
Bibliografía	469
Lista de leyes	479

Lista de tablas

Introducción

Tabla 1: Estructura temática del informe.

CAPÍTULO 1.1 Nacionalidad, ciudadanía y discriminación

Tabla 1: Causas de discriminación más experimentadas por servicio, 2013.

Tabla 2: Reformas constitucionales, por periodo de gobierno, 1989-2013.

CAPÍTULO 1.2 Estado de derecho y acceso a la justicia

Tabla 1: Población penal atendida por Gendarmería de Chile. Promedios anuales, 2002-2011.

Tabla 2: Población penal atendida por Gendarmería de Chile. Promedio 2011.

Tabla 3: Porcentajes de reincidencia, por subsistema, de la población egresada en 2010, luego de un período de observación de 24 meses.

CAPÍTULO 1.4 Derechos económicos y sociales

Tabla 1: Diferencias en el salario por sexo y nivel educacional, 2011.

Tabla 2: Porcentaje de trabajadores sin contrato y que no se encuentran cotizando en sistema previsional, según sexo, 1990 y 2011.

Tabla 3: Evolución de los indicadores de desigualdad según ingreso autónomo y monetario, 1990-2011.

Tabla 4: Déficit habitacional: Hacinamiento y calidad de la vivienda, 2006-2011.

Tabla 5: Cobertura previsional de salud, 2000-2011 (porcentajes).

Tabla 6: Tamaño de matrícula y cobertura bruta según nivel educativo, 2012.

Tabla 7: Distribución de matrícula según tipo de dependencia administrativa del establecimiento educacional, 2012.

Tabla 8: Información de egreso de educación media, rendición de PSU e ingreso a educación superior según tipo de establecimiento educacional, 2012.

CAPÍTULO 2.1 Elecciones libres y justas

Tabla 1: Normativa electoral chilena.

Tabla 2: Requisitos para ocupar cargos de elección popular.

Tabla 3: Descripción de elecciones presidencial, parlamentaria, regional y municipal.

Tabla 4: Índices de desproporcionalidad en Latinoamérica, democracias con elecciones libres.

Tabla 5: Relación votos-escaños en Cámara de Diputados: 1989-2013.

Tabla 6: Relación votos-escaños Senado: 1989-2013.

Tabla 7: Relación votos-escaños en elecciones de diputados por partido. Coalición por el Cambio: 1989-2013.

Tabla 8: Relación votos-escaños en elecciones de diputados por partido. Concertación: 1989-2013.

Tabla 9: Distritos en los cuales resultó electo un candidato con menos votos que la segunda mayoría distrital, según coalición, 1989-2013.

Tabla 10: Competencia electoral: porcentaje de distritos y circunscripciones según diferencia porcentual de votos obtenidos por compañeros de lista, resumen 1989-2013.

Tabla 11: Competencia electoral: Diferencia porcentual de votos entre compañeros de lista en elecciones senatoriales, 1989-2013.

Tabla 12: Competencia electoral: Diferencia porcentual de votos entre compañeros de lista en elecciones de diputados, 1989-2013.

Tabla 13: Malapportionment, 2013.

Tabla 14: Padrón electoral por cada escaño parlamentario, a nivel regional, 2013.

Tabla 15: Reelección de diputados, 1993-2013.

Tabla 16: Reelección de senadores, 1993-2013.

Tabla 17: Distribución total de parlamentarios electos, según pacto electoral y Cámara legislativa, 1989-2013.

Tabla 18: Repostulación de alcaldes y éxito de los incumbentes, 1996-2012

Tabla 19: Repostulación de alcaldes y éxito de los incumbentes, según pactos y partidos, 2012.

CAPÍTULO 2.2 Participación, asociatividad y movimientos sociales

Tabla 1: Organizaciones sociales vigentes en Chile, a enero de 2013

Tabla 2: Plebiscitos comunales realizados entre 1990 y 2013.

Tabla 3: Primarias en Chile, realizadas por Concertación de Partidos por la Democracia, 1990-2012.

Tabla 4: Inscripción y participación electoral en plebiscito y presidenciales, 1988-2013.

Tabla 5: Participación en organizaciones sociales por sexo, 1999-2009 (porcentajes)

Tabla 6: Comparación de participación política no convencional, países OCDE y Chile (%), 2005-2008.

CAPÍTULO 2.3 El rol democrático de los partidos políticos

Tabla 1 Origen formal e histórico de partidos políticos en Chile, 2013.

Tabla 2: Inscripción y legalización de partidos en Chile, entre 1987 y 2010.

Tabla 3: Número efectivo de partidos promedio en América Latina, 1990-2006.

Tabla 4: Tipos de membrecía existentes en cada partido, y necesidad o no (y en caso de ser necesario, cantidad) de patrocinantes necesarios para la inscripción partidaria, 2013.

Tabla 5: Información sobre afiliación en la web, 2013.

Tabla 6: Promedio unidad partidaria, 1998-2010.

Tabla 7: Acceso a información y mecanismos de participación en nominación de candidatos en partidos políticos, 2013.

Tabla 8: Existencia de mecanismos de acción afirmativa en partidos políticos, 2013.

Tabla 9: Fuentes de financiamiento reportadas al Servicio Electoral, 2011.

CAPÍTULO 3.1 Eficacia gubernamental

- Tabla 1: Gasto social en relación con el PIB, por gobiernos, 1990-2012.
- Tabla 2: Personal contratado a honorarios, 2006-2012.
- Tabla 3: Mecanismos de participación ciudadana.
- Tabla 4: Resumen del trabajo de Comisiones Asesoras Presidenciales, 1990-2010.
- Tabla 5: Confianza en el gobierno, 2002-2011.

CAPÍTULO 3.2 El rol del Congreso en Democracia

- Tabla 1: Organismos en los que interviene el Senado en la aprobación de nominaciones presidenciales.
- Tabla 2: Solicitudes de desafuero de parlamentarios y resultados por año, 1990-2013.
- Tabla 3: Mociones presentadas, según área, 2006-2011.
- Tabla 4: Oficios de la Cámara de Diputados, desglosados por destinatario, 1998-2013.
- Tabla 5: Interpelaciones de ministros, 2005-2013.
- Tabla 6: Acusaciones constitucionales, 1990-2013.
- Tabla 7: Mecanismos de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo en América Latina.
- Tabla 8: Invitados a las comisiones de la Cámara de Diputados, 2008-2013.
- Tabla 9: Mujeres que ocupan un cargo electo en el Parlamento, período 1990-2018.
- Tabla 10: Composición etaria del congreso, período 2006-2018.

CAPÍTULO 3.3 Gobiernos subnacionales y descentralización

- Tabla 1: Naturaleza jurídica y principales funciones y atribuciones de los gobiernos regionales y municipales según la legislación actual.
- Tabla 2: Plebiscitos comunales en Chile, 1992-2012.
- Tabla 3: Aportes reservados en millones de pesos recibidos en las elecciones presidenciales y parlamentarias, 2009-2010.
- Tabla 4: Votos Válidamente Emitidos, Nulos y Blancos, en votaciones de noviembre de 2013, es de pesos recibidos en las elecciones presidenciales y parlamentarias, 2009-2010.

CAPÍTULO 3.4 Integridad en la vida pública

Tabla 1 Mecanismos preventivos de conflictos de interés

Tabla 2: Inhabilidades por conflictos de interés

Tabla 3: Contenido de las declaraciones de patrimonio e intereses

Tabla 4: Mecanismos de resolución de conflictos de interés a nivel internacional

Tabla 5: Sanciones por tipo de conflicto de interés

Tabla 6: Aportes reservados en millones de pesos recibidos en las elecciones presidenciales y parlamentarias, 2009-2010.

Tabla 7: Cargos directivos adscritos al sistema de Alta Dirección Pública, 2013.

Tabla 8: Variación de porcentajes de respuesta “No” a pregunta sobre justificación de la corrupción, 2006, 2008, 2010 y 2012.

CAPÍTULO 3.5 Control civil de las fuerzas militares y policiales

Tabla 1: Sentencias a militares por violaciones a los derechos humanos, 1995-2011.

Tabla 2: Cantidad de reclamos ante el Consejo para la Transparencia (CPT), 2012.

Tabla 3: Evaluación de Carabineros y PDI, índice Paz Ciudadana-Adimark, 2000-2013.

Tabla 4: Distancia social y autoidentificación política, 1991-2007.

Tabla 5: Distancia social y nivel socioeconómico, 1991-2007.

Tabla 6: Participación de mujeres en operaciones de paz en Haití, 2004-2012.

Tabla 7: Presencia de mujeres en máximos cargos jerárquicos de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, 1995, 2000 y 2010.

Lista de figuras

Síntesis

- Gráfico 1: Porcentaje de personas que se consideran pertenecientes a un grupo discriminado, por nivel socioeconómico en Chile y América Latina, 2011.
- Gráfico 2: Porcentaje de personas que participa en elecciones en Chile, en relación con el total de población en edad de votar, 1989-2013.
- Gráfico 3: Aprobación a acciones con objetivos políticos, 2008-2012.
- Gráfico 4: Partidos políticos: Identificación, votos y escaños, 1989-2013.
- Gráfico 5: Eficacia del gobierno: Percentil que ocupa el país en el Índice de Eficacia Gubernamental del Banco Mundial, países de Latinoamérica y OCDE, 2012.
- Gráfico 6: Confianza en partidos políticos y Congreso en Chile y América Latina 1995-2013.
- Gráfico 7: A quién representan y a quién deberían representar diputados y senadores, 2012.
- Gráfico 8: Percepción y victimización de corrupción en Chile y América Latina, 2006-2012.

Introducción

- Gráfico 1: Apoyo a la democracia en América Latina, 2013.
- Gráfico 2: Evolución del apoyo a la democracia en Chile y América Latina, 1995-2013.
- Gráfico 3: Apoyo versus satisfacción con la democracia en Chile, 1995-2013.
- Gráfico 4: Diferencia entre apoyo y satisfacción con la democracia en América Latina, 2013.
- Gráfico 5: Porcentajes de apoyo y satisfacción con la democracia por nivel socioeconómico, 2012.
- Gráfico 6: ¿Qué tan democrático es Chile?, 2008, 2010 y 2012.
- Gráfico 7: Confianza institucional, 2008-2012.
- Gráfico 8: Reforma constitucional, 2012.
- Gráfico 9: Tipo de reforma constitucional, 2012.
- Figura 1: Relación entre democracia electoral y democracia de ciudadanía.

CAPÍTULO 1.1 Nacionalidad, ciudadanía y discriminación

- Gráfico 1: Opiniones sobre nacionalidad y derechos, porcentaje de personas de acuerdo con las afirmaciones, 2003 y 2010.
- Gráfico 2: Porcentaje de encuestados que manifestó ser parte de un grupo que es discriminado en su país, 2011.
- Gráfico 3: Percepción de discriminación: Grupos de personas más discriminadas, Chile, 2008.
- Gráfico 4: Opinión sobre la integración de los pueblos indígenas, 2010 y 2012.
- Gráfico 5: Para mantener las culturas indígenas de nuestro país, ¿qué tan importante cree Ud. que es...? 2010 y 2012
- Gráfico 6: Percepciones frente a la homosexualidad, 2010-2013.

CAPÍTULO 1.2 Estado de derecho y acceso a la justicia

- Gráfico 1: Disposición a obedecer la ley en Chile, 1989, 2003 y 2009.
- Gráfico 2: Respeto a la ley y el concepto de “buen ciudadano”, 2010 y 2012.
- Gráfico 3: En su opinión, ¿qué es peor, condenar a una persona inocente o dejar libre a una que es culpable?, 2010 y 2012.
- Gráfico 4: Medidas disciplinarias en el sector civil, 2008-2013.
- Gráfico 5: Cantidad de imputados atendidos por la Defensoría Penal Pública por año, 2001-2012.
- Gráfico 6: Personas encarceladas por cada 100.000 habitantes. Incluye a los detenidos, procesados o imputados y condenados privados de libertad, 2013.
- Gráfico 7: Evolución de la población penal en Chile, por año, 2001-2011.
- Gráfico 8: Sobrepoblación penitenciaria, América Latina, 2005-2007 y 2011.
- Gráfico 9: Porcentaje de encuestados “de acuerdo” con la afirmación de que el sistema judicial castiga a los culpables sin importar quiénes son, 2011.
- Gráfico 10: Porcentaje de encuestados que manifiesta tener “Poca o ninguna” confianza en el Poder Judicial, 2013.
- Gráfico 11: Confianza en el sistema de justicia en Chile, 2008-2012.
- Gráfico 12: Satisfacción personal con el funcionamiento del sistema judicial en Chile, 2009-2011.
- Gráfico 13: Afirmaciones sobre el Poder Judicial en Chile, 2010.

CAPÍTULO 1.3 Derechos civiles y políticos

- Gráfico 1: Muertes por homicidios, por cada 100.000 habitantes, 2011.
- Gráfico 2: Delitos denunciados al Ministerio Público, 2013.
- Gráfico 3: Victimización y percepción de inseguridad en América Latina (Porcentaje), 2013.
- Gráfico 4: Porcentaje de hogares victimizados y percepción de exposición al delito, 2005-2012.
- Gráfico 5: Evolución de la violencia hacia los niños y niñas, por tipo de violencia (%), 1994-2012.
- Gráfico 6: Niños víctimas de maltrato en los hogares del Servicio Nacional de Menores, por tipo de maltrato, diciembre de 2013.
- Gráfico 7: Casos, denuncias y detenidos por la ley de violencia intrafamiliar, a niños y niñas, por año, 2005-2012.
- Gráfico 8: Prevalencia de violencia en mujeres, por tipo de acto violento, 2012.
- Gráfico 9: Casos, denuncias y detenidos por la ley de violencia intrafamiliar a mujeres, por año, 2005-2012.
- Gráfico 10: Casos de femicidio en Chile, 2007-2013.
- Gráfico 11: Casos, denuncias y detenidos por la ley de violencia intrafamiliar, a adultos mayores, por año, 2005-2012.
- Gráfico 12: Porcentaje de personas que cree que el derecho a profesar una religión se encuentra “Mucho” o “Algo” garantizado, 2011.

CAPÍTULO 1.4 Derechos económicos y sociales

- Gráfico 1: Tasa de desempleo en Chile, 1990-2013 (promedio anual).
- Gráfico 2: Tasa de desempleo países OCDE, 2012.
- Gráfico 3: Tasa de desocupación en Chile desagregada por sexo, 1998-2012.
- Gráfico 4: Tasa de desocupación en Chile desagregada por edad, 2009 y 2011.
- Gráfico 5: Tasa de ocupación desagregada por sexo (en porcentaje), 1998-2011.
- Gráfico 6: Tasa de ocupación femenina, América Latina, 2012.
- Gráfico 7: Proporción relativa del salario por hora promedio de la ocupación principal de las mujeres respecto de los hombres asalariados según quintil de ingreso autónomo del hogar, 1990 y 2011.

- Gráfico 8: Pérdida en niveles de desarrollo debido a la desigualdad de género, 2012.
- Gráfico 9: Cobertura de pensiones en porcentajes por sexo, 2006-2011.
- Gráfico 10: Tasa de sindicalización, 1990-2012.
- Gráfico 11: Evolución de la incidencia de la pobreza, 1990-2011.
- Gráfico 12: Evolución de la pobreza por pertenencia a Pueblos Indígenas, 1996-2011.
- Gráfico 13: Ingreso autónomo per cápita y a nivel de hogar, por decil de ingreso autónomo del hogar, 2011.
- Gráfico 14: Variación del coeficiente de Gini para desigualdad al comparar ingresos autónomos e ingresos disponibles. Personas en edad laboral, finales de la década de 2000.
- Gráfico 15: Hogares con disponibilidad de servicios básicos en la vivienda, 2009 (%).
- Gráfico 16: Hogares con disponibilidad de servicios básicos en la vivienda, por área urbana y rural, 2011 (% de hogares).
- Gráfico 17: Tasa de mortalidad infantil en Chile, 1990-2012.
- Gráfico 18: Evolución de la esperanza de vida en Chile entre 1990 y 2015.
- Gráfico 19: Población de 20 a 24 años con enseñanza media completa, por decil de ingreso autónomo del hogar, 1990-2011.
- Gráfico 20: Tasa de asistencia bruta a educación parvularia, 1990-2011.
- Gráfico 21: Tasa de cobertura bruta en educación preescolar según quintil de ingreso, 2011.
- Gráfico 22: Resultados SIMCE en prueba de lectura (cuarto básico) según tipo de establecimiento educacional, 1990-2012.
- Gráfico 23: Resultados SIMCE en prueba de lectura (cuarto básico) según nivel socioeconómico del alumno, 2002-2012.
- Gráfico 24: Resultados prueba PISA según nivel socioeconómico, 2012.

CAPÍTULO 2.1 Elecciones libres y justas

- Gráfico 1: Opinión respecto del voto de chilenos en el extranjero, 2008 y 2010.
- Gráfico 2: Principales razones para no inscribirse en registros electorales, 2008 y 2010.
- Gráfico 3: Proporción de escaños en el Congreso ocupados por mujeres electas, 1989-2018.

- Gráfico 4: Porcentaje de candidaturas presentadas por los partidos que corresponden a mujeres, 1989-2013.
- Gráfico 5: Desviación de cada circunscripción del tamaño ideal en caso de perfecta distribución del electorado, 2013.
- Gráfico 6: Desviación de cada distrito del tamaño ideal en caso de perfecta distribución del electorado, 2013.
- Gráfico 7: Opinión frente al cambio del sistema binominal, 2008-2012.
- Gráfico 8: Veces que los parlamentarios han ocupado un escaño electo en el Congreso, 1989-2013.
- Gráfico 9: Evolución del porcentaje de parlamentarios electos al Congreso, según pacto o coalición política, 1989-2013.
- Gráfico 10: Índice de Democracia Electoral (IDE), 1990-2002.
- Gráfico 11: Opinión respecto de honestidad en conteo y reporte de votos (porcentaje), 2005, 2010 y 2012.
- Gráfico 12: Opinión respecto de oportunidades para hacer campaña (porcentaje), 2005, 2010 y 2012.

CAPÍTULO 2.2 Participación, asociatividad y movimientos sociales

- Gráfico 1: Uso de Mecanismos de Democracia Directa en América Latina, 1978-2009*.
- Gráfico 2: Opinión de los ciudadanos sobre los mecanismos para seleccionar candidatos, 2008-2012.
- Gráfico 3: Evolución de la participación femenina por tipo de poder 1995, 2005, 2009 (porcentaje).
- Gráfico 4: Promedios regionales de porcentajes de escaños ocupados por mujeres, 2013.
- Gráfico 5: Presencia de mujeres en cargos municipales, 1992-2012.
- Gráfico 6: Evolución de la inscripción en registros electorales por sexo, 1988-2009.
- Gráfico 7: Votos emitidos sobre población inscrita por sexo, 1989-2009.
- Gráfico 8: Mujeres en gabinetes presidenciales, 1990-2014 (%).
- Gráfico 9: Relación entre la cantidad de inscritos en el registro electoral y la población total del país, en años de elecciones, 1925-2013.

- Gráfico 10: Votos emitidos en elecciones parlamentarias, en relación al total de la población en edad de votar, 1990 y 2013.
- Gráfico 11: Porcentaje de personas que participa en elecciones en Chile, en relación con el total de población en edad de votar, 1989-2013.
- Gráfico 12: Inscritos en los registros electorales en relación con la población en edad de votar, por grupos de edad, 1989-2009.
- Gráfico 13: Evolución votantes por PEV, 1989-2013.
- Gráfico 14: Declara haber votado en municipales 2012, por edad.
- Gráfico 15: Razones para no inscribirse en el padrón electoral, 2001 y 2008.
- Gráfico 16: Razones para no votar en elecciones municipales de 2012.
- Gráfico 17: Participación en reuniones de organizaciones sociales en América Latina, 2008-2012.
- Gráfico 18: Participación en organizaciones sociales en Chile, 2008-2012.
- Gráfico 19: Tasa promedio de organizaciones comunitarias por cada 1.000 habitantes mayores de edad, por comuna, agrupadas en regiones, 2001 y 2011.
- Gráfico 20: Cantidad de actos de protesta según informe de Carabineros de Chile, 2009-2013.
- Gráfico 21: Participantes en alteraciones del orden público, según Carabineros de Chile, 2009-2013.
- Gráfico 22: Número de solicitudes de eventos públicos realizados a las gobernaciones del país, por año y región, 2010-2012.
- Gráfico 23: Porcentaje de participación política no convencional, 1990-2006.
- Gráfico 24: Aprobación diversas formas de manifestación/participación política 2008, 2010, 2012.
- Gráfico 25: Evolución de la aprobación a las manifestaciones permitidas por la ley (%), 2006, 2008, 2010 y 2012.

CAPÍTULO 2.3 El rol democrático de los partidos políticos

- Gráfico 1: Número de partidos que se presentaron a cada elección y número de partidos efectivos, Elecciones Municipales y a la Cámara de Diputados, 1989-2013.
- Gráfico 2: Porcentaje de escaños ocupados por coaliciones en Senado y Cámara Diputados 1989-2013.
- Gráfico 3: Cambios en el apoyo electoral de la ciudadanía frente a los partidos políticos y coaliciones entre elecciones, entre 1989 y 2009, en votaciones en la Cámara Baja.

- Gráfico 4: Volatilidad promedio en América Latina 1990-2006.
- Gráfico 5: Comparación niveles de unidad partidaria ponderado Concertación y Alianza, 1998-2010
- Gráfico 6: Preferencias sobre el voto de diputados y senadores en el Congreso, 2007-2010.
- Gráfico 7: Los partidos y la aprobación de leyes, 2010.
- Gráfico 8: Militantes de partidos políticos de acuerdo a datos oficiales SERVEL, diciembre de 2013.
- Gráfico 9: Mujeres nominadas como candidatas a la Cámara de Diputados por partido, 1989-2013.
- Gráfico 10: Percepción de democracia interna en los partidos por parte de Diputados, 1998, 2002 y 2006.
- Gráfico 11: Percepciones sobre la democracia interna de los partidos, según diputados, 2010.
- Gráfico 12: Niveles de simpatía partidaria, 2012.
- Gráfico 13: Confianza en partidos políticos, 1995-2013.
- Gráfico 14: Evolución de la confianza en partidos políticos en Chile y América Latina, 1996-2013.
- Gráfico 15: Identificación con algún partido político, 1990-2013.
- Gráfico 16: Identificación con coaliciones, 1990-2012.
- Gráfico 17: Percepciones en torno a partidos políticos, 2010 y 2012.
- Gráfico 18: Preferencias sobre partidos políticos 2008.
- Gráfico 19: Percepciones de Diputados en torno a la representación partidaria, 2006 y 2010.
- Gráfico 20: Ingresos totales partidos políticos, 2011.
- Gráfico 21: Ingresos en campaña electoral de diputados por partido político, 2005 y 2009.
- Gráfico 22: Opinión pública sobre financiamiento con fondos públicos a partidos políticos, 2008-2012.

CAPÍTULO 3.1 Eficacia gubernamental

- Gráfico 1: Crecimiento y gasto social como porcentaje del PIB, 1990-2012.
- Gráfico 2: Gasto público social per cápita en Latinoamérica (en dólares PPC 2000), 1990-2008.
- Gráfico 3: Gasto público social en países de la OCDE en 2012 (porcentaje del PIB).
- Gráfico 4: Evolución del IDH, 1980 y 2012.

- Gráfico 5: Personal en la administración pública chilena, por tipo de vinculación con institución, desde 1995 a 2012.
- Gráfico 6: Cantidad de empleados públicos, por estamento y año, 2000-2012.
- Gráfico 7: Remuneraciones medias por hora nominal, según actividad económica, por mes. Enero 2010-marzo 2011.
- Gráfico 8: Número de cargos nuevos y totales provistos por el Sistema de Alta Administración Pública cada año, 2004-2013.
- Gráfico 9: Número anual de concursos finalizados, nombramientos, cargos declarados desiertos por el CADP y cargos desiertos por la autoridad, en primer y segundo nivel jerárquico, 2004-2013.
- Gráfico 10: Confianza en el sistema de salud y educación en Chile, 2011.
- Gráfico 11: Confianza en los sistemas de salud y educación en Chile, por nivel socioeconómico, 2011.
- Gráfico 12: Satisfacción con el sistema de salud, 2011.
- Gráfico 13: Nota a la calidad de la educación en Chile, 2003, 2006 y 2011.
- Gráfico 14: Evaluación de los servicios públicos en Chile, 2013.
- Gráfico 15: Porcentajes de encuestado chilenos satisfechos y no satisfechos con el funcionamiento de ciertos servicios públicos, 2009.
- Gráfico 16: Satisfacción de la población chilena con el transporte público, 2006-2011.
- Gráfico 17: Satisfacción con provisión de espacios y servicios públicos, 2006-2011.
- Gráfico 18: Satisfacción con los servicios estatales privatizados, 2003-2013.
- Gráfico 19: Número de intermediaciones anuales realizadas por la Comisión Defensora Ciudadana, 2004-2013.
- Gráfico 20: Evolución de la confianza en el gobierno en Chile, 1995-2011.
- Gráfico 21: Confianza en instituciones (mucho confianza + bastante confianza), 2002-2012.

CAPÍTULO 3.2 El rol del Congreso en Democracia

- Gráfico 1: Distribución horas del trabajo legislativo en la Cámara de Diputados, por sesiones en sala y trabajo en comisiones, 2013.
- Gráfico 2: Número de proyectos de ley presentados: 1990-2013.

- Gráfico 3: Leyes aprobadas según origen entre el 11 de marzo de 1990 y el 31 de diciembre de 2013.
- Gráfico 4: Observaciones presentadas por el Presidente de la República a legislación aprobada por el Congreso (vetos), por resultado en el Congreso, 1990-2013.
- Gráfico 5: Número de comisiones investigadoras constituidas por la Cámara de Diputados, por año, 2006-2013.
- Gráfico 6: Relación entre escaños en la Cámara de Diputados, votos emitidos y votos obtenidos de quienes resultaron electos en relación con la población en edad de votar, 1989-2013.
- Gráfico 7: Cuáles son las labores más importantes que debe realizar el Congreso: ciudadanía y diputados, 2010.
- Gráfico 8: A quién representan y a quién deberían representar diputados y senadores, 2012.
- Gráfico 9: ¿Qué tan bien o qué tan mal cree Ud. que el Congreso chileno cumple con cada una de estas funciones?, 2010.
- Gráfico 10: Confianza en el Congreso en Chile, 1995-2013.
- Gráfico 11: Diferencia entre niveles de confianza en el Congreso en América Latina, 1996 y 2013.
- Gráfico 12: Porcentajes de percepción sobre la probabilidad de que el Congreso preste atención seria a las demandas de la población, 2010.

CAPÍTULO 3.3 Gobiernos subnacionales y descentralización

- Gráfico 1: Porcentaje de inversión de decisión sectorial, regional y municipal, 1990-2012.
- Gráfico 2: Promedio de proporción entre ingresos del Fondo Común Municipal y total de ingresos municipales, 2001-2012.
- Gráfico 3: Total del gasto público según niveles central y municipal, 2001-2012.
- Gráfico 4: Nivel de inversión pública efectiva de las municipalidades, 1990-2012.
- Gráfico 5: Instituciones con mayor capacidad para solucionar los problemas locales, 2010-2012.
- Gráfico 6: Niveles de confianza en instituciones en Chile, 2008-2010.
- Gráfico 7: Preferencias en el nivel de gobierno municipal para hacerse cargo de diversos temas, 1995, 2010 y 2012.
- Gráfico 8: Porcentajes de solicitudes de ayuda a instituciones y figuras políticas, 2008-2010.
- Figura 1: Principales eventos en materia de descentralización entre 1990 y 2013.

CAPÍTULO 3.4 Integridad en la vida pública

Gráfico 1: Índice de percepción de la corrupción en América latina, 1995-2013.

Gráfico 2: Denuncias de casos de corrupción, 2002-2012.

Gráfico 3: Tipo de ingreso electoral, elección presidencial 2009, primera vuelta.

Gráfico 4: Tipo de ingreso electoral, elección parlamentaria 2009.

Gráfico 6: Porcentajes de hechos de corrupción relacionados con compras públicas, a través de la pregunta “¿Ha conocido de forma directa algún hecho de corrupción?”, 2008-2012.

Gráfico 7: Evolución del número de casos ingresados en el Consejo para la Transparencia, y número acumulado de casos por mes, 2009-2013.

Gráfico 8: Razones de insatisfacción con la respuesta entregada, 2013.

Gráfico 10: Porcentajes de victimización y percepción de la corrupción, 2012.

CAPÍTULO 3.5 Control civil de las fuerzas militares y policiales

Gráfico 1: Índice de gobernabilidad según tipo de variables, 1990-2010.

Gráfico 2: Confianza en Carabineros. “De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuánta confianza tiene Ud. en cada una de ellas?”. Se muestra la suma de los porcentajes de personas que respondieron “Mucha confianza” y “Bastante confianza”, 2002-2013.

Gráfico 3: Confianza en Carabineros según nivel socioeconómico. “De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuánta confianza tiene Ud. en cada una de ellas?”. Se muestra la suma de los porcentajes de personas que respondieron “Mucha confianza” y “Bastante confianza”, 2002-2013.

Gráfico 4: Nivel de confianza en Carabineros, 2007-2009.

Gráfico 5: Nivel de confianza en Policía de Investigaciones, 2007-2009.

Gráfico 6: Número de denuncias por año por violencias innecesarias entre la región de Coquimbo y de Los Lagos, 1990-2012.

Gráfico 7: Delitos calificados como Atentado explosivo o incendiario por el Ministerio Público, 2006-2013.

Figura 1: Organización de la defensa a partir de 2010.

Abreviaturas

ADP	Alta Dirección Pública
ANEF	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
APS	Aporte Previsional Solidario
BCN	Biblioteca del Congreso Nacional
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CADP	Consejo de Alta Dirección Pública
CASEN	Caracterización Socioeconómica Nacional
CAP	Comisiones Asesoras Presidenciales
CAT	Comité contra la Tortura
CCPR	Comité de Derechos Humanos
CDC	Comisión Defensora Ciudadana
CDE	Consejo de Defensa del Estado
CEDAW	Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer)
CEDR	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESCO	Consejo Económico y Social Comunal
CGR	Contraloría General de la República
CICC	Convención Interamericana en Contra de la Corrupción
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIEPLAN	Corporación de Estudios para Latinoamérica
CJM	Código de Justicia Militar
Codepu	Corporación de Derechos del Pueblo
Conaf	Corporación Nacional Forestal
Conama	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CORE	Consejo Regional
Corfo	Corporación de Fomento
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COSENA	Consejo de Seguridad Nacional

CPR	Constitución Política de la República
CPT	Consejo para la Transparencia
CRC	Committee on the Rights of the Child (Comité de Derechos del Niño)
CRUCH	Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas
DES	Derechos Económicos y Sociales
Dipres	Dirección de Presupuesto
DNSC	Dirección Nacional del Servicio Civil
DT	Dirección del Trabajo
EA	Estatuto Administrativo
ENCLA	Encuesta Laboral
ENUSC	Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana
EPC	Establecimiento Penal Concesionado
FF.AA.	Fuerzas Armadas
FCM	Fondo Común Municipal
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
Fonasa	Fondo Nacional de Salud
FRIL	Fondo Regional de Inversión Local
GORE	Gobiernos Regionales
ICCS	Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Formación Ciudadana
IDE	Índice de Democracia Electoral
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IDG	Índice de Desigualdad de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDR	Inversión de Decisión Regional
Indap	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPC	Índice de Percepción de Corrupción
IRAL	Inversión Regional de Asignación Local
ISAR	Inversión Sectorial de Asignación Regional
Lapop	Latin American Public Opinion Project (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)
LGE	Ley General de Educación
LGTBI	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales
LOC	Ley Orgánica Constitucional
LOCBGAE	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 18.575

LOCGAR	Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional
LOCM	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
LOCPP	Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos
LyD	Instituto Libertad y Desarrollo
MAS	Movimiento al Socialismo
MDD	Mecanismos de Democracia Directa
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
Mideplan	Ministerio de Planificación
Minrel	Ministerio de Relaciones Exteriores
Movilh	Movimiento de Integración y Liberación Homosexual
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OIRS	Oficinas de información, reclamos y sugerencias
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPaz	Operaciones de Paz
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PBS	Pensión Básica Solidaria
PCCH	Partido Comunista de Chile
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDI	Policía de Investigaciones
PEV	Población en Edad de Votar
PEV	Partido Ecologista Verde
PEVdN	Partido Ecologista Verde del Norte
PFN	Partido Fuerza del Norte
PH	Partido Humanista
PI	Partido Igualdad
PIC	Partido Izquierda Cristiana de Chile
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PISA	Program for International Student Assessment (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes)
PL	Partido Liberal
PMAS	Pensión Máxima con Aporte Solidario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Partido Por la Democracia
PRI	Partido Regionalista Independiente

PRO	Partido Progresista
PRSD	Partido Radical Social Demócrata
PS	Partido Socialista
PSU	Prueba de Selección Universitaria
RN	Renovación Nacional
SADP	Sistema de Alta Dirección Pública
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
Segegob	Ministerio Secretaría General de Gobierno
Segpres	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
Sename	Servicio Nacional de Menores
SEP	Subvención Escolar Preferencial
Sernam	Servicio Nacional de la Mujer
Servel	Servicio Electoral
SERVIU	Servicios de Vivienda y Urbanización
SII	Servicio de Impuestos Internos
SIL	Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
SNSS	Sistema Nacional de Servicios de Salud chileno
Subdere	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Tricel	Tribunal Calificador de Elecciones
UDI	Unión Demócrata Independiente
UNCAC	United Nations Convention Against Corruption (Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas)
UNICEF	The United Nations Children's Fund (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

Síntesis

Nunca antes en la historia la democracia estuvo tan extendida y legitimada como en la actualidad. Cada vez son menos los países que mantienen regímenes autoritarios y existe una mayor presión por parte de sus propios ciudadanos y de la comunidad internacional para que adopten instituciones y mecanismos democráticos -además transparentes- para seleccionar a sus autoridades. Sin embargo, a pesar de esta extensión formal de los regímenes democráticos, los principios e ideales que se encuentran a la base de la democracia - como la igualdad y el control popular de los gobiernos- están lejos de ser alcanzados y asegurados. Debilidad de los Estados para garantizar con criterios de igualdad efectiva los derechos y condiciones de vida de sus habitantes, crisis económicas de alcance global, creciente tensión entre las esferas supranacionales y nacionales respecto de la rendición de cuentas y la toma de decisiones, así como un distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones de la democracia representativa, constituyen actualmente desafíos comunes para las democracias contemporáneas.

En particular, América Latina ha tenido una historia cruzada por recurrentes quiebres de regímenes democráticos, y en algunas zonas, la prevalencia de facto de regímenes autoritarios o semiautoritarios. De ahí que la discusión pública sobre la democracia se haya centrado por décadas en su estabilidad y en los procesos de transición e instalación de regímenes democráticos. Sin embargo, ya a comienzos del siglo XXI, esta preocupación casi exclusiva va quedando atrás. En las últimas décadas, sólo Haití ha experimentado un quiebre democrático formal (2004), mientras otros países han enfrentado crisis institucionales que han implicado el fin anticipado de gobiernos pero no quiebres que signifiquen el retroceso a

estados no democráticos. En el presente, los debates y preocupaciones en torno a la democracia en América Latina están centrados en la forma y el fondo del sistema democrático. Esto es, en amenazas al equilibrio de poderes en sistemas crecientemente presidencialistas, en la calidad y expansión de mecanismos institucionales, así como en la eficacia de regímenes democráticos para enfrentar las preocupaciones y demandas ciudadanas en una región que continúa marcada por la desigualdad.

El debate sobre la democracia en Chile no escapa a estas tendencias globales. Mientras hace un cuarto de siglo toda la atención dentro y fuera del país estaba enfocada en transitar exitosamente desde un régimen dictatorial a un sistema democrático, hoy se busca entender cuán extendidos están los principios y mecanismos democráticos en el funcionamiento de la sociedad, cuáles son las expectativas y demandas ciudadanas hacia la democracia y cómo se responde ante dichos intereses y demandas.

En las últimas dos décadas, el país ha evidenciado una mejoría sostenida en el Índice de Desarrollo Humano, que evalúa las condiciones básicas de vida de las personas en los ámbitos de salud, educación e ingresos. Los incrementos en empleo, ingreso y gasto social hicieron posible la disminución de la pobreza de manera notable y la mejora en las condiciones de vida de la población. Desde el retorno a la democracia en 1990, el país ha mostrado buenos resultados macroeconómicos, la duplicación del ingreso per cápita, bajas tasas de desempleo y niveles relativamente elevados de inversión y emprendimiento.

En este contexto, la adhesión normativa al ideal democrático como la mejor forma de gobierno

posible se encuentra cada vez más extendida en la sociedad chilena. Hoy son cada día menos los chilenos que justifican la interrupción de la democracia o manifiestan apoyo a regímenes autoritarios. No obstante, se observa que la satisfacción con el funcionamiento efectivo de la democracia y, sobre todo, con los actores e instituciones que hacen posible su funcionamiento, encuentra cuestionamiento. Esta aparente paradoja ha motivado una conversación pública y una creciente preocupación por entender qué ocurre con la democracia en Chile y, sobre todo, qué entienden y esperan los ciudadanos y las ciudadanas de sus instituciones y su forma de gobierno.

De la misma forma, si bien se reconoce la estabilidad que ha logrado el régimen democrático en el país, en los últimos años han aumentado los cuestionamientos a la legitimidad de origen de las reglas que rigen el juego político. Así, se ha instalado con fuerza un debate sobre la necesidad de revisar no sólo algunos aspectos del marco normativo legal, sino la propia Constitución, que si bien ha sido extensamente reformada desde 1990, fue diseñada y aprobada durante un período de ausencia de práctica e instituciones democráticas.

Este Informe busca contribuir a este debate público. Su inspiración inicial se basa en la necesidad de aportar a un mayor entendimiento de la forma en que la democracia está funcionando en sus diversas dimensiones, entregando un diagnóstico que permita contrastar la evidencia empírica sobre normas y comportamiento con las percepciones de la ciudadanía. Se generan así insumos para la reflexión sobre el estado actual de la democracia en Chile y los aspectos a mejorar para avanzar en su profundización de cara a las expectativas actuales de la ciudadanía.

Metodología de esta Auditoría a la Democracia

La presente **Auditoría a la Democracia** está orientada a evaluar la calidad de la democracia y sus instituciones desde una perspectiva amplia, donde el objeto a evaluar es más que un régimen político o sólo una forma de organizar y ejercer

el poder en el Estado. Para este Informe, la democracia se entiende, al mismo tiempo, como la serie de procedimientos e instituciones que permiten elecciones libres y justas referendadas por la ciudadanía para acceder al poder, y como un concepto integral, que implica la protección y reconocimiento del amplio abanico de derechos humanos que hacen posible el ejercicio pleno de la ciudadanía. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el régimen de gobierno que asegura la competencia en el poder se entiende como una democracia electoral, mientras que la forma de organización de la sociedad que tiene como objetivo la expansión del conjunto de derechos que hace posible que ese régimen exista y funcione nos remite al concepto de democracia de ciudadanía.

De acuerdo al Informe **La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**, la democracia:

- “supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía: es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social;
- es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad;
- tiene el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.”

(PNUD, 2004: 26).

Para evaluar la democracia se requiere por tanto considerar el entramado institucional que la conforma y las distintas dimensiones que implica en procesos políticos: competencia por el poder, representación, participación, y ejercicio de derechos. La competencia por el poder, la representación y participación requieren instituciones sólidas, y dependen a su vez de la capacidad de los individuos y grupos de ejercer derechos de ciudadanía, por lo cual la garantía

de los mismos es fundamental. Mecanismos e instituciones de participación y representación eficaces contribuyen a garantizar y expandir los derechos civiles y políticos, sociales y económicos. Simultáneamente, el ejercicio de derechos sustenta tanto los mecanismos de representación y competencia por el poder (elecciones) como los mecanismos de deliberación y participación en la toma de decisiones.

Así, este Informe asume que la democracia es un ideal y un fin en sí mismo. Pero también es un medio para alcanzar el desarrollo, pues a través del diálogo político, de la participación en la toma de decisiones y la resolución de conflictos a través de procedimientos establecidos y legitimados, se generan condiciones que permiten asegurar la permanente expansión de capacidades y oportunidades para el desarrollo de las personas. Por ello, esta evaluación a la democracia busca observar áreas relacionadas con el funcionamiento del régimen con un foco en las y los ciudadanos y en las posibilidades que tienen de ejercer efectivamente sus derechos en condiciones de igualdad. En particular, si no se verifica un ejercicio efectivo e igualitario de los derechos económicos y sociales, los ciudadanos difícilmente podrán ejercer plenamente los derechos civiles y políticos a la base de la categoría de ciudadanía que la democracia requiere para su funcionamiento y que permanentemente busca expandir.

Con este Informe se pretende ofrecer a la ciudadanía, académicos y actores políticos un material analítico que facilite la reflexión respecto de cuánto y cómo se ha avanzado en alcanzar una democracia de ciudadanía. Se trata de un diagnóstico y una evaluación elaborada a partir del enfoque y metodologías desarrolladas por el PNUD e IDEA Internacional a nivel mundial y regional, que se enmarca en un proyecto más amplio del Área de Gobernabilidad democrática del PNUD Chile llamado **Auditoría a la democracia: Fortaleciendo la democracia a través de la producción de conocimientos y el diálogo.**

El Informe se divide en tres partes. La primera trata sobre los conceptos de **Ciudadanía**,

FIGURA 1

Relación entre democracia electoral y democracia de ciudadanía



Fuente: Elaboración propia.

legislación y derechos, y pretende evaluar cómo las personas que habitan el territorio se desenvuelven en un contexto político e institucional que busca garantizar el ejercicio igualitario de derechos fundamentales en una democracia, tanto civiles y políticos como económicos y sociales. La segunda parte, **Participación y representación**, evalúa materias básicas en toda democracia como la competencia por el poder, las características de las elecciones, la participación y el sistema de partidos. La tercera se titula **Gobierno, Estado y democracia** y se orienta a evaluar la eficacia que tienen el gobierno nacional, el Congreso y los gobiernos subnacionales para servir a las personas y contribuir, desde los roles que les son asignados, a la profundización de la democracia. También se evalúa el grado de integridad en la vida pública y el control civil sobre las fuerzas militares y policiales.

En cada una de las secciones la evaluación considera la revisión tanto de normas formales como de las prácticas concretas del funcionamiento institucional y del ejercicio de derechos. En dicho examen, la opinión de los ciudadanos y ciudadanas sobre cada una de las materias tratadas ocupa también un lugar central en la evaluación. Por lo anterior, se utilizan indica-

dores contruidos por organismos nacionales e internacionales reconocidos, privilegiando aquellos datos que permiten la mayor comparabilidad en el tiempo y con otros países. En esta síntesis se presentan algunas de las principales conclusiones del Informe basadas en evidencia empírica analizada en forma extensa en cada uno de los capítulos correspondientes.

Auditoría a la Democracia: Principales resultados

1. Ciudadanía, legislación y derechos.

La primera parte del Informe considera las dimensiones de la democracia que tienen relación con la garantía de los derechos, tanto civiles y políticos como sociales y económicos. Además se revisa hasta qué punto rige un Estado de derecho que ofrece garantías a todas las personas y no reconoce privilegios de unas sobre otras. El que los derechos mencionados estén garantizados y su ejercicio pleno sea posible para todas y todos los ciudadanos de una comunidad, en condiciones igualitarias, es el horizonte normativo al que todo régimen democrático aspira.

A través de los capítulos de este apartado se expone evidencia de que en las últimas décadas se han producido significativos avances para garantizar derechos básicos con un criterio de igualdad. Se ha fortalecido la institucionalidad estatal que debe velar por el respeto a los derechos de ciudadanía y se han eliminado normas específicas que mantenían discriminaciones de facto respecto de ciertos grupos de la sociedad. En términos generales, quien pisa el territorio chileno goza de derechos fundamentales y todos los ciudadanos y las ciudadanas son titulares de derechos, que les permiten participar activamente en la esfera política. El Estado de derecho rige en todo el territorio, la ciudadanía reconoce el respeto a la ley como algo fundamental para la democracia y tanto autoridades como funcionarios están sujetos a ella.

No obstante, pese a las garantías formales, el ejercicio efectivo de derechos sigue estando fuertemente mediado por condiciones de desigualdad estructural, que redundan en la práctica en acceso

y resultados dispares entre distintos grupos de la población. Es principalmente el ejercicio de los derechos sociales y económicos el que se ve más afectado por esta desigualdad, no gozando de hecho de una garantía igualitaria al mismo nivel que los derechos civiles y políticos. Las mujeres, los y las ciudadanas pertenecientes a alguno de los pueblos originarios, las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexo (LGTBI), entre otros, enfrentan desigualdad en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales y/o económicos. Especialmente preocupante resulta la persistencia en los niveles de violencia contra la mujer, incluido el femicidio, que supone la vulneración a la integridad personal de un grupo mayoritario de la población. La condición socioeconómica influye también en la forma en que las personas experimentan y ejercen sus derechos. En cuanto a bienes y servicios relacionados con derechos económicos y sociales, si bien el acceso está garantizado, no sucede lo mismo con la calidad de lo recibido, la cual es muy dispar dependiendo de la capacidad de pago de cada persona, lo que implica individuos que ejercen sus derechos de manera distinta. Además de las desigualdades en el ejercicio de derechos, existen posibles limitantes al ejercicio de derechos civiles y políticos, como el hecho de que la libertad de reunión y circulación esté supeditada a decisiones administrativas o de policías.

El presente Informe muestra además que desde la percepción ciudadana existe un reconocimiento de la existencia y persistencia de la discriminación y desigualdad en el ejercicio de derechos en el país. En materia de acceso a la justicia, si bien en las últimas décadas se ha buscado mejorar el acceso de la ciudadanía a la justicia y aumentar la capacidad de las instituciones encargadas de su aplicación, existen grupos que en base a características socioeconómicas, de género, por pertenecer a ciertas minorías, o por vivir en zonas aisladas ven limitado su acceso a un sistema judicial que los proteja de forma expedita e igualitaria. De acuerdo a reiterados informes de relatores especiales de Naciones Unidas la situación del acceso a la justicia para personas pertenecientes a pueblos originarios es de particular preocupación, incluyendo la aplicación de

legislaciones especiales, como la ley antiterrorista. A su vez, la precaria situación en las cárceles, caracterizada por un alto hacinamiento y la baja posibilidad de rehabilitación, constituye una carencia importante en materia de justicia en el país que llega al punto de comprometer los derechos humanos de la población reclusa y de los funcionarios encargados de dichos recintos.

2. Participación y representación

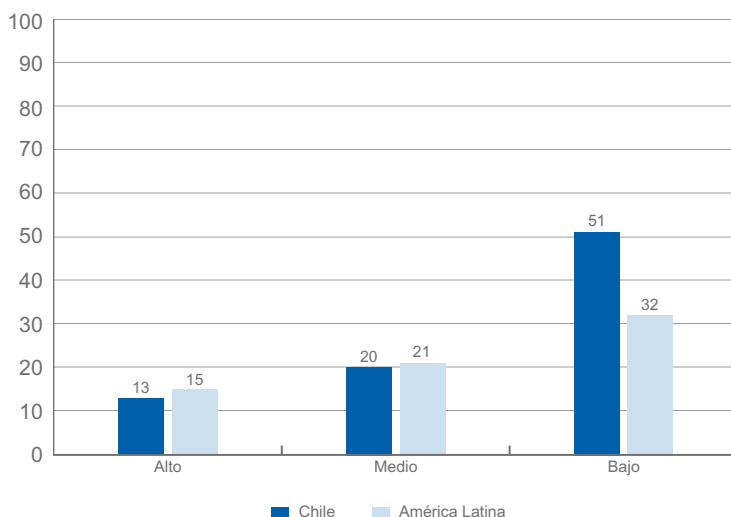
La segunda parte del Informe considera las dimensiones de la democracia que tienen relación con la competencia y el acceso al poder. En ella se evalúa la presencia de procesos electorales limpios y justos que reflejen la voluntad de los ciudadanos y las ciudadanas, se examina si existe una participación activa de la ciudadanía en los comicios y en otras instancias asociativas, junto con revisar si existen partidos políticos capaces de agregar y representar intereses.

A través de los capítulos de esta sección se presenta evidencia que muestra que la democracia en Chile cuenta con procesos electorales libres y justos, que se suceden en forma periódica y sin grandes inconvenientes, generando resultados reconocidos y legitimados por los distintos actores políticos. Pese a esto, la democracia se ve tensionada por un creciente cuestionamiento a la posibilidad de las autoridades electas de representar eficazmente los intereses de la ciudadanía en general. Esto se hace evidente al observar la conformación del Congreso, donde el sistema electoral ha tenido influencia en la exclusión de sectores que han logrado un apoyo electoral sostenido, contribuyendo a la escasa representación de grupos políticos y sociales. Esta Auditoría muestra que el sistema binominal tiene efecto en los niveles de competencia, sobrerrepresenta a las dos coaliciones más grandes en desmedro de terceras y cuartas fuerzas políticas, y contribuye en generar incentivos en procesos de nominación para blindar a los incumbentes disminuyendo los incentivos para la renovación generacional y de género en el legislativo.

La representatividad puesta en duda por la ciudadanía ha estado acompañada de una caída sistemática en la participación política

GRÁFICO 1

Porcentaje de personas que se consideran pertenecientes a un grupo discriminado, por nivel socioeconómico en Chile y América Latina, 2011*



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2011.

Pregunta: "¿Se describiría usted como parte de un grupo que es discriminado en Chile? Sí o No".

* Porcentaje que responde "Sí" a la pregunta.

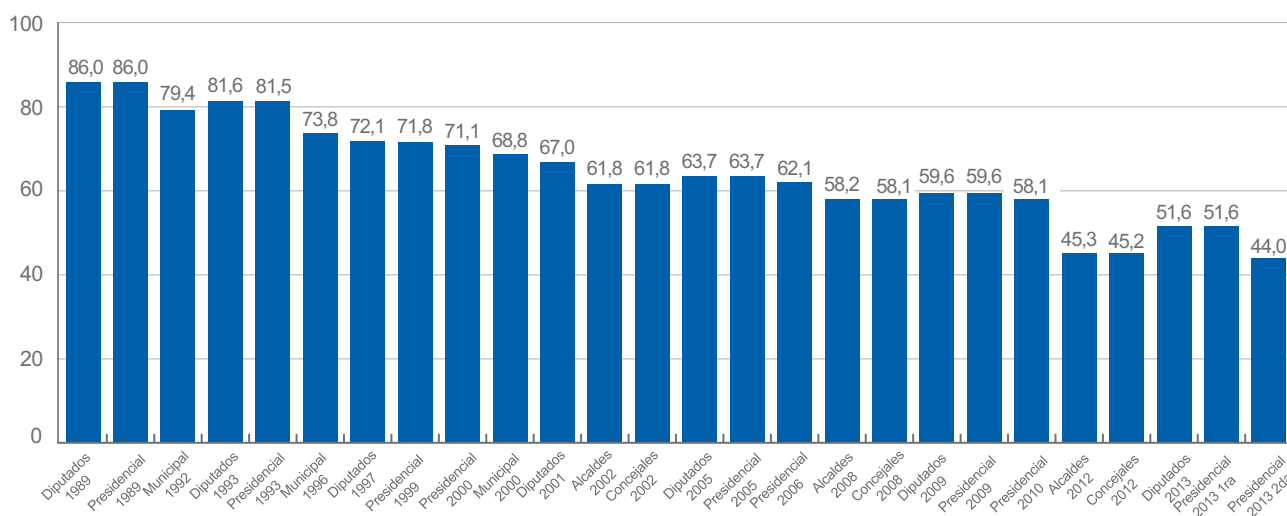
** Los niveles socioeconómicos se agruparon de la siguiente manera: Alto=Muy bueno + Bueno, Medio=Regular, y Bajo=Malo + Muy malo.

formal y un aumento incipiente en la participación en esferas no formales que surgen como alternativas a la vía política tradicional. Desde 1989 se ha registrado una baja sostenida en la participación electoral de la población en edad de votar, especialmente entre los jóvenes. La expectativa de que una reforma al sistema de registro electoral -pasando a un registro automático y voto voluntario- lograría frenar esta tendencia pre existente, no sólo no se concretó, sino que pareciera haber exacerbado los niveles de abstencionismo.

La participación en otras esferas de la vida pública en Chile se ha mantenido en niveles relativamente bajos en comparación a otros países de la región. Un porcentaje muy reducido de personas participa en organizaciones sociales y políticas como sindicatos, gremios, colegios profesionales, centros de padres, entre otros. Quienes lo hacen, participan además con baja frecuencia. No obstante, esta Auditoría constata que en los últimos años ha aumentado la participación en movimientos sociales y acciones colectivas distintas a las consideradas formales o institucionales, en

GRÁFICO 2

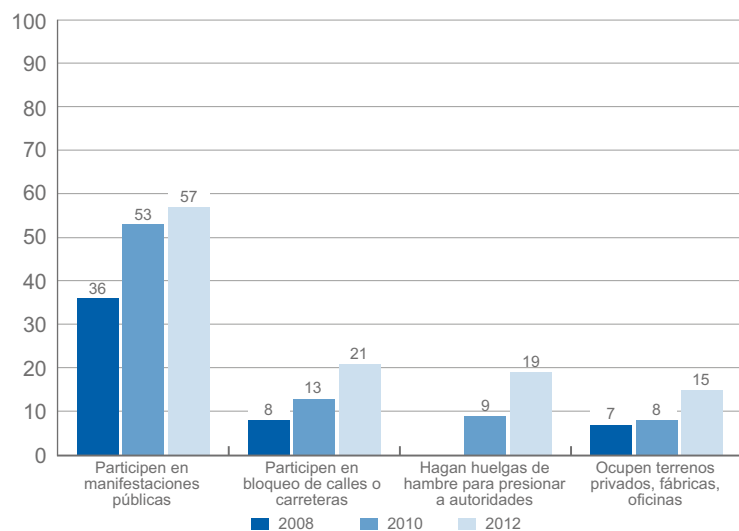
Porcentaje de personas que participan en elecciones en Chile, en relación con el total de población en edad de votar, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, <http://elecciones.gov.cl>, y del INE.

GRÁFICO 3

Aprobación a acciones con objetivos políticos, 2008 - 2012



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Auditoría a la Democracia 2008-2012.

Pregunta: "Voy a leerle una lista de acciones que las personas pueden realizar para lograr sus objetivos políticos. Usando esta tarjeta, donde 1 significa que desaprueba totalmente, y 10 significa que aprueba totalmente, Ud. ¿aprueba o desaprueba que...?". Se exponen los porcentajes de personas sobre el total de la muestra que señalan un valor de 7 o superior para cada acción.

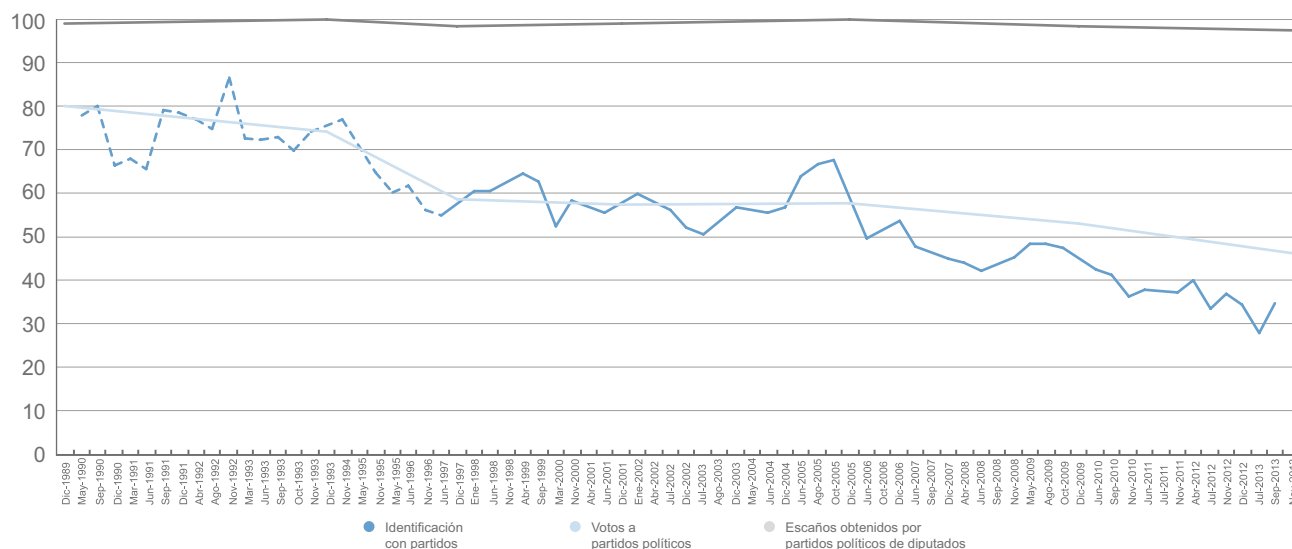
y comunicación, junto al uso de redes sociales cada vez más densas, influiría más que nunca en la capacidad de organización ciudadana. Junto con ello, las encuestas muestran que el apoyo y la legitimidad a formas más contestatarias de participación y expresión política vienen en aumento. Estas dinámicas dan cuenta de que el fenómeno de la participación no transita sobre un eje único. Es decir, no es posible hablar sólo de apatía o desafección, sino que también es necesario referirse a las transformaciones en las esferas y las formas de participar en lo público, así como al claro alejamiento y cuestionamiento de las instituciones vinculadas al régimen político formal.

En lo que respecta a los partidos políticos y el rol que cumplen en el sistema democrático, esta Auditoría arroja un diagnóstico ambivalente. Por un lado, en términos de la institucionalidad formal y de la estabilidad y cooperación entre elites políticas, se constata la presencia de bloques estables, relativamente consistentes, y que han provisto gobernabilidad. El sistema de partidos es uno de los más estables en la región, con bajas tasas de volatilidad electoral. Sin embargo, este mismo sistema de partidos enfrenta una serie de deficiencias, en particular una dificultad para evolucionar acorde a los

especial en torno a temas como la reforma al sistema educacional, la relación entre el Estado y los pueblos originarios, la instalación de proyectos con impacto medioambiental, la demanda por el desarrollo integral de las regiones, entre otras. La utilización de nuevas tecnologías de información

GRÁFICO 4

Partidos políticos: Identificación, votos y escaños, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas del Centro de Estudios Públicos, y para abril de 2008, septiembre de 2010 y noviembre de 2012, de resultados de Encuestas Auditoría a la Democracia.

Nota: Los estudios de opinión pública tienen muestras representativas nacionales desde noviembre de 1994. Para el período anterior se revisaron encuestas del Centro de Estudios Públicos representativas de las principales ciudades del país. Las dos series no son comparables, pero se muestran juntas para graficar tendencia, por ello la línea sólida se usa para mostrar tendencia desde cuando se cuenta con muestras nacionales. Para la construcción de los datos se consideró el total de encuestados que respondió sentirse identificado o cercano a algún partido político. Para el período entre mayo de 1990 y noviembre de 1996 se consideró solo la identificación partidaria.

cambios que experimenta la sociedad y para establecer vínculos con la ciudadanía. El chileno es un sistema de partidos estable pero cerrado. Los costos de entrada para nuevos actores son extremadamente altos como consecuencia del marco legal y de los efectos disuasivos que ejerce el sistema electoral binominal. Más aún, los partidos están claramente rezagados en materia de democracia interna y transparencia en comparación a los avances que se han producido en el Estado chileno y, sobre todo, en relación a lo que son las expectativas de la ciudadanía en este ámbito. El financiamiento de la política y de los partidos constituye otro talón de Aquiles en tanto tienen problemas endémicos del sistema de financiamiento para desarrollar sus funciones fuera de aquellas de carácter electoral, como la capacitación y la formación de militantes. A la vez cuentan con una baja posibilidad de ejercer control sobre liderazgos caudillistas que se alejan ideológicamente de sus lineamientos programáticos. Sumando a lo anterior, los partidos políticos chilenos están dentro de los peor evaluados por la ciudadanía en América Latina, al mismo tiempo que son las instituciones que concitan

menos confianza en el país. La identificación con los partidos ha ido en descenso y la proporción de votos obtenidos de la población en edad de votar también se ha reducido. Pese a ello, estos partidos políticos han obtenido prácticamente la totalidad de los escaños en disputa en el Congreso desde el retorno de la democracia.

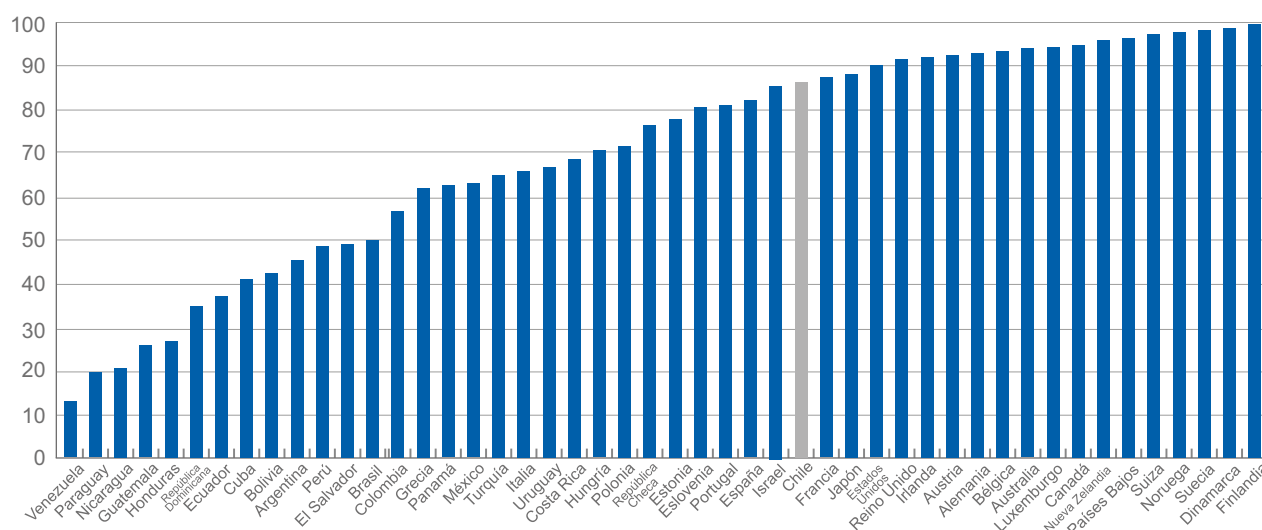
3. Gobierno, Estado y democracia

La última sección de este Informe está dedicada a analizar distintos ámbitos del ordenamiento público estatal que hacen posible una eficacia del Estado centrada en las demandas e intereses de la ciudadanía. Se trata de entender si los gobiernos democráticos de las últimas décadas han logrado responder eficazmente a las preocupaciones ciudadanas, en qué medida ha contribuido el Congreso al funcionamiento del régimen democrático, si las decisiones sobre políticas públicas se toman al nivel de gobierno más cercano para las personas, si la integridad está asegurada en el desempeño de la función pública, y si las fuerzas militares y policiales están efectivamente bajo el control civil.

A través de los capítulos de este apartado se

GRÁFICO 5

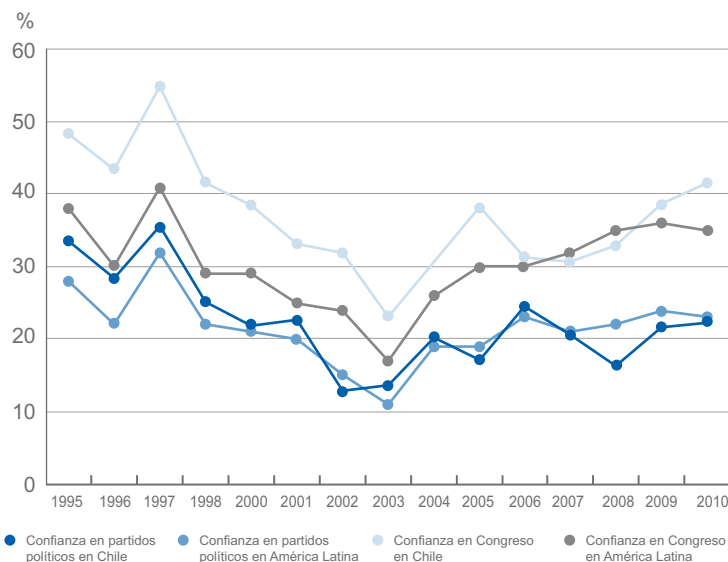
Eficacia del gobierno: Percentil que ocupa el país en el Índice de Eficacia Gubernamental del Banco Mundial, países de Latinoamérica y OCDE, 2012



Fuente: Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators (WGI), 2013. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgidataset.xlsx>.

GRÁFICO 6

Confianza en partidos políticos y en el Congreso en Chile y América Latina, 1995-2013*



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 1995-2013.

Pregunta: "Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en...? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?"

* Suma de porcentajes "Mucha confianza" y "Algo de confianza".

marco normativo constitucional y un entramado institucional que tiende a limitar el espacio de maniobra para impulsar cambios profundos a un determinado gobierno, el poder ejecutivo ha contado con recursos y facultades que le permiten impulsar los programas de gobierno refrendados a través del voto y no se han producido en las últimas décadas situaciones de bloqueo político o parálisis que obstruyan el funcionamiento del Estado. Esta eficacia gubernamental ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población y asegurar el acceso creciente a derechos sociales y económicos más allá de niveles mínimos.

En lo que respecta al poder legislativo, el diagnóstico es menos auspicioso. La evidencia revisada indica que el Congreso tiene debilidades para ejercer las tres funciones que le son propias: legislar, fiscalizar y representar. Se constata que determinadas características del diseño institucional sesgan el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en favor del primero en materia legislativa. El Ejecutivo cuenta con prerrogativas que le permiten controlar la agenda legislativa, iniciar exclusivamente legislación en amplios temas, y vetar leyes que no cumplen con su total consentimiento. Con respecto a la fiscalización, se muestra que la capacidad del

muestra evidencia de que, en general, desde 1990 los gobiernos en Chile han sido capaces de tomar decisiones de manera autónoma respecto de las políticas públicas que estiman pertinentes para influir y controlar materias relevantes para las personas y su desarrollo. Si bien existe un

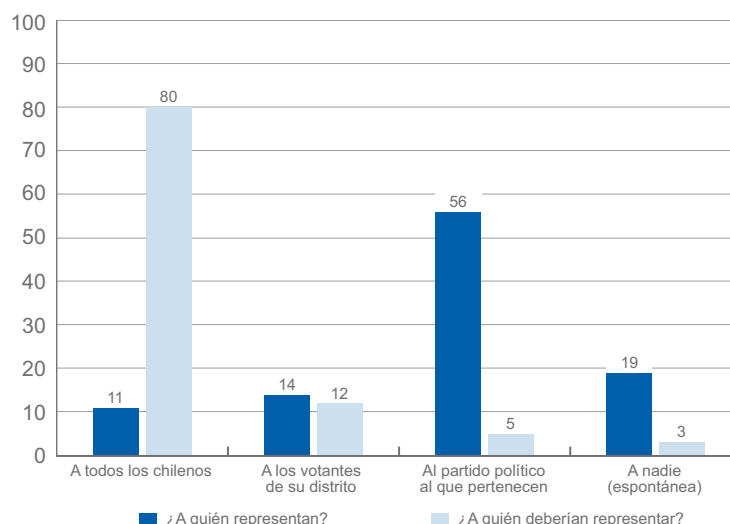
Congreso para controlar los actos de las autoridades y funcionarios de diversos órganos del Estado es relativamente baja en términos comparados. Esto se explica en parte por el marco institucional, el cual, pese a que fue modificado en 2005 para incluir nuevos instrumentos de fiscalización, mantiene mecanismos débiles de control. Además, se plantea que a lo largo de los últimos veinticuatro años el Congreso ha ido perdiendo su capacidad de representar al conjunto de la sociedad y la enorme heterogeneidad de visiones y preferencias que la conforman, lo que ha generado crecientes cuestionamientos a su labor. Destaca en este aspecto la baja presencia de mujeres en el parlamento y la homogeneidad partidaria de quienes han llegado a ocupar algún escaño.

Al analizar la dimensión simbólica en la relación entre Estado y ciudadanía, es posible constatar una brecha importante entre el funcionamiento formal de las instituciones y la evaluación de ellas por parte de los ciudadanos y las ciudadanas. Un ejemplo de esta tendencia se encuentra en los bajos niveles de confianza y en la mala evaluación que la ciudadanía tiene del rol del Legislativo. El Congreso chileno, a pesar de ser bien evaluado a nivel institucional en comparación a otros parlamentos, está dentro de los menos valorados por los ciudadanos y las ciudadanas en América Latina, región que a su vez cuenta con los niveles más bajos de valoración de sus parlamentos a nivel mundial. Además, la confianza en el Congreso ha sufrido una de las caídas más agudas en la última década en el contexto latinoamericano.

En relación con los gobiernos subnacionales, es posible reconocer avances tanto en la redistribución de poderes y atribuciones desde el gobierno central hacia las instancias subnacionales, como en el incremento de recursos transferidos a estos. No obstante, se observa que la toma de decisiones en amplias materias de gobierno se encuentra alejada de la ciudadanía y su escrutinio, pues continúa existiendo un marcado centralismo, especialmente en la definición del gasto. Se aprecia que el alcance descentralizador es distinto a nivel regional que comunal, ya que los municipios gozan de mayores atribuciones

GRÁFICO 7

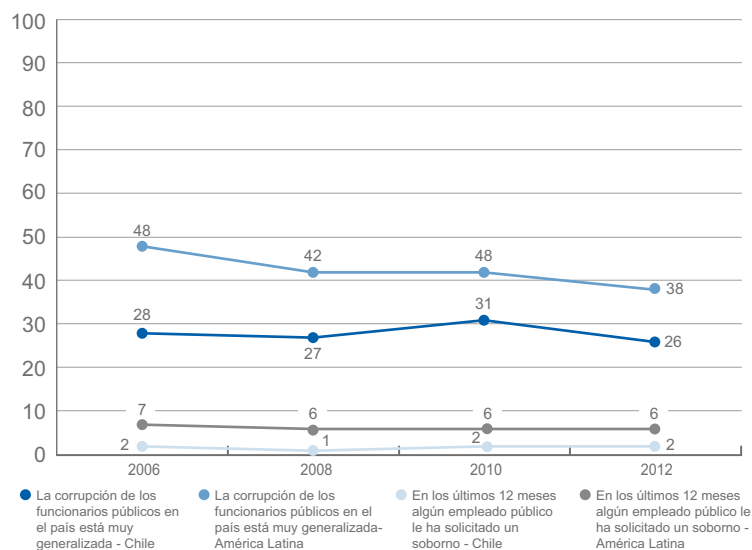
A quién representan y a quién deberían representar diputados y senadores, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Encuesta Auditoría a la Democracia, 2012.

GRÁFICO 8

Percepción y victimización de corrupción en Chile y América Latina, 2006-2012 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Lapop 2006-2012.

Pregunta: "Teniendo en cuenta su experiencia o lo que ha oído mencionar, ¿la corrupción de los funcionarios públicos en el país está: Muy generalizada, Algo generalizada, Poco generalizada, Nada generalizada", y "En los últimos 12 meses, algún empleado público le ha solicitado un soborno?".

administrativas, políticas y fiscales que los gobiernos regionales. Por su parte, la descentralización regional se encuentra en un estado menos avanzado que el caso municipal, y si bien la elección directa de los miembros del Consejo Regional ha avanzado en la democratización parcial de este nivel de gobierno, las decisiones

que afectan a cada región aún son tomadas en una alta proporción en el nivel central, tanto en lo que respecta al contenido como su financiamiento. Al ser consultada la ciudadanía, es evidente que se reconoce como positivo que decisiones relevantes para sus comunidades sean tomadas a nivel regional o comunal, y que la demanda por mayor descentralización política, fiscal y administrativa existe. Sin embargo, ante la falta de recursos y capacidades locales sumado a una manifiesta demanda por asegurar derechos sociales, ha aumentado la adhesión a la idea de que áreas como la salud y la educación deben ser asumidas a nivel del Estado central.

En materia de probidad, Chile es uno de los países que aparece mejor posicionado tanto en América Latina como en el mundo en lo que respecta a bajos niveles de corrupción. Así lo demuestran distintos indicadores internacionales como también encuestas de victimización de corrupción, en las cuales las personas declaran en muy baja proporción haber sido víctimas o testigos de un acto de corrupción. No obstante, la brecha entre las percepciones y los niveles efectivos de prevalencia de corrupción reportados es considerable, relacionada en parte con episodios de corrupción de alta connotación pública y con el descrédito de las instituciones públicas y los actores políticos. Se mantiene vigente el desafío de contar con un marco regulatorio acorde a los estándares internacionales establecidos en compromisos asumidos por el Estado de Chile, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), o la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción (CICC) y los estándares establecidos por la OCDE para sus países miembros.

Sobre el control civil de las fuerzas militares y policiales, se constata que a más de veinte años del fin de la dictadura se ha asegurado dicho control, a la vez que se han reducido significativamente los espacios de poder e influencia de la jerarquía militar y policial sobre el poder civil. Este proceso tuvo como punto de partida un Estado relativamente fuerte, pero una débil institucionalidad de gobernabilidad en defensa, cuyo rasgo más importante fue, al comenzar la

nueva etapa democrática en 1990, la existencia de altos niveles de prerrogativas militares. A fines de los años noventa comenzaron a surgir las principales transformaciones institucionales relacionadas con el sector seguridad, mientras que las reformas más importantes –las reformas constitucionales y la reforma de la estructura superior de la defensa, del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública– fueron promulgadas en 2005 y en 2010, respectivamente. A pesar de estos avances, el control civil sigue estando incompleto en ciertos ámbitos, como la justicia militar y otras materias relacionadas con el financiamiento y gasto de las fuerzas armadas.

Siete desafíos para la democracia

Los logros que ha experimentado el país desde el fin de la dictadura son enormes. Luego de recuperada la democracia, Chile ha mostrado estabilidad institucional, buenos índices de gobernabilidad, así como avances significativos hacia un mayor desarrollo humano que han redundado en mejoras a las condiciones de vida de las personas y en el reconocimiento internacional como un país que ha logrado consolidar un régimen democrático estable. Pero la evaluación que se entrega aquí no termina en la constatación de aciertos y fortalezas, identifica además áreas grises, falencias y contradicciones. En este Informe se sostiene como premisa que la democracia es un proceso en permanente construcción, un ideal que inspira el perfeccionamiento institucional constante. Muestra además que el tipo de democracia que se fue construyendo en las últimas décadas ha encontrado topes y limitaciones que impiden avanzar en su perfeccionamiento, en su capacidad para promover una igualdad efectiva, es decir, un ejercicio igualitario de los derechos de las personas más allá de la igualdad jurídica, y cumplir con los anhelos y expectativas de los ciudadanos y las ciudadanas. Mientras se ha logrado avanzar en la expansión de derechos y en la materialización del ideal de un “gobierno para el pueblo y por el pueblo”, la democracia en Chile enfrenta crecientes tensiones y desafíos.

1. Legitimar la democracia para mantener la gobernabilidad

Una de las fortalezas que ha caracterizado a la democracia chilena durante las últimas décadas es su apreciable estabilidad institucional y su éxito en dotar de gobernabilidad al país, entendida como la capacidad de gobernar sirviendo a las personas y respondiendo a sus preocupaciones. Sin embargo, la presente Auditoría muestra que **el sistema político no se ha hecho cargo oportunamente de materias como la desigualdad social y política, la desafección y la escasa valoración ciudadana de la política y sus instituciones, la baja participación y asociatividad, los temas o las problemáticas sociales emergentes, y la reflexión sobre el desarrollo del país.** Chile, lejos de experimentar un clima político extremadamente polarizado o violento, ha visto cómo el descontento con la política se extiende y se traslada a un creciente cuestionamiento a la legitimidad de las instituciones y actores del sistema político, el cual es estable pero poco reactivo a las transformaciones sociales. Se aprecia, en definitiva, que la forma en que se atienden las problemáticas sociales (históricas o emergentes), se incorporan en la agenda y se implementan políticas para resolverlas, no contribuye al fortalecimiento de la legitimidad de las decisiones públicas. **La legitimidad política no se refiere sólo a una dimensión institucional, sino que, requiere además reconocimiento de un proceso que sea percibido como inclusivo y participativo. No limitado a redes técnicas y/o élites políticas, sino uno donde puedan expresar sus opiniones los actores sociales y la ciudadanía a través de procedimientos conocidos y validados por todos. La forma como se diseñan e implementan políticas públicas importa tanto como el fondo para dotarlas de legitimidad por parte de la ciudadanía.** La debilidad en estos procesos contribuye a que se cuestione no sólo la respuesta institucional para resolver una problemática específica, sino también el proceso mismo mediante el cual se resuelve y los actores que participan de él. Esto tiene el potencial de comprometer a futuro la estabilidad que tanto se valora hoy.

Este Informe sostiene que son variadas las condiciones que enfrentan el Estado y los gobiernos en Chile que pueden inhibir su capacidad para sostener una gobernabilidad eficaz hacia el futuro y construir agendas con legitimidad política y social: (1) Falencias en la representación del legislativo que se ven acentuadas por un sistema de partidos que se ha ido debilitando y permanece cerrado a la ciudadanía, disminuyendo sus capacidades para asegurar representación programática y gobernabilidad. (2) El desequilibrio de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, fuertemente sesgado hacia el primero, contribuyendo a debilitar la dimensión de la democracia que implica representación de intereses y deliberación propias de la arena legislativa. (3) La falta de espacios eficaces de participación para quienes están fuera de las instituciones formales. (4) La desigualdad que cruza los procesos de deliberación, donde sólo algunos tienen capacidad para hacerse escuchar, definir agendas y determinar qué temas y propuestas pueden ser objeto de debate y cuáles deben ser excluidas. (5) El contexto de descrédito de la política, la baja confianza en las instituciones y el malestar con el funcionamiento de la democracia, que pueden redundar en una merma aun más significativa de legitimidad. (6) El diseño institucional y las normas supra-mayoritarias, que dificultan la traducción de las agendas apoyadas por mayorías en políticas públicas concretas. (7) La distribución de poder, recursos y facultades entre los niveles central, regional y local de gobierno en forma poco eficiente y que es crecientemente cuestionada por la ciudadanía. (8) El cuestionamiento a la legitimidad de origen de la Constitución, redactada y aprobada bajo un régimen autoritario, y por lo mismo, en ausencia de procedimientos básicos para garantizar una deliberación democrática, se suma a los bloqueos que ésta impone para que el sistema político pueda dar respuestas adecuadas a nuevas demandas sociales y políticas por mayor igualdad y mejor representación.

Ante la evidencia de una ciudadanía disconforme con el funcionamiento de sus instituciones, el desafío de mantener la gobernabilidad implica necesariamente recomponer la

confianza en las instituciones y actores de la democracia. Para ello se requiere construir agendas con legitimidad social y política, lo que es imprescindible para asegurar avances hacia el desarrollo. Sin decisiones legítimas ante la ciudadanía y con la ciudadanía, la democracia en Chile no podrá abordar ni enfrentar problemáticas a nivel país como son la desigualdad, la garantía de derechos sociales como la educación y la salud, el diseño de una matriz energética y un modelo de explotación de recursos sustentable, entre otros temas. Si los procesos que definen qué temas son incorporados en las agendas públicas, y si los mecanismos y actores a través de los cuales se toman las decisiones gozan de baja confianza, es improbable que se pueda avanzar en tomar decisiones que permitan enfrentar las viejas y nuevas demandas al sistema político. Avanzar, en última instancia, hacia un desarrollo humano más inclusivo y duradero por un camino socialmente legitimado. El Estado, el gobierno, los actores políticos y la sociedad en su conjunto requieren enfrentar el desafío de la legitimidad en democracia.

2. Enfrentar la otra desigualdad

Aun la más acotada y reducida noción de democracia reconoce que el “gobierno del pueblo” se basa en la soberanía ejercida por una comunidad de iguales. La concepción de democracia que orienta esta Auditoría reconoce como sujeto democrático a ciudadanos y ciudadanas, quienes deben gozar de iguales derechos y garantías a fin de influir en la toma de decisiones y delegación de autoridad, a la vez que experimentan condiciones aptas para su desarrollo. El análisis realizado en este Informe indica que, **en el ejercicio de derechos, el principio de igualdad democrática está en entredicho**. Los derechos garantizados para todo individuo en lo formal, no se ejercen de igual manera en la práctica efectiva. A esto se suman características del funcionamiento democrático y de la interacción de actores políticos e institucionales que generan la exclusión y postergación de ciertas personas y grupos, a la vez que privilegian y reparten el poder entre otras. Todo esto redundando en que **las personas experimentan de manera desigual la**

democracia y los beneficios que ésta ofrece. La desigualdad política ha permitido que se mantenga y reproduzca la desigualdad económica.

Este informe muestra que: (1) Ciertos derechos de ciudadanía no están garantizados para todos por igual y sectores importantes de la población no pueden ejercerlos en plenitud. Características socioeconómicas definen todavía el acceso de las personas a bienes y servicios básicos de calidad, a una justicia oportuna y expedita, a la participación e involucramiento en la esfera pública, a sentirse libres de discriminación. (2) Existen déficits en la calidad y mecanismos de representación política que favorecen a unos y perjudican a otros, excluyendo a sectores de los espacios de poder y restando capacidad de incidir en las decisiones que se toman para el colectivo. (3) Existen problemas aún persistentes de tráfico de influencias, conflictos de intereses y lobby por sectores con mayores recursos materiales y simbólicos que permiten que éstos predominen en la deliberación política. (4) Hay una debilidad en los mecanismos de participación en las distintas etapas de los procesos de definición e implementación de agendas públicas. (5) La política y los asuntos públicos le son ajenos, distantes y poco transparentes a parte importante de la población, apartándolos de espacios de decisión y deliberación limitando la posibilidad de ciertos grupos de apropiarse de los derechos que la democracia ofrece.

En la actualidad existe un enorme consenso en reconocer que uno de los desafíos que Chile requiere enfrentar para avanzar hacia un desarrollo humano inclusivo es la desigualdad multidimensional que cruza la sociedad. Se manifiesta en una desigualdad material y espacial, en límites al ejercicio de derechos civiles y políticos, en la exclusión de espacios de poder, y también en no poder disfrutar de derechos sociales y económicos en igualdad de trato y dignidad. Todo ello se traduce en una desigualdad en la forma en que individuos y grupos se sienten o no reconocidos por sus pares, por las instituciones, por las autoridades y por consiguiente, en marcadas diferencias en la forma en que experimentan su interacción en la esfera pública, su relación con

las instituciones y cómo valoran un gobierno y sus resultados. La desigualdad cruza el funcionamiento de todo el sistema democrático, haciendo que unos pocos tengan la posibilidad de representar sus intereses en forma directa, ser reconocidos y escuchados, participar en procesos de deliberación y, en última instancia, definir los temas que integran la agenda pública. Al mismo tiempo, los intereses y voces de muchos otros permanecen ausentes en términos prácticos de las esferas de poder y de las instituciones representativas, a la vez que encuentran obstáculos importantes para ser escuchados y participar de los procesos deliberativos en los asuntos públicos. **Así, la desigualdad política reproduce y profundiza la desigualdad económica, y viceversa, bloqueando la posibilidad de avanzar en establecer una igualdad efectiva para todos y todas.**

El desafío democrático es entonces reconocer esta otra desigualdad, para tomar decisiones que vayan en beneficio de todos, pero al mismo tiempo, establecer reglas del juego, mecanismos activos que permitan que la esfera pública de deliberación, incluyendo las instituciones, funcione sobre la base del principio de igualdad efectiva, permitiendo que el potencial virtuoso de la democracia alcance a todos y todas.

3. Incorporar a los ciudadanos y las ciudadanas a la democracia a través de una participación efectiva

Toda democracia contempla mecanismos de representación y participación a través de los cuales la ciudadanía puede delegar en sus representantes el poder para ser parte de la toma de decisiones y debates públicos, o participar directamente en dicho proceso. Cada sociedad va definiendo, a partir de procesos de deliberación, luchas políticas y competencias por el poder, un esquema institucional que pueda equilibrar estas dos dimensiones en forma adecuada a sus necesidades y su cultura política. **Este Informe muestra que en Chile existe un entramado institucional marcadamente orientado hacia la dimensión representativa de la democracia, con escasos mecanismos e instituciones en la dimensión participativa, limitando que los ciudadanos**

y las ciudadanas puedan participar en forma directa en distintas etapas de la deliberación pública. Esta estructura institucional se ha mantenido a pesar de la existencia de un fuerte malestar y una creciente demanda ciudadana por ampliar las esferas y mecanismos de participación, más allá de los espacios políticos formales (especialmente los procesos electorales y los partidos políticos), que dotan de legitimidad a la dimensión democrática representativa, y que han ido en franco retroceso.

Esta demanda por mayor participación se torna particularmente relevante en una coyuntura política donde se busca impulsar transformaciones de fondo al modelo de desarrollo y el marco normativo institucional que rige la vida de las personas. La confianza hacia las instituciones, sumado a demandas no satisfechas por abrir espacios significativos de participación e incidencia pública, puede terminar mermando la legitimidad de reformas importantes y agudizando los cuestionamientos al funcionamiento del sistema democrático.

La evidencia presentada a lo largo de este Informe muestra que en las últimas décadas las formas, espacios e intensidad con que las personas participan en el sistema democrático se han transformado. (1) La participación política formal en elecciones y partidos políticos ha ido en un descenso sostenido desde 1989, especialmente entre los más jóvenes y sectores más pobres. (2) Los chilenos y las chilenas muestran niveles de asociatividad bajos, su participación en organizaciones sociales y comunitarias es inferior a la de la mayoría de los países de la región. (3) Son escasos los espacios y mecanismos de participación formal de la ciudadanía en la esfera público - estatal. Los cambios legales introducidos para fomentar la participación y la consulta a la sociedad civil por parte de los organismos públicos son aún muy recientes y han tenido una débil implementación. (4) Las organizaciones de la sociedad civil, los organismos no gubernamentales, enfrentan una debilidad estructural en su rol como intermediarios entre la ciudadanía y el Estado. (5) Se han ampliado los espacios y

medios de participación no formales, y se han diversificado los actores, estrategias y temas sobre los cuales la ciudadanía se siente convocada para participar. (6) De la misma manera, aumenta el apoyo a demandas para que la voz de todos y todas sea escuchada, reconocida e incorporada en los procesos de deliberación y gestión pública. (7) Los ciudadanos y las ciudadanas declaran tener pocas oportunidades para participar, ser escuchados y que su opinión sea tomada en cuenta en los distintos niveles de gobierno.

La democracia en Chile enfrenta el desafío de fomentar una participación ciudadana efectiva y vinculante, fortaleciendo y construyendo espacios de inclusión e involucramiento de todos y todas en los asuntos públicos. Las dimensiones de participación y representación no constituyen polos opuestos sino que dimensiones que deben ser equilibradas para dar cuenta de las transformaciones que ha experimentado el país en la manera en que ciudadanos y ciudadanas, individual y colectivamente, se relacionan con lo público y con las instituciones políticas. Esto requiere, por un lado, una mejor comprensión de cómo se han transformado las dinámicas de participación social y política en el país y, por el otro, reconocer a los nuevos actores y las nuevas expresiones de participación que se han consolidado.

4. Mejorar la calidad de la representación

Toda democracia moderna está construida sobre el principio de representación y delegación de poder por parte de la ciudadanía hacia representantes seleccionados a través de una gran variedad de mecanismos. La forma y el momento de diseñar esos mecanismos (incluyendo los sistemas electorales), así como quiénes participan en dicha definición pueden contribuir a legitimar tanto a los representantes seleccionados, como a las instituciones que ellos integran. Mecanismos que no son producto de procesos deliberativos, o en los cuales sectores significativos de la sociedad se perciben perjudicados o excluidos pueden gozar de baja legitimidad, mermando así la capacidad del régimen democrático para funcionar adecuadamente. En el mismo sentido, si el diseño y

funcionamiento de los mecanismos de selección de representantes produce resultados que tienden a excluir sistemáticamente a algunos grupos o sectores de una comunidad, o son considerados como poco transparentes o parciales, los grados de representatividad de las instituciones democráticas serán claramente deficitarios. Por último, más allá de cómo y quién selecciona los mecanismos y el efecto que éstos producen en la composición de instituciones representativas, la forma en que los intereses son organizados y representados también tiene un efecto relevante para la calidad de la representación y la evaluación que las personas puedan tener de ella.

Al respecto, este informe muestra que en Chile: (1) Tanto los mecanismos como la calidad de la representación están tensionados y crecientemente interpelados desde la ciudadanía. (2) Existen deficiencias en el diseño institucional y en el marco normativo que generan un conjunto de incentivos que afectan los resultados de representación que tienden a reproducir desigualdad y exclusión. Las mujeres, los jóvenes, las personas de regiones y quienes pertenecen a pueblos originarios están subrepresentados en instituciones formales de representación u otras que juegan un rol ejecutivo pero que inciden fuertemente en las decisiones públicas. La manera en que se estructuran los espacios de poder político y económico, como los directorios de empresas públicas, los consejos directivos de órganos autónomos del Estado y los cargos de alta dirección pública, también siguen la lógica de representación exclusiva. (3) Los partidos políticos juegan un rol clave en la selección de personas que pueden ocupar o competir por cargos en la mayoría de estas esferas de representación. Sin embargo la falta de transparencia, la debilidad en los mecanismos de democracia interna y la poca apertura a la renovación, así como la lejanía de los partidos políticos de nuevos actores y demandas contribuyen a sesgar estos procesos de nominación, perjudicando la calidad de la representación. (4) Los sistemas electorales utilizados para la elección de representantes, específicamente el mecanismo utilizado en la elección de parlamentarios, es otro factor que contribuye en la calidad

de la representación. El sistema binominal no cuenta con una legitimidad mayoritaria en la sociedad, ya sea porque no fue definido en un contexto o con procedimientos democráticos y transparentes, con la participación de todos los actores, o por los efectos concretos que produce en términos de competencia y representación.

Un gran desafío para la democracia chilena es mejorar la calidad de la representación y la legitimidad de los mecanismos utilizados para reproducirla. Una democracia debe asegurar que todos los sectores de la sociedad, independientemente de sus características de origen (edad, etnia, género, raza, orientación sexual, identidad de género, nacionalidad, etc.), sean representados en términos descriptivos (características) y sustantivos (programáticos). Aumentar la transparencia en la selección de candidatos, buscar mecanismos que promuevan resultados más representativos a través de procesos con amplia participación y reconocidos como legítimos son tareas para el corto y mediano plazo. Esto implica no sólo buscar reformar o eliminar el sistema binominal, sino también embarcarse en un compromiso mayor que apunte a mejorar la representación en todos los poderes del Estado y en los procesos de deliberación pública.

5. Partidos políticos para una democracia de ciudadanía

Los partidos políticos en Chile han sido históricamente el pilar del sistema democrático. El país se ha caracterizado por contar con un sistema de partidos estable, que ha contribuido a conformar gobiernos con mayorías legislativas y a instalar gobiernos eficaces en la ejecución de sus programas, lo que ha sido clave para una transición exitosa de un régimen autoritario a uno democrático. Sin embargo, **en los últimos años se aprecia un significativo deterioro en la relación entre partidos y sociedad, que plantea nuevos y más complejos desafíos para las estructuras partidarias.**

La evidencia empírica presentada a lo largo de este Informe muestra que: (1) Hoy, los partidos políticos son las instituciones que generan me-

nores niveles de confianza en las personas, lo que es bajo incluso comparándolo con otros países de la región. (2) El marco legal ha contribuido a mantener un sistema de partidos aún vinculado al clivaje político de la transición; momento fundacional de esta etapa democrática. (3) Existen barreras de entrada extremadamente altas para nuevas organizaciones o tendencias políticas que aspiran a integrarse al sistema de partidos y representar corrientes, sectores e ideas que pueden ser significativas en la sociedad actual y que no lo fueron a finales de la década de los ochenta. (4) Los partidos cuentan con estructuras orgánicas débiles, volubles a liderazgos individuales, con escaso financiamiento y capacidad de alinear programáticamente a quienes alcanzan cargos de representación. (5) Existe resistencia por parte de las élites partidarias para compartir el poder y permitir su renovación y la inclusión de quienes han estado históricamente excluidos de la toma de decisiones, así como para apoyar reformas que permitan modificar el status quo. (6) Los partidos han sido poco efectivos en establecer relación con la ciudadanía, limitando su capacidad de generar mayorías en torno a ideales comunes. (8) El Congreso, lugar donde los partidos ganan mayor trascendencia, presenta dificultades para constituirse en un foro significativo para la deliberación. (9) No existe financiamiento que permita sustentar las funciones de los partidos distintas a las de competir en elecciones, como la educación cívica, la formación de sus militantes o el desarrollo de su dimensión programática.

Estas características permiten el éxito y la sobrevivencia de organizaciones relativamente cerradas y volcadas hacia dentro. Así, los partidos chilenos hoy están crecientemente tensionados desde afuera y desde dentro, tanto por una ciudadanía que demanda estructuras partidarias más abiertas y cercanas con la ciudadanía y un nuevo trato con la sociedad, como por líderes individuales, caudillos territoriales y agendas de grupos de interés, que obstaculizan la disciplina y el trabajo colectivo.

La democracia chilena enfrenta el desafío de contar con partidos políticos para una democracia de ciudadanía, más fuertes, inclusivos

y transparentes, con una mayor democracia en su funcionamiento interno, capaces de abrirse a la juventud, las mujeres, los pueblos originarios, y a las nuevas y diversas demandas políticas y sociales. Esto es un requisito indispensable para mejorar la democracia, en tanto un régimen democrático puede ser tan estable, democrático y fuerte como lo sean sus partidos políticos. Un escenario de partidos políticos débiles, no programáticos, poco abiertos al escrutinio público, cruzados por agendas personales, con bajo apoyo y credibilidad ciudadana, ha abierto la posibilidad para el surgimiento de liderazgos populistas e inestabilidad gubernamental en varios países del mundo. Por ello, una democracia saludable y con legitimidad ciudadana requiere de partidos cada vez más fuertes, transparentes y programáticos.

6. Recomponer la valoración y la legitimidad de la política

En democracia, la política tiene el potencial de generar el diálogo y deliberación necesarios para lograr acuerdos que apunten a que quienes alcancen espacios de poder y autoridad tomen las decisiones que respondan a las necesidades de la ciudadanía, generando condiciones para un desarrollo humano inclusivo. En Chile se ha instalado con fuerza en la discusión pública y en el imaginario ciudadano, que las instituciones políticas resultan poco confiables y que su funcionamiento específico es deficiente. Más aún, pareciera difundirse entre quienes están más distantes de la actividad política, la idea de que ésta es irrelevante, y que las condiciones para la mayoría de los chilenos no cambian en función de quién tome las decisiones. Esto supone un escenario complejo para las instituciones y actores políticos, en tanto se cuestiona no sólo el resultado de sus acciones y decisiones, sino también la legitimidad de las mismas.

Los resultados de esta Auditoría muestran que: (1) Las instituciones políticas se encuentran muy mal evaluadas en materia de confianza, siendo posible constatar que tanto la caída en la evaluación de las instituciones como los valores a los que han llegado son peores que los

encontrados en países con niveles equivalentes de desarrollo institucional y socioeconómico. (2) La evaluación de las instituciones y actores vinculados directamente con el funcionamiento de la democracia representativa, como el Congreso y los partidos políticos, es más negativa que la de otras instituciones sociales o políticas (como las fuerzas armadas, medios de comunicación e incluso los gobiernos centrales y locales). (3) Los déficits en diversos ámbitos del funcionamiento democrático son percibidos negativamente por la ciudadanía justamente por la creciente desconfianza y lejanía que atribuyen a la esfera pública política y a las instituciones del Estado. La falta de transparencia contribuye a aumentar la percepción de falta de probidad en la función pública. (4) Está instalada la percepción de que quienes se involucran en política en forma profesional (ya sea en el ámbito partidario, legislativo o ejecutivo) son personas motivadas más por intereses privados que por el interés público.

Introducir reformas que den señales claras a la ciudadanía de la posibilidad de dinamizar la actividad política y de generar espacios inclusivos para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas, aportará a recomponer la valoración y legitimidad de la política y a que ésta no sea vista como una negociación entre élites. Reformas al sistema binominal, una reforma a los partidos políticos que incluya financiamiento y fiscalización de su función, el término a la reelección indefinida de los parlamentarios y otras autoridades, son algunos posibles cambios que pueden aportar en lo simbólico y lo concreto a mejorar la legitimidad de las instituciones políticas. Profundizar la agenda de transparencia y gobierno abierto, mejorar mecanismos de selección y nominación de personas para ocupar cargos públicos y en el Estado, así como fortalecer los mecanismos de participación, contribuirán a acercar la actividad pública a los ciudadanos y las ciudadanas. Por último, impulsar un proceso de debate constituyente participativo y de cara a la ciudadanía puede transformarse en un catalizador de un encuentro entre actores políticos y sociales, entre instituciones y ciudadanos, que sirva como base para disminuir desconfianzas y fortalecer la legitimidad democrática.

Pero más allá de reformas políticas y procesos de deliberación, es la sociedad en su conjunto la que debe asumir el desafío de recomponer la valoración y la legitimidad de la política, para recuperar la confianza de ciudadanos y ciudadanas en sus representantes e instituciones. Las alternativas para abordar estos problemas no son automáticas ni de corto plazo.

Se requieren mejores diagnósticos, estrategias de largo plazo, un rol activo del Estado y también la búsqueda de estrategias de alianza con diversos actores sociales, económicos y culturales, incluyendo por cierto a los medios de comunicación, el sistema educacional y el mundo académico, entre otros. **La política es esencial para el funcionamiento de la democracia. Contribuir a dignificar y fortalecer la práctica política y mejorar la relación entre quienes participan de la esfera político-pública permitirá avanzar hacia más y mejor democracia.**

7. Más y mejor democracia

A pesar de los desafíos que se han presentado aquí, este Informe muestra que las personas valoran cada vez más la democracia como el mejor sistema de gobierno. La postura crítica hacia el sistema político-institucional está acompañada por una demanda de mejora y perfeccionamiento de la democracia, no por su reemplazo. No existe una alternativa al régimen democrático. **Un desarrollo centrado en las personas que permita enfrentar desigualdades, garantizar derechos y abrir espacios de diálogo y participación sólo es posible mejorando el funcionamiento de la democracia.**

Esta Auditoría muestra que: (1) En la actualidad, la inmensa mayoría de la población suscribe a la idea de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, y son cada vez menos quienes están dispuestos a legitimar y apoyar su interrupción o reemplazo por algún tipo de régimen autoritario. (2) El apego normativo a la democracia contrasta, sin embargo, con el malestar exhibido con su funcionamiento efectivo. La

baja confianza en las instituciones políticas, en especial aquellas representativas, sumada a la percepción de no ser escuchados por las autoridades es una señal clara de esta brecha. (3) La postura crítica de la ciudadanía está acompañada por el apoyo a la introducción de reformas que surgen como alternativas para profundizar y mejorar la democracia (independiente de su real potencial para hacerlo). **Esto implica una ciudadanía que valora la democracia y cuyo descontento no la pone en entredicho, sino que exige que mejore para alcanzar las expectativas que las personas tienen de ella.**

El problema de la baja confianza y legitimidad de las instituciones no obedece exclusivamente a procesos político-simbólicos. En muchas áreas y dimensiones de la democracia, el marco normativo y el funcionamiento de las instituciones en Chile requieren ser revisados para mejorar problemas de diseño que obstaculizan su eficiencia. Las expectativas no cumplidas del proceso democrático no pueden ser atribuidas a un fenómeno natural de las etapas de desarrollo, ni tampoco solo a tendencias. Las fortalezas, debilidades y desafíos que enfrenta la democracia en Chile hoy tienen similitudes con procesos en la región y a nivel mundial, y también especificidades producto del juego político, de su marco normativo constitucional y de la forma en que las instituciones y la ciudadanía se relacionan.

El malestar, tal y como se observa a lo largo de este informe, no puede ser entendido hoy como un rechazo al régimen de gobierno. Por el contrario, **el desafío en el mediano y largo plazo es por más y mejor democracia.** Una democracia cuyo diseño institucional y prácticas de funcionamiento reconozcan a las y los ciudadanos como portadores últimos de soberanía y poder. Una democracia cuyas reglas del juego sean percibidas como legítimas por todos y todas, y cuya discusión haya permitido que los intereses y visiones de amplios sectores de la ciudadanía fueran considerados e incluidos.

Introducción

La *Auditoría a la Democracia* que se presenta en este Informe ofrece una evaluación sobre el estado de la democracia en Chile desde que se reinstauró el régimen democrático, considerando tanto los avances en su profundización como los límites y posibles retrocesos en su proceso de fortalecimiento y expansión.

A más de dos décadas de recuperada la democracia, Chile exhibe una estructura institucional que le ha otorgado estabilidad y gobernabilidad, habiéndose generado una mejora significativa de las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo de las personas. En este marco democrático se ha avanzado en la garantía y en el ejercicio efectivo de derechos para los habitantes del territorio. Pese a ello, la democracia en Chile enfrenta un contexto complejo debido al desencantamiento de la ciudadanía con la política y sus instituciones, escenario en el cual se ha ido instalando un amplio debate relacionado con la adecuación de su ordenamiento político e institucional a las necesidades del país y de sus habitantes. El cuestionamiento central está orientado por la reflexión sobre la idea de país en el cual se aspira vivir y los cambios que son necesarios para lograrlo. El desafío consiste en encontrar las fórmulas democráticas efectivamente más representativas, que incorporen a una proporción mayor de la población a la discusión y a la toma de decisiones en los asuntos públicos, que reaccionen mejor ante las demandas ciudadanas y que logren aglutinar a los distintos sectores de la sociedad.

Si bien en dicho escenario evaluar la democracia parece un objetivo ambicioso, es necesario, pues permitirá reconocer y rescatar los avances, como también destacar los nudos críticos que impiden que la democracia progrese hacia un estado en

el cual las personas se sientan parte de la toma de decisiones en una comunidad política que las reconozca, incluya y valore. Un diagnóstico apropiado aporta a la discusión y reflexión informada, basada en evidencia, respecto de las necesidades del país en materias político-institucionales.

Ciertamente, la mencionada evaluación no es una tarea sencilla. Pese a que el concepto de *democracia* se utiliza comúnmente, las personas tienen distintas opiniones respecto de su significado e implicancias. Por eso, para evaluar el funcionamiento de la democracia se debe primero consensuar una definición que sea la base de la evaluación y, a partir de ella, identificar las dimensiones e indicadores que la medirán. En las siguientes páginas se presenta la definición de democracia en la que se basa este Informe y se explica brevemente la estructura y alcance mismo.

El objeto a evaluar: ¿qué es la democracia?

En esencia, la democracia es el tipo de régimen político a través del cual los ciudadanos se gobiernan a sí mismos, ya sea por medio de representantes electos de forma transparente y justa, o ejerciendo ellos mismos la toma de decisiones a través de mecanismos de participación directa. La forma más tradicional y extendida es la *democracia representativa*, según la cual los ciudadanos seleccionan a representantes que integran instituciones en las que se toman las decisiones que afectan al colectivo. Aun cuando el concepto de democracia se encuentra ampliamente extendido y resulta familiar para millones de personas en el mundo, existen variantes en torno a las dimensiones que abarca. Así, la democracia como régimen político requiere ser delimitada para ser evaluada.

Un punto de partida es la concepción acotada solo a los mecanismos para acceder al poder, según la cual lo que interesa observar en una determinada sociedad es la existencia de un mínimo de instituciones y condiciones que aseguren que los representantes sean electos y se renueven en el poder a través de elecciones refrendadas por la ciudadanía y caracterizadas por ser libres, justas, competitivas e institucionalizadas, en lo que se conoce como *democracia electoral*. Pero también se puede entender la democracia como una forma de organización de la sociedad que tiene como objetivo la expansión de la ciudadanía social, civil y política. En este caso la democracia no solo se entiende en términos formales como la serie de procedimientos e instituciones que permiten elecciones democráticas, sino también como un concepto integral que implica la protección y reconocimiento del amplio abanico de derechos humanos que hacen posible el ejercicio de la ciudadanía. Aquí es el ciudadano, en tanto individuo autónomo, el portador de derechos y quien participa de las decisiones de una comunidad democrática. Esta noción más extensiva de la democracia, que se conoce como *democracia de ciudadanía*, considera fundamental la existencia, buen funcionamiento y fortaleza del Estado para garantizar los mencionados derechos y así contribuir a la profundización democrática. Como afirma el Informe sobre Democracia del PNUD (2004), bajo Estados débiles y mínimos solo puede aspirarse a alcanzar democracias minimalistas-electorales. La democracia de ciudadanía requiere, por tanto, de una estatalidad que asegure la existencia efectiva de los derechos tanto civiles como sociales y políticos.

Desde el retorno a la democracia en Chile en 1990, diversos indicadores con validez internacional han posicionado positivamente al país en distintas dimensiones de la democracia. En particular, el Índice de Democracia Electoral (IDE), diseñado por el PNUD, que evalúa dimensiones de la democracia relacionadas con el proceso electoral, muestra resultados positivos

Democracia electoral versus democracia de ciudadanía

“La democracia encuentra su fundamento filosófico y normativo en una concepción del ser humano como sujeto portador de derechos. En ella se distingue la idea del ser humano como un ser autónomo, razonable y responsable. Esta concepción subyace a toda noción de ciudadanía, incluso de la ciudadanía política. La democracia es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; establece reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder que son consistentes con la ya mencionada concepción del ser humano. Las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, y las reglas y los procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno (conjunto al que llamamos democracia electoral) son componentes esenciales de la democracia y constituyen su esfera básica. Pero ni en sus alcances ni en sus posibilidades de realización la democracia se agota en esta esfera. El desarrollo de la democracia en América Latina constituye una experiencia histórica única, caracterizada por especificidades íntimamente relacionadas con los procesos de construcción de la Nación y de las sociedades latinoamericanas, incluyendo sus diversas identidades culturales.”

(PNUD, 2004.)

para el caso de Chile, al que le otorga un puntaje de 0,75 en una escala de 0 a 1.¹ Este resultado se condice con otras evaluaciones internacionales sobre democracia, tales como *Freedom House*, *Polity IV* y *Democracy/Dictatorship*. En general, estas evaluaciones se sustentan en una definición de la democracia acotada a la competencia por el poder, a la esfera electoral y de representación. En sus resultados evidencian un buen desarrollo y práctica institucional del régimen democrático chileno, y destacan que el derecho a voto es universal para todos los ciudadanos residentes y que los representantes a cargos públicos acceden y se suceden en el poder a partir de estos procesos, de acuerdo con la normativa vigente. Más aun, dichos resultados se han mantenido estables en el tiempo, lo que diferencia a la democracia chilena de la de otros países de la región.

¹ El Índice fue actualizado por última vez en 2002. Para entonces Chile no obtenía el puntaje máximo porque existía la institución de senadores designados, que limitaba la posibilidad de que las preferencias de la mayoría ciudadana se vieran representadas en el Congreso, y que las elecciones fuesen el medio para acceder a cargos públicos.

FIGURA 1
Relación entre democracia electoral y democracia de ciudadanía



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, es importante destacar que estos índices no entregan una evaluación en profundidad sobre cómo funcionan las distintas instituciones, ni tampoco de cómo evolucionan las otras dimensiones de la democracia. La calidad y extensión de los derechos de ciudadanía que permiten el funcionamiento del régimen democrático, o la valoración que hacen los ciudadanos de sus instituciones no son parte de la mayoría de estos análisis. Para evaluar la democracia desde una concepción más expansiva se requiere tener en cuenta el complejo entramado institucional que la conforma, junto con las distintas dimensiones que implica en procesos políticos tales como la gobernabilidad, la participación y la rendición de cuentas.

Así, el funcionamiento de la democracia requiere necesariamente del ejercicio de derechos, en la medida que éstos sustentan tanto los mecanismos de representación y competencia por el poder (elecciones) como los mecanismos de deliberación y participación en la toma de decisiones. La representación y participación dependen de la capacidad de los individuos y grupos de ejercer derechos de ciudadanía, por lo cual la garantía de los mismos es fundamental. Entonces, mecanismos e instituciones eficaces de participación y representación contribuyen a garantizar y ex-

pandir los derechos sociales, económicos, civiles y políticos de las personas en una determinada comunidad democrática.

El factor clave entre uno y otro modelo radica en entender que la sociedad está compuesta simplemente por *electores*, o bien, compuesta por *ciudadanos*. Estas diversas concepciones implican cambios en una doble dirección: desde la ciudadanía hacia los representantes, en que se toma conciencia de los derechos y se los ejercita responsablemente; y desde los representantes hacia la ciudadanía, de modo que se reivindica y actualiza la institucionalidad para que la participación política y ciudadana se pueda dar de forma integrada y en calidad igualitaria a medida que los derechos se expanden.

La visión amplia de democracia de ciudadanía, y su estrecha relación con el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales, es la que inspira esta auditoría. Para el PNUD, la democracia tiene un valor en sí mismo, pero también constituye un medio para avanzar hacia un desarrollo humano pleno. Es en la esfera pública y a través de la política que los individuos y colectivos deliberan y toman decisiones que pueden generar condiciones más equitativas, eliminar la desigualdad, y aumentar las capacidades y oportunidades de las personas. Para que esas decisiones sean en beneficio de todos se requieren procesos de deliberación, participación y representación efectivos y orientados por el principio de igualdad. No basta, ciertamente, con elegir representantes para dicho cometido, sino que además se requiere que la representación en sí sea efectiva y favorezca que la ciudadanía sea partícipe del proceso político y legitime el proceso deliberativo. De esta manera, la democracia es el único régimen de gobierno que permite avanzar en forma sostenida hacia un desarrollo humano inclusivo.

“En democracia, el sistema legal, comenzando por sus más altas reglas constitucionales, establece que los ciudadanos, al votar en elecciones limpias e institucionalizadas, son la fuente de la autoridad que ejercen sobre ellos el Estado y el gobierno. Los ciudadanos

no son solo portadores de derechos y obligaciones; ellos son también la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el Estado y el gobierno invocan cuando toman decisiones colectivamente vinculantes. Esta es otra característica específica de la democracia; todos los otros sistemas políticos fundamentan el derecho a gobernar en fuentes distintas de la soberanía popular expresada en elecciones limpias e institucionalizadas.”

(PNUD, 2004: 59)

Llevar a la práctica estos ideales democráticos es una tarea difícil y, por lo mismo, su evaluación resulta compleja, más aun porque la democracia está en constante transformación y adaptación de acuerdo con los procesos de deliberación de cada comunidad política. Entonces, la mayor o menor calidad en general, y en particular en los distintos aspectos que la componen, no resulta sencilla de definir ni tampoco necesariamente comparable u homologable.

Además de la noción de *democracia de ciudadanía*, este Informe toma en consideración la propuesta de IDEA Internacional (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral) sobre la elaboración de evaluaciones a la democracia. Su propuesta se sustenta en dos principios democráticos clave: el *control popular* y la *igualdad política*. Es decir, que en una democracia la toma de decisiones políticas se debe caracterizar por un control ciudadano eficaz e inclusivo, de modo que todos los ciudadanos sean considerados como iguales, sin barreras de género, grupo étnico, idioma, clase, ingreso u otras.

Una auditoría a la democracia en Chile

La presente auditoría a la democracia no pretende ser la única y final evaluación de la calidad de la democracia en Chile, sino una de tantas aproximaciones que pueden hacerse al estudio del funcionamiento del sistema político, de sus instituciones y de su efecto en el ejercicio

de derechos de la ciudadanía. Este Informe da cuenta de un esfuerzo de evaluación amplio, en el cual la evidencia presentada conduce al lector a sacar sus propias conclusiones respecto del estado de la democracia en el país, de sus ámbitos positivos y de sus áreas deficitarias. En este caso, la *democracia de ciudadanía* y los principios democráticos clave de IDEA Internacional han servido de guía para la exposición y el análisis.

La discusión se basa en la propuesta de evaluación de IDEA, que parte de un conjunto de preguntas sobre la democracia, adaptadas y complementadas para el caso de Chile. Las principales áreas de análisis son “Ciudadanía, legislación y derechos”, “Participación y representación”, y “Gobierno, Estado y democracia”. En torno a estos tres pilares se desarrollan doce capítulos temáticos que corresponden a las principales dimensiones de la democracia. Para abordar cada una de ellas se revisó no solo su definición y conceptos, sino también el marco normativo, los indicadores de práctica institucional y de ejercicio de derechos, junto con datos de estudios de opinión pública. En cada capítulo se destacan tanto los avances en la profundización de dicha dimensión como los déficits democráticos y los aspectos que se debe mejorar para garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo. Si bien cada capítulo presenta información que por sí sola entrega al lector una visión general del tema en cuestión, las distintas secciones están estrechamente relacionadas, en consonancia con una noción de democracia que supone instituciones y prácticas que no operan de forma aislada.

El objeto de este Informe no es proponer medidas de acción ni reformas concretas para el fortalecimiento de la democracia, sino identificar las áreas específicas en las que tal demanda es reconocible y sostenida por evidencia. Se espera que este Informe aporte un diagnóstico profundo sobre el funcionamiento y desafíos de la democracia en Chile, y que contribuya a ampliar el debate público sobre la creciente brecha entre las expectativas de la ciudadanía y la capacidad del régimen democrático para atenderlas. Además, esta auditoría busca aportar con datos e información

TABLA 1

Estructura temática del informe

Ciudadanía, legislación y derechos	Participación y representación	Gobierno, Estado y democracia
Nacionalidad, ciudadanía y discriminación	Elecciones libres y justas	Eficacia gubernamental
Estado de derecho y acceso a la justicia	Participación, asociatividad y movimientos sociales	El rol del Congreso en democracia
Derechos civiles y políticos	El rol democrático de los partidos políticos	Gobiernos subnacionales y descentralización
Derechos económicos y sociales		Integridad en la vida pública
		Control civil de las fuerzas militares y policiales

que alimenten la reflexión, el diseño y la aprobación de reformas legislativas, administrativas y en el ámbito de las políticas públicas para avanzar en fortalecer el sistema democrático.

Estructura del Informe

El Informe se organiza en tres partes principales y doce capítulos temáticos. Cuenta además con un capítulo introductorio que describe, a grandes rasgos, el funcionamiento democrático a partir de la evaluación que la ciudadanía hace del funcionamiento de la democracia.

La primera parte comienza con el capítulo “Nacionalidad, ciudadanía y discriminación”, donde se revisa de qué forma se construyen y entienden los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, y cómo se establecen los criterios de definición del sujeto democrático, titular de derechos. En este capítulo no solo se revisa la definición de los mismos, sino también cómo los derechos que se vinculan a dichos conceptos se aplican a todos los grupos de la sociedad. En el análisis se otorga especial énfasis a los grupos históricamente vulnerados en el ejercicio de sus libertades o que son frecuentemente víctimas de discriminación.

En el segundo capítulo, “Estado de derecho y acceso a la justicia”, se analizan los aspectos clave de la aplicación de las leyes en el territorio, con especial atención a la posible existencia de grupos que actúan por sobre ella, incluidos funcionarios y autoridades públicas. También se observa si el sistema judicial ofrece un trato igualitario a todas las personas y no discrimina. Finalmente,

se examina la percepción de la ciudadanía sobre el sistema judicial del país, a partir de la revisión de estudios de opinión pública.

En el tercer capítulo, “Derechos civiles y políticos”, se revisa la manera como se ejercen los principios de libertad individual en el marco del Estado de derecho, de forma que permitan avanzar en el fortalecimiento democrático a través del respeto cada vez más extendido de los derechos de ciudadanía. Asimismo, se considera cuáles han sido las posibilidades reales de ejercer los derechos civiles y políticos para las personas en el país, y se proporciona información acerca de las transgresiones del Estado, ya sea por acción u omisión, respecto de la garantía de estos derechos. En relación con esta dimensión de la calidad de la democracia, se evalúa si la integridad y protección de la población frente a la violencia tanto pública como privada está garantizada. A su vez, se indaga en si la ley resguarda expresamente los derechos civiles y políticos, en línea con lo establecido en los convenios internacionales que el país ha suscrito, al tiempo que se analiza la posible violación sistemática de dichos derechos.

En el último capítulo de la primera parte, “Derechos económicos y sociales”, se examinan los indicadores que dan cuenta de la garantía en el ejercicio de derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. En relación con esta dimensión de la democracia, se evalúa en qué medida estos derechos están garantizados para toda la población, lo que implica la reducción de los niveles de pobreza, la mejora en el acceso a educación, vivienda y salud, y mejores condiciones laborales y de empleabilidad.

La segunda parte de esta auditoría a la democracia, sobre *Participación y representación*, comienza con el capítulo “Elecciones libres y justas”, en el que se revisa si los mecanismos de competencia por el poder, de selección de autoridades y las condiciones en las cuales dichas elecciones se realizan cumplen con los criterios necesarios para que el funcionamiento democrático sea el esperado. Para eso es necesario conocer si existe competencia electoral, la posibilidad cierta de votar y participar como candidatos, transparencia, ausencia de coerción, y si los resultados de las votaciones tienen amplia legitimidad. A su vez, se examina si a través de elecciones periódicas los ciudadanos ejercen el control de las autoridades, de los gobiernos y sus políticas, pues además de las condiciones en las que se ejerce el voto, interesa saber si efectivamente la manifestación de preferencias políticas a través del sufragio tiene injerencia en los asuntos públicos.

El segundo capítulo de esta sección, “Participación, asociatividad y movimientos sociales”, se divide en cuatro temáticas clave sobre la participación para la democracia. En primer lugar, se analizan las herramientas institucionales de las que disponen los ciudadanos para participar en los procesos de definición de políticas públicas. Junto con ello, se revisa el grado y representatividad de la participación electoral en Chile, para lo cual no solo se examina la cantidad de ciudadanos que ejercen su derecho en las urnas, sino también factores relacionados con la disminución de la participación electoral, tanto institucionales –es decir, las estructuras que incentivan la participación– como actitudinales –es decir, el interés en la política y la legitimidad de las instituciones democráticas–, entre otros. En tercer lugar, se analiza la participación en organizaciones y movimientos sociales. Por último, se estudia el alcance de la participación de las mujeres y las diferencias de género en la actividad pública.

La segunda parte de este informe termina con el capítulo “El rol democrático de los partidos políticos”, donde se analiza la situación actual y el rol de los partidos políticos chilenos en el sistema democrático. En las distintas secciones se

revisan las condiciones institucionales y políticas para la creación y funcionamiento de partidos, las dinámicas internas de toma de decisiones, selección de autoridades y candidaturas, así como la comunicación e interlocución con la ciudadanía, y los esquemas de financiamiento. Para evaluar la contribución de los partidos al funcionamiento democrático se analiza si las normas para la creación de partidos permiten que se constituyan nuevas alternativas políticas y tengan la posibilidad de competir por el poder. Junto con lo anterior, se evalúa que su organización interna los convierta en partidos programáticos con la capacidad de contribuir y mantener gobiernos en ejercicio, y no en unidades basadas solo en liderazgos individuales.

La tercera y última sección del Informe, *Gobierno, Estado y democracia*, comienza con el capítulo “Eficacia gubernamental”, en el que se evalúa hasta qué punto los gobiernos en Chile han llevado adelante las políticas públicas que los ciudadanos proponen y que han refrendado a través de las elecciones. Para ello se revisan las capacidades de que dispone el gobierno para responder a las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos. Además, se examinan las posibilidades de la ciudadanía de conocer las políticas propuestas e implementadas y de ejercer control sobre ellas. Para los fines de este capítulo, un *gobierno eficaz* es aquel que bajo criterios de apertura y rendición de cuentas desarrolla su programa al tiempo que sirve y responde a los ciudadanos.

En el segundo capítulo de esta tercera sección, “El rol del Congreso en democracia”, se estudia la contribución del Congreso Nacional, como órgano del Poder Legislativo, al proceso democrático chileno. En términos generales, se analizan las tres grandes funciones que debe cumplir (legislar, fiscalizar y representar) y la percepción que tienen los ciudadanos respecto del cumplimiento de dichas funciones. Para ello se analiza tanto el marco institucional como la práctica. Se evalúa si el Congreso y los parlamentarios cuentan con atribuciones en materia legislativa que les permitan efectivamente proponer, negociar y lograr consenso en materia de generación de

leyes. También se revisa si el Legislativo posee las facultades suficientes para controlar la acción de los otros poderes del Estado y sus funcionarios, al tiempo que se examina si el ejercicio de dichas facultades cumple con el objetivo esperado, en vez de transformarse en una herramienta electoral o meramente declarativa. Finalmente, se analiza si la composición del Congreso representa a la población en materia de intereses políticos y de estructura sociodemográfica, al igual que la evaluación que la ciudadanía tiene del Congreso.

El eje del siguiente capítulo, titulado “Gobiernos subnacionales y descentralización”, es el examen de la redistribución del poder, y las facultades de decisión y administración desde el gobierno central hacia entidades subnacionales y sus efectos en el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos. Para ello se revisa la independencia, atribuciones, capacidades y recursos de los niveles subcentrales en los aspectos políticos, administrativos y fiscales, teniendo en cuenta cómo se han ido modificando en el tiempo para descentralizar la toma de decisiones. Se observa en específico el traspaso de facultades desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales y los municipios. También se examinan las atribuciones políticas de los niveles subnacionales y la posibilidad de los ciudadanos de participar en la toma de decisiones en sus territorios mediante plebiscitos y otro tipo de instancias tanto electorales como deliberativas. Finalmente, se observa la opinión de los ciudadanos respecto del gobierno local y la evaluación de dicha instancia de administración.

En el cuarto capítulo de la sección, “Integridad en la vida pública”, se analizan las garantías de integridad y probidad en la esfera pública en Chile, así como la institucionalidad y los mecanismos

disponibles para asegurar la transparencia y probidad en el funcionamiento estatal. Utilizando los indicadores más reconocidos en este ámbito, se evalúa la eficacia de la separación entre la función pública y los negocios personales e intereses familiares de los funcionarios, así como las medidas para proteger tanto a éstos como al público de ser implicados en sobornos. Finalmente, se evalúa la opinión de la ciudadanía acerca de temas como la confianza y la eficacia del combate a la corrupción. Para señalar que la integridad en la vida pública está asegurada, se estudian los niveles de corrupción y la existencia de mecanismos efectivos de prevención de estos actos por parte de funcionarios. Se analiza además la percepción de la ciudadanía sobre la integridad de autoridades y funcionarios, junto con el nivel de corrupción presente en el país.

Esta auditoría termina con el capítulo “Control civil de las fuerzas militares y policiales”, en el que se analiza el sector seguridad, tomando en cuenta la gobernabilidad en defensa y en seguridad pública. Con este objetivo se exponen las reformas a la institucionalidad de seguridad nacional y los nuevos acuerdos sancionados para el sector que han permitido institucionalizar una estructura de defensa nacional bajo conducción civil, y además se revisan las estrategias institucionales centradas en la profesionalización de las instituciones policiales (Carabineros y Policía de Investigaciones). También se da cuenta de los avances y desafíos pendientes en lo que respecta a la rendición de cuentas y a la transparencia, especialmente en relación con la aplicación de disciplina, justicia militar y casos de abuso de la fuerza policial, para el correcto funcionamiento y el debido control civil de la actividad de seguridad y orden público.

Antecedentes sobre el funcionamiento de la democracia en Chile: La visión de la ciudadanía

Antes de hacer un examen profundo y específico de las distintas dimensiones que componen esta auditoría a la democracia, es necesario introducir algunos conceptos generales sobre la democracia en Chile. La definición de democracia que hace propia este Informe considera que los ciudadanos son el eje central del análisis. En consecuencia, en las siguientes páginas se contextualiza el momento actual del régimen político chileno según la percepción que manifiesta la ciudadanía en distintos estudios de opinión. Este tipo de estudios no solo ofrece una aproximación válida a la forma como los ciudadanos perciben el sistema político y el funcionamiento democrático, sino que además permite la comparación en el tiempo y con otros países.

En esta sección se muestra que aunque los principales indicadores institucionales que se utilizan internacionalmente sitúan a la democracia chilena como una de las que posee un mejor funcionamiento en América Latina, la evidencia en términos de percepciones ciudadanas es más matizada e implica grandes desafíos para la democracia y sus instituciones. Si bien la ciudadanía exhibe una significativa adhesión normativa hacia el régimen democrático —que ha crecido en forma sostenida desde la transición a la democracia a comienzos de la década de los noventa—, este apego normativo no se traduce en una valoración positiva del funcionamiento efectivo de la democracia en Chile. La satisfacción con la democracia y sus instituciones —expresada por los ciudadanos en diversas encuestas— es baja, y la brecha entre el apoyo en términos abstractos y la evaluación práctica es una de las mayores y más pronunciadas de la región. Esta baja satisfacción con el desempeño democrático no es homogénea en toda la población, sino que es más pronunciada entre los jóvenes y los estratos socioeconómicos bajos. Además, y a pesar de que la visión respecto del futuro democrático

del país es positiva, dicha percepción se ha estancado en el último tiempo. Todo lo anterior se evidencia especialmente en la poca confianza de la ciudadanía hacia instituciones esenciales de la democracia representativa, tales como el Congreso y los partidos políticos.

En este escenario, la ciudadanía presenta una postura favorable hacia una serie de reformas políticas propuestas como solución a algunos de los déficits de la democracia chilena, tales como primarias para seleccionar candidatos a cargos de elección popular, la introducción de cuotas electorales de género, la reforma al sistema electoral binominal, e incluso una reforma constitucional llevada a cabo por votación directa de la ciudadanía. La postura crítica de los ciudadanos ante la política y sus instituciones no implica un malestar con el régimen de gobierno, sino con la forma como opera en términos concretos; por lo mismo, se evidencia una tendencia significativa a avalar reformas que, al menos a los ojos de la ciudadanía, apuntan a mejorar la democracia y el desempeño de sus instituciones.

Las críticas al funcionamiento democrático no son intrínsecamente problemáticas y tienen una doble interpretación. Primero, una negativa, en tanto dan cuenta de que la ciudadanía reconoce déficits y percibe problemas que la afectan directamente, independientemente de que el diagnóstico ciudadano sea acertado o fundado. Por otro lado, se vislumbra un aspecto positivo, ya que la demanda por mejorar la democracia permite que ésta se profundice y que el proceso permanente de construcción democrática no se estanque. A lo largo del presente Informe se verá hasta qué punto las propias instituciones democráticas y otros actores políticos son capaces de hacerse cargo de dicha demanda y de generar instancias para la reflexión y deliberación para el perfeccionamiento de la democracia.

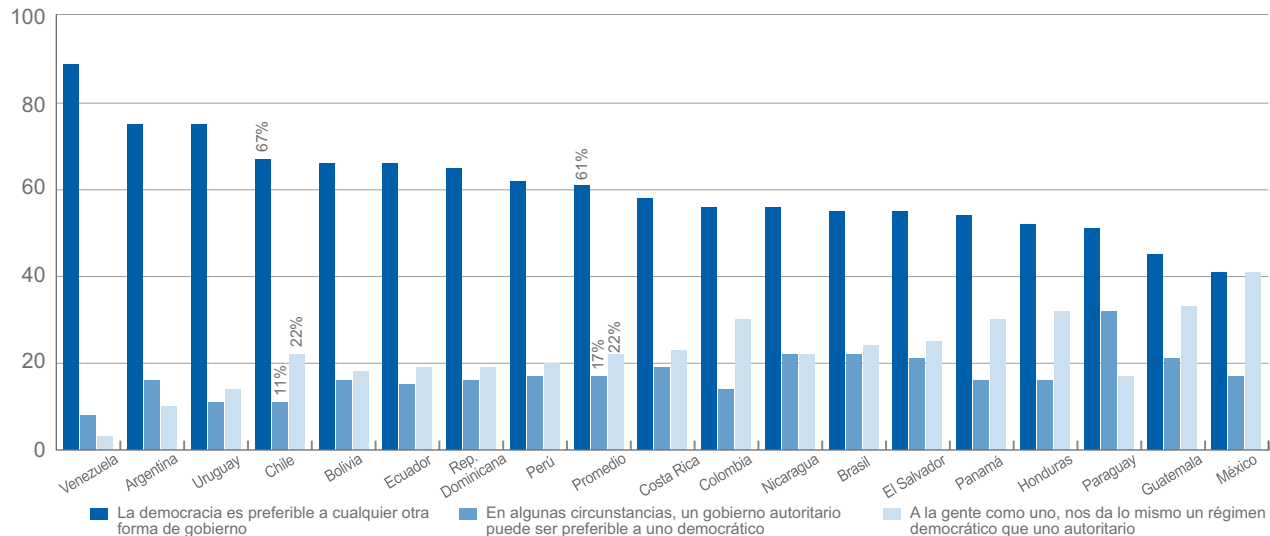
Creciente valoración abstracta de la democracia

Para evaluar la democracia en forma integral es fundamental considerar las percepciones y evaluaciones de los propios ciudadanos. Una primera aproximación la ofrece la valoración del

concepto abstracto de democracia; de acuerdo con datos de Latinobarómetro 2013, el 67% de los encuestados en Chile señala que “[l]a democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Esta pregunta es útil para observar la adhesión normativa de los ciudadanos a la democracia. Este apoyo, que en abstracto

GRÁFICO 1

Apoyo a la democracia en América Latina, 2013

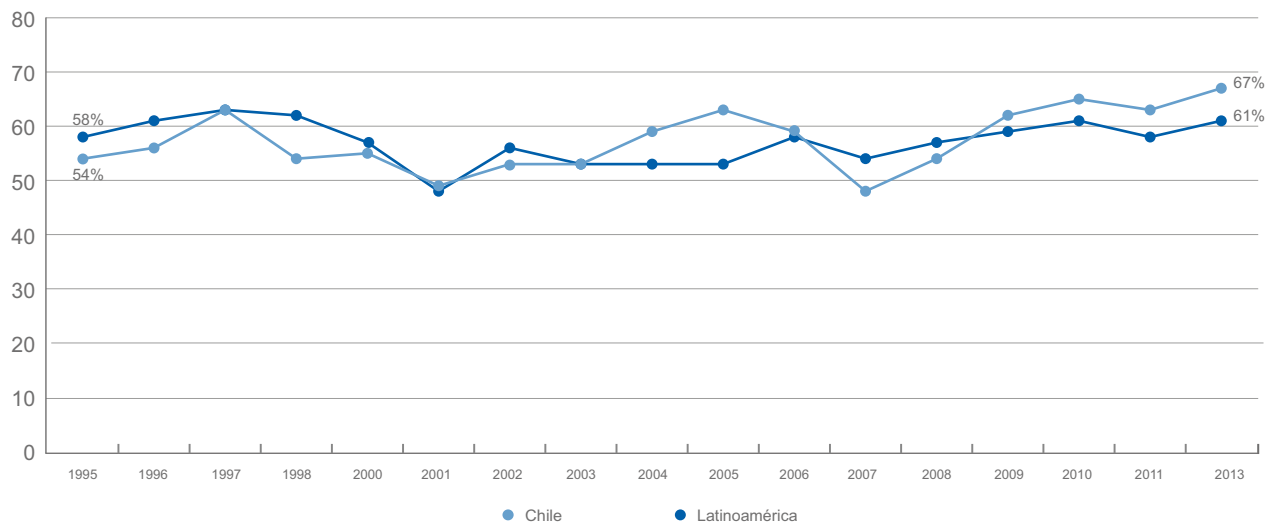


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro 2013.

Pregunta: “¿Con cuál de las siguientes frases está ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario”.

GRÁFICO 2

Evolución del apoyo a la democracia en Chile y América Latina, 1995-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro.

Pregunta: “¿Con cuál de las siguientes frases está ud. más de acuerdo? Se recogieron los promedios de respuesta por año para la opción ‘La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno’”.

es desigual y fluctuante en América Latina, varía entre el 89% en Venezuela y el 41% en México, mientras que en Chile se ubica sobre el promedio regional. Desde 1995, estos niveles han aumentado sostenidamente, lo que evidencia que los ciudadanos están cada vez más de acuerdo con que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y, por ende, cada vez se cuestiona menos su preferencia frente a otras opciones. Este aumento implica que la adhesión y justificación de un régimen autoritario, que en Chile encontraba apoyo en más del 40% de la población aún a mediados de la década de los noventa, es cada vez más baja, y llegando al 11% en 2013.

Baja satisfacción con la democracia

La valoración de la democracia y su preferencia frente a otras alternativas de gobierno no implica necesariamente que la ciudadanía no pueda tener una postura crítica ante su funcionamiento. Así, en Chile el aumento de la valoración de la democracia es paralelo a un descontento respecto de la forma como se desarrolla la práctica democrática. Según datos de Latinobarómetro, en 2013 solo el 41% de los ciudadanos están satisfechos con

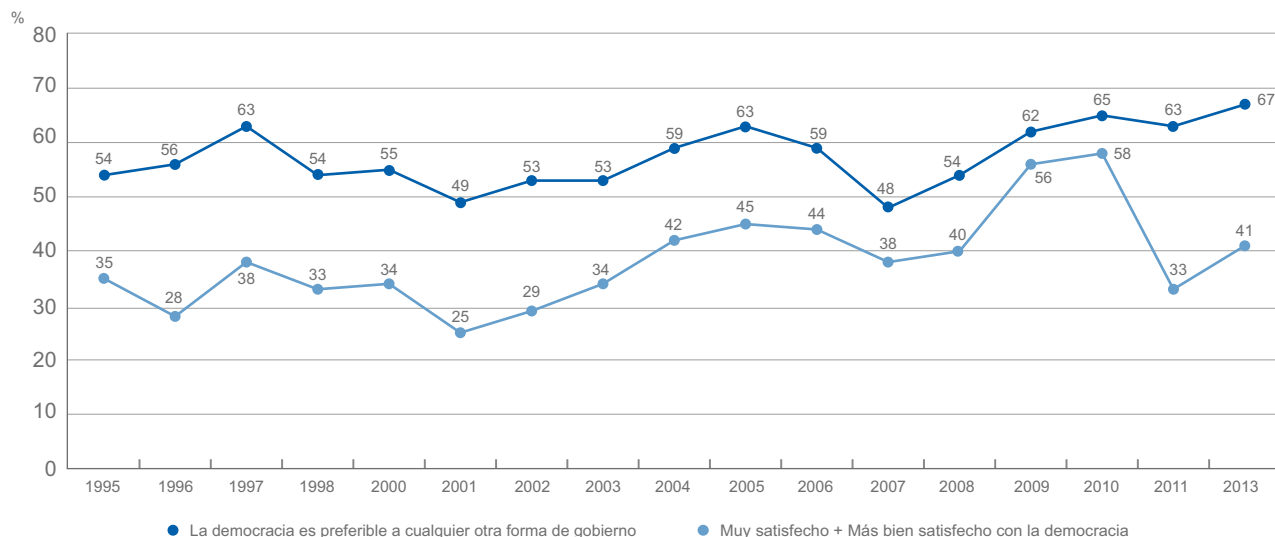
el funcionamiento efectivo del régimen, lo que evidencia un malestar con el desempeño de la democracia y una evaluación crítica de sus instituciones. La brecha entre el apoyo normativo a la democracia y la baja satisfacción con su funcionamiento, que alcanza una diferencia de 26 puntos porcentuales en 2013 es la quinta más grande en América Latina y sitúa al país solo sobre Venezuela, Perú, Honduras y Brasil.

La evidencia comparada permite constatar que la opinión de los ciudadanos respecto de la democracia no es estática ni refleja en forma directa el funcionamiento concreto de sus instituciones formales. En este sentido, la existencia de brechas entre el apego normativo y la satisfacción con la democracia en los distintos países denotan procesos más complejos que vinculan desarrollos históricos nacionales, coyunturas políticas específicas y construcciones simbólicas sobre lo que implica el concepto e ideal de democracia y cómo se percibe el funcionamiento de regímenes políticos desde la perspectiva de las personas.

En Chile, si bien la visión crítica de la ciudadanía hacia el desempeño del régimen es transversal, es más acentuada en los sectores socioeconómicos medios y bajos, que declaran estar satisfechos con el funcionamiento de la democracia tan solo

GRÁFICO 3

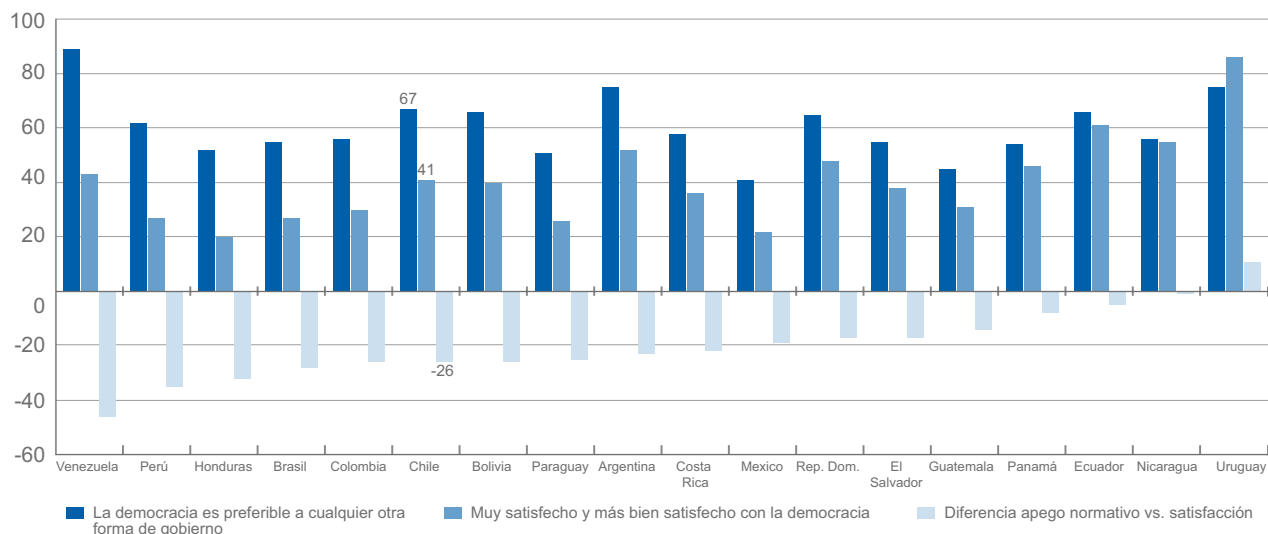
Apoyo versus satisfacción con la democracia en Chile, 1995-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro.

GRÁFICO 4

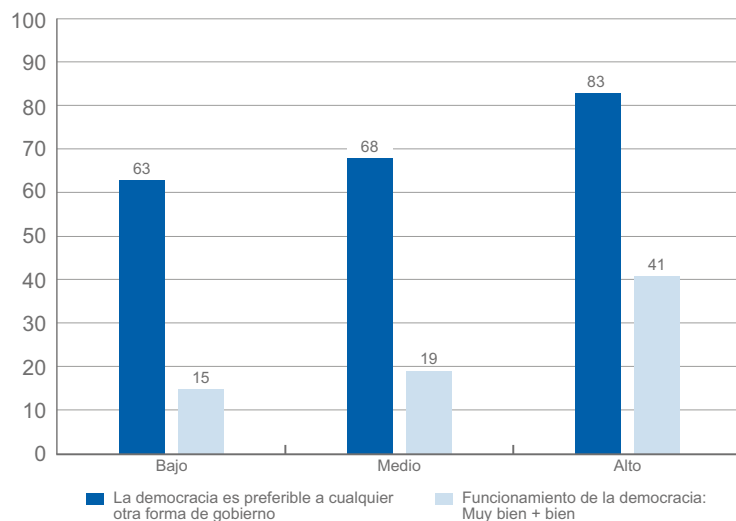
Diferencia entre apoyo y satisfacción con la democracia en América Latina, 2013 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro 2013.

GRÁFICO 5

Porcentajes de apoyo y satisfacción con la democracia por nivel socioeconómico, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Auditoría a la Democracia 2012.

Pregunta: "¿Qué tan bien o qué tan mal cree ud. que funciona la democracia en Chile? Muy bien, Bien, Regular, Mal o Muy mal". "¿Con cuál de las siguientes frases está ud. más de acuerdo? 'La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno', 'En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático' o 'A la gente como uno, le da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario'."

en un 19% y 15%, respectivamente. Ellos son, al mismo tiempo, los que en mayor proporción declaran tolerar la instalación de otro tipo de régimen, incluso uno autoritario. A su vez, los ciudadanos de niveles socioeconómicos altos

evalúan mejor el desempeño de la democracia y la valoran más en términos abstractos. La brecha entre apego normativo y satisfacción con la democracia se acentúa en los grupos socioeconómicos medio y bajo, lo que da cuenta de que existe una relación entre la evaluación de la democracia y las oportunidades, y los resultados de desarrollo que experimentan los ciudadanos en términos concretos. En otras palabras, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia también está cruzada por la profunda desigualdad que caracteriza a la sociedad chilena.

Reducción de expectativas respecto del futuro de la democracia

Junto con la alta valoración de la democracia, se aprecia un balance positivo respecto del avance democrático que ha experimentado Chile en las últimas décadas y también expectativas de contar con un país más democrático en el futuro. A partir de las respuestas de las personas consultadas sobre cuán democrático ha sido, es y será Chile, se reconoce que el país es más democrático en el presente que hace diez años o que antes de la dictadura. Al mismo tiempo, se cree que Chile será más democrático en el futuro.

Si bien la visión que se tiene sobre la democracia en el futuro es positiva y existe la percepción de que el país avanza en una senda de un progreso subjetivo, la proyección sobre el futuro es cada vez menos optimista.

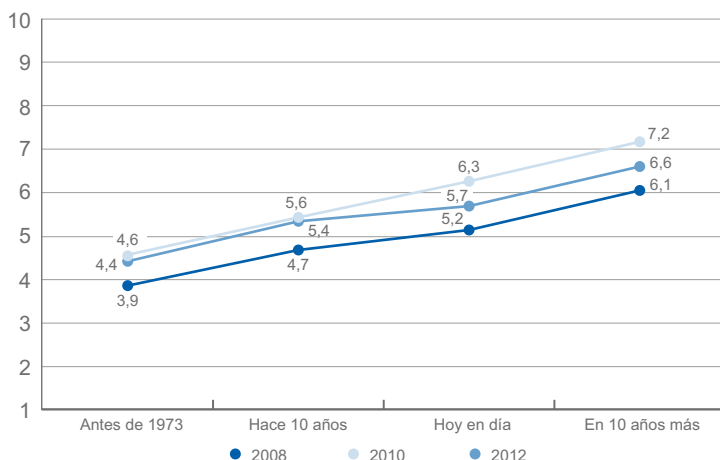
países donde la confianza es menor para ambas instituciones. En ambos casos, Chile no solamente presenta baja confianza, sino también un importante descenso en la confianza entre 1996 y 2013, una de las caídas más importantes entre

Baja confianza en las instituciones y alto apoyo a reformas políticas

El descontento con el funcionamiento de la democracia al que se ha hecho referencia se evidencia además en la baja confianza ciudadana en instituciones clave de la democracia representativa, tales como el gobierno, el Congreso y en especial los partidos políticos, los cuales ostentan el 24%, el 15% y tan solo el 9% de confianza ciudadana, respectivamente. Si bien esta baja confianza institucional no es nueva, se observa una preocupante caída en el último año observado.

Aunque a nivel comparado resulta común ver que los partidos políticos y el Congreso se encuentran consistentemente entre las peor evaluadas en materia de confianza, Chile destaca en Latinoamérica como uno de los cinco

GRÁFICO 6
¿Qué tan democrático es Chile?, 2008, 2010 y 2012*

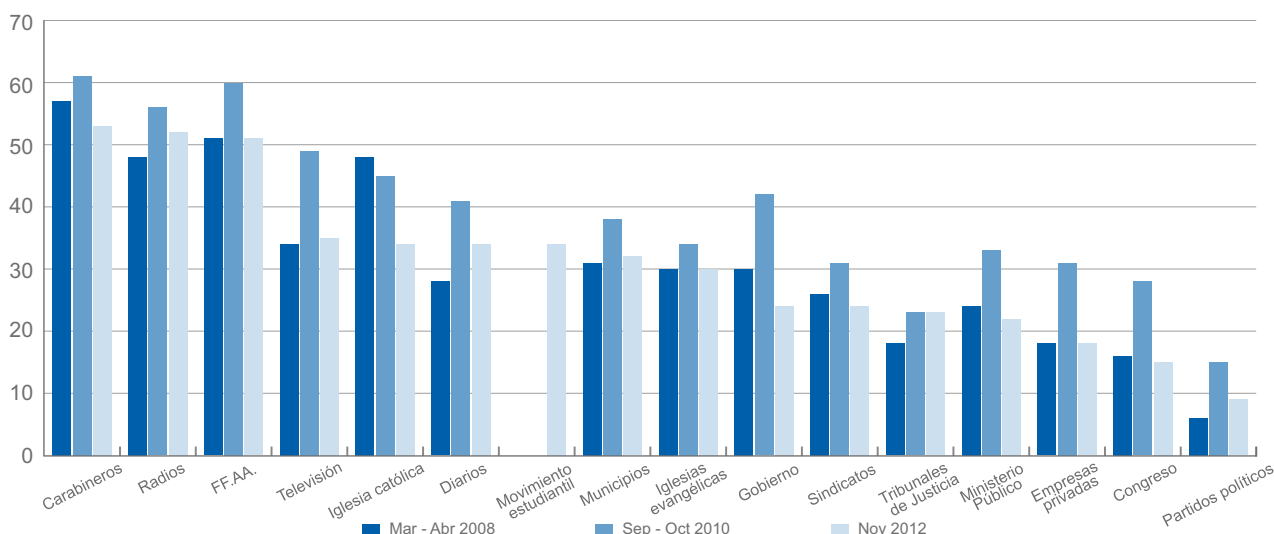


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Auditoría a la Democracia, 2008-2012.

Pregunta: "¿Qué tan democrático es Chile? Usando esta escala, donde 1 significa 'para nada democrático' y 10 significa 'muy democrático'".

* Promedio de las respuestas.

GRÁFICO 7
Confianza institucional, 2008-2012* (%)

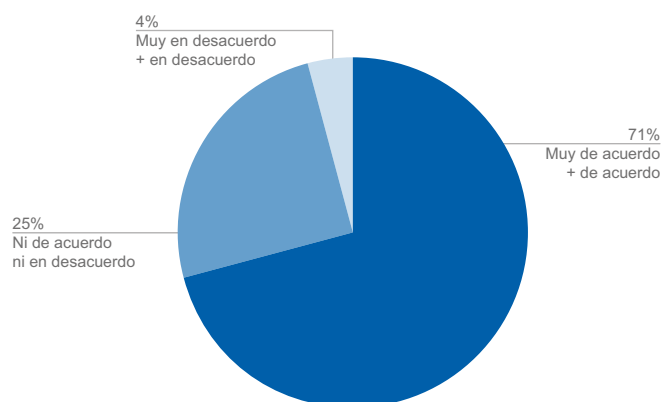


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Auditoría a la Democracia 2008-2012.

Pregunta: "A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuánta confianza tiene ud. en cada una de ellas? Veamos, ¿cuánta confianza tiene ud. en...?".

* Suma de las respuestas "Mucha confianza" + "Bastante confianza".

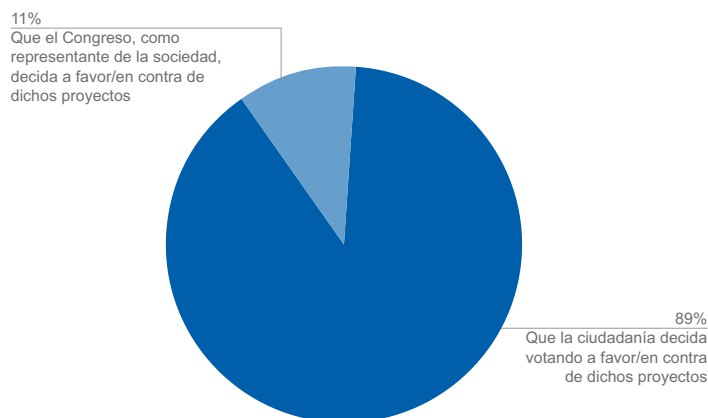
GRÁFICO 8
Reforma constitucional, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de encuesta Lapop 2012.

Preguntas: "Últimamente se ha planteado una discusión respecto a la necesidad de que se produzca en Chile una reforma a la Constitución para cambiar el funcionamiento político del país... ¿Cuán de acuerdo está Ud. con que se busque realizar una reforma constitucional? "

GRÁFICO 9
Tipo de reforma constitucional, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de encuesta Lapop 2012.

Pregunta: Suponga ahora que existen una o varias propuestas de reforma constitucional, ¿cuál cree que es la mejor forma para elegir entre dichas reformas? "

todos los países analizados en las encuestas de Latinobarómetro.

Los bajos niveles declarados de confianza en las instituciones se acompañan de la percepción ciudadana de una escasa posibilidad de ser escuchados e influir en la toma de decisiones a todo nivel. A pesar de las movilizaciones masivas ocurridas en 2011, la encuesta Auditoría a la Democracia indica que los chilenos se muestran poco participativos y con una marcada sensación de ineficacia respecto del peso que tiene su opinión en autoridades e instituciones. En 2012, el 62% opinó que es poco probable que las autoridades locales presten atención a sus demandas en caso de ser presentadas, el mismo 62% manifiesta que su opinión no sería considerada si se moviliza por temas medioambientales y un 48% expresa que al gobierno no le importa la opinión de personas como él/ella.

A la par con la amplia valoración de la democracia en términos normativos y la crítica del desempeño actual de la democracia, se encuentra un alto nivel de apoyo a una serie de reformas políticas conducentes a una mejora democrática. Se aprecia que la ciudadanía, que valora la democracia y es crítica ante su funcionamiento, está consecuentemente abierta a cambios que son percibidos, por lo menos en términos simbólicos, como mejoras. Según la encuesta Auditoría a la Democracia 2012, el 89% está a favor del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, el 70% está de acuerdo con que se legisle a favor de que los partidos políticos presenten un porcentaje mínimo de candidatas mujeres para cargos de elección popular, y el 61% apoya la introducción de primarias para que los partidos seleccionen a sus candidatos. El mismo porcentaje también está de acuerdo con que todos los chilenos en el exterior voten en las elecciones presidenciales y el 44% con cambiar el actual sistema electoral. Más aun, según datos de la encuesta Lapop 2012, el 71% está de acuerdo o muy de acuerdo con reformar la Constitución Política, y el 89% cree que esta reforma se debe decidir directamente a través del sufragio universal de la ciudadanía. Sobre este mismo punto,

a partir de datos de una encuesta del Centro de Estudios Públicos (2013), un amplio porcentaje de encuestados declaró estar de acuerdo con la propuesta de los candidatos presidenciales de realizar una Asamblea Constituyente (un 45%, versus un 22% que declaró estar en desacuerdo).

Así, si bien desde 1990 la democracia ha mejorado y el desempeño y estabilidad institucional han sido apropiados, hoy en día la ciudadanía exhibe una visión crítica respecto del funcionamiento y desempeño del régimen, en particular con sus representantes e instituciones. Dicha opinión no es contraria al régimen democrático ni pretende cambiar el tipo de gobierno, pero sí reconoce que se requieren cambios y mejoras para que la democracia cumpla con las expectativas. Por

TABLA 2
Declaración de Acuerdo con una Asamblea Constituyente, 2013

De acuerdo	44,7%
En desacuerdo	21,5%
No sabe	31,0%
No contesta	2,8%

Fuente: Encuesta CEP Septiembre-Octubre 2013.

Pregunta: "¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la propuesta de Asamblea Constituyente?"

eso, para identificar sus principales fortalezas y progresos, junto con sus mayores déficits, es necesario evaluar el estado actual de la democracia en Chile en sus distintas dimensiones. El detalle de las respectivas evaluaciones, así como su evolución en el tiempo y en términos comparados se analizan en profundidad en los respectivos capítulos temáticos de este Informe.



Ciudadanía, legislación y derechos

parte 1

capítulo 1.1

Nacionalidad, ciudadanía y discriminación



¿Existe consenso público con respecto a una ciudadanía que no discrimina?

El concepto amplio de democracia que hace propio este informe, no se agota en su consideración de régimen político, sino que se entiende también como un medio para alcanzar el desarrollo, en tanto se espera que la política y las instituciones democráticas apunten a generar condiciones más equitativas y a aumentar las oportunidades de las personas. El concepto de ciudadanía es inseparable de la democracia en tanto define al sujeto democrático, a quién goza de derechos y asume deberes previamente definidos, precisando finalmente a quiénes dentro de un territorio determinado, se le presentan garantías y condiciones para su desarrollo. La ciudadanía trae consigo ciertos derechos que no tienen otros habitantes del territorio, relacionados, entre otras materias, con la participación política, con la libertad de entrar y salir del territorio, con la residencia permanente en el país. También con derechos económicos y sociales al ser beneficiario del sistema de protección social establecido. La ciudadanía refiere a una categoría única e igual para cada persona: todos los ciudadanos deben ser tratados de la misma manera en el respeto de sus derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades, lo que implica ausencia de todo tipo de discriminación.

En el marco de la presente evaluación de la democracia resulta fundamental revisar la forma en que se construyen y entienden los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, en tanto determinan quiénes serán los miembros constitutivos de la democracia. En este capítulo, la discusión respecto a estos conceptos se presenta tomando como referencia la propuesta de evaluación de IDEA Internacional, revisando no solo la definición de los mismos sino también cómo los derechos que se vinculan a ellos se aplican en todos los grupos de la sociedad. Para ello se considera la normativa

legal vigente, así como información que refiere a la práctica en el ejercicio de derechos y la ocurrencia de hechos de discriminación. También se consideran en el análisis datos provenientes de estudios de opinión que consultan a la ciudadanía sobre estas materias. En el análisis se otorga especial énfasis a los grupos históricamente vulnerados en el ejercicio de sus libertades o que son frecuentemente víctimas de discriminación. En relación a esta dimensión de la democracia, se busca que la nacionalidad y ciudadanía se encuentren claramente definidas en los textos legales, tanto en el modo de adquirirlas como en el tipo de derechos que se asocian a ellas. A la vez, se espera que no exista discriminación sistemática de grupos de la sociedad, sea o no que gozan de la condición de nacionalidad o ciudadanía. En la evaluación se valoran las modificaciones legales que apuntan a hacer dichos conceptos más inclusivos y que aseguran su correcta aplicación, además de cuán inclusivo e imparciales resultan los mecanismos mismos mediante los cuales puede modificarse la constitución. La ausencia de dichos mínimos esperados o la falta de avances en dicha línea dan cuenta de déficits en materia democrática y aspectos a mejorar para garantizar el ejercicio de derechos de las y los ciudadanos junto con sus posibilidades de desarrollo.

Tras dicho examen, la respuesta a la pregunta con que comienza este capítulo resulta ambigua, pues se reconocen tanto aspectos positivos como negativos. **En lo formal, existe respeto igualitario de todos los habitantes del territorio y se han hecho avances para asegurar dicha garantía. Sin embargo, en la práctica, existe todavía discriminación hacia ciertos grupos de la población que pese a tener nacionalidad y condición de ciudadanía, enfrentan problemas para ejercer sus derechos en igualdad de**

condiciones, representando éste un déficit importante de la democracia chilena.

Se verá que en Chile la condición de nacionalidad o ciudadanía no son requisitos para la garantía de derechos básicos de las personas. La Constitución establece la garantía de derechos y de condiciones de bienestar básicas a todos los habitantes del territorio, no exclusiva para quienes gozan de nacionalidad, siendo el principio de igualdad y no discriminación un ideal declarado en el ordenamiento jurídico e institucional chileno. Por su parte, las bases para la adquisición de la nacionalidad y la ciudadanía se encuentran establecidas en la Constitución y las leyes, y han ido perfeccionándose con el fin de volverlas más inclusivas. La nacionalidad está definida con criterios de apertura, pues se la otorga a todo quien nazca en territorio chileno o tenga padres chilenos, sin discriminación. En cuanto a la ciudadanía las normas también son inclusivas, pues se la concede —y con ello, los correspondientes derechos políticos— a las personas que adquieren la mayoría de edad, sin discriminaciones. No hay requisitos especiales para ejercer la ciudadanía, si bien existen causales para la pérdida de los derechos que ésta confiere. Estos derechos no están sujetos al cumplimiento de deberes más allá del respeto de la ley. Además de quienes gozan de nacionalidad, los extranjeros que se han acercado en el país también pueden adquirir otros derechos asociados a la obtención de ciudadanía, como es el caso del voto en todo tipo de elección de autoridades.

El capítulo muestra que en Chile se ha avanzado en el afán de perfeccionar el marco normativo legal para que éste resguarde efectivamente los derechos de todos y todas, independientemente de las diferencias en sus identidades o adscripciones. Recientemente se aprobó una ley específica en materia de discriminación, la cual precisa que la discriminación se prohíbe en todas sus formas y puede ser duramente sancionada. No obstante, y a pesar de los avances en materia de respeto, reconocimiento y no discriminación, aún siguen existiendo grupos sociales que son y se sienten discriminados, y que requieren mayor protección en tanto son más propensos a ser vulnerados en sus derechos. Hay quienes, pese a su condición

de ciudadanos chilenos, a que pueden votar y elegir sus autoridades, se sienten aislados, poco incluidos y considerados en la política pública o, directamente, discriminados o vulnerados en sus derechos. Se verá que, en particular, las mujeres, las personas pertenecientes a pueblos indígenas y las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexo o transgénero (población LGTBI) enfrentan obstáculos efectivos para ejercer sus derechos de ciudadanía en forma efectiva y para participar en la vida pública en condiciones igualitarias. A pesar de ello, la mayoría de la población considera que ha habido avances en esta materia y reconoce que la discriminación es un problema serio, que obstaculiza el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía y que impide que todos los habitantes de Chile se sientan parte de una sociedad y un país que los reconoce y respeta como iguales, pese a cualquier diferencia.

La sección finaliza evaluando cuán imparcial e inclusivo resulta el procedimiento de reforma de la Constitución, la cual define las reglas básicas del sistema político y consagra los derechos de las personas. La descripción que se realiza en dicha sección indica que **los procedimientos al interior del espacio deliberativo del Congreso son efectivamente imparciales e inclusivos** en tanto las reformas no son impuestas, sino discutidas, y los quórum necesarios para la aprobación requieren de alianzas que incluyen al mayor número de representantes e impiden que la mayoría se imponga con facilidad sobre la minoría. Pero **desde una perspectiva más amplia, la ciudadanía se encuentra poco incluida en el proceso, pues el poder constituyente se encuentra delegado en el ejecutivo y el legislativo**. La composición del Congreso deja sectores políticos importantes sin representación, lo que no garantiza que indirectamente se incluya ampliamente a la ciudadanía, la cual concurre cada vez en menor proporción a elegir a sus parlamentarios. Además, la participación ciudadana en plebiscitos relacionados con las reformas constitucionales está considerada únicamente en un escenario de desacuerdo legislativo muy poco probable. Así, en la práctica, la participación directa de la ciudadanía en las reformas ha ocurrido una sola vez y en dictadura.

¿En qué medida la nación política y la ciudadanía estatal incluyen a todos los que viven en el territorio?

Los conceptos de nacionalidad y ciudadanía están fuertemente vinculados a nociones de identidad colectiva, respeto de derechos y cumplimiento de deberes. La presencia en un territorio y la nacionalidad se acompañan de un resguardo de derechos básicos y condiciones necesarias para el desarrollo de toda persona. La igualdad en el ejercicio de derechos de ciudadanía y nacionalidad es fundamental para establecer una democracia sólida y estable. En esta sección se revisa cómo se definen en el ordenamiento jurídico chileno los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, y bajo qué criterios se adquiere o pierde alguna de estas condiciones. Interesa apreciar qué tan inclusivos son estos conceptos para todos quienes viven en el país, sin diferencias.

Según el PNUD (2011), “[l]a ciudadanía es un precepto de igualdad básica asociada a la pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional”. En Chile, los conceptos de nacionalidad y ciudadanía de los residentes en el territorio están definidos por la Constitución Política de la República. En los últimos años no se advierten indicios de prácticas sistemáticas en las que se niegue la nacionalidad o la ciudadanía a personas o grupos específicos, o que existan discriminaciones en la declaración de estas condiciones en lo estrictamente legal.

I. Nacionalidad

La Constitución establece un solo tipo de nacionalidad, chilena, que se puede adquirir, ya sea por nacimiento en el territorio (*ius soli*), por vínculo de sangre (*ius sanguinis*) o por concesión

del Estado. A diferencia de lo que ocurre en otros países, la adopción o el matrimonio con un nacional no constituyen formas de adquirir la nacionalidad chilena ni tampoco la condición de ciudadanía. La nacionalidad que se establece sobre la base del *ius soli* aplica también para los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su gobierno y los hijos de extranjeros transeúntes, que pueden optar a la nacionalidad chilena, en conformidad a la ley.

Una reforma a la Constitución realizada en 2005 (Ley 20.050) corrigió un vacío importante del texto original en materia de nacionalidad. Con anterioridad, los hijos de chilenos nacidos en un país extranjero cuyas normas de nacionalidad se basaran en el *ius sanguinis* quedaban desprovistos de nacionalidad, pues no adquirirían la del país donde nacían ni la chilena. Para adquirir la chilena debían volver a Chile y avendarse en el país por un año, periodo durante el cual eran apátridas. A través de la reforma se eliminó el requisito de la residencia de un año.

La adquisición de la nacionalidad por concesión del Estado, o naturalización (conocida también como *nacionalización por gracia*), consta de dos procedimientos para conseguirla: mediante carta de nacionalización¹ o a través de una ley dictada especialmente para esa persona. Desde marzo de 1990 hasta enero de 2014, el Congreso ha concedido 59 nacionalizaciones por gracia, de un total de 74 propuestas legislativas. Es preciso señalar que si bien un extranjero que habita en el territorio puede no tener la nacionalidad chilena, su sola presencia supone la garantía y el respeto de derechos fundamentales, en acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por Chile. La Constitución establece expresamente que quien pisa territorio chileno queda libre, que toda persona

¹ La carta de nacionalización se dirige al Presidente de la República y puede ser solicitada por los extranjeros mayores de 21 años (18 si es hijo de un chileno/a por nacionalización) con más de cinco años de residencia en el territorio, que estén capacitados para ganarse la vida y que no estén condenados o procesados por crimen o delito simple.

es igual ante la ley y que se les garantiza a todas las personas los derechos y deberes constitucionales, entre los cuales se incluyen derechos tanto civiles y políticos como económicos y sociales.

La Constitución Política también regula las formas de perder la nacionalidad: por renuncia, por traición a la patria y por cancelación de la nacionalidad obtenida por concesión del Estado, lo que es determinado por las autoridades administrativas correspondientes. El actual texto constitucional rectificó otro vacío existente antes de la reforma de 2005, para lo cual establece que un chileno no pierde su nacionalidad por el solo hecho de adquirir otra nacionalidad, como ocurría en el texto original de la Constitución.

II. Ciudadanía

Según la Constitución de la República (art. 13), son ciudadanos “los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva”. Esta última queda definida como aquella sanción penal impuesta por crimen o simple delito que priva o restringe la libertad por tres años y un día, o más tiempo. La Constitución explicita que la calidad de ciudadano otorga el derecho a sufragio y el derecho a optar a cargos de elección popular. El ejercicio del derecho a sufragio asociado a la condición de ciudadanía no se encuentra garantizado en la práctica para aquellos chilenos residentes fuera del territorio nacional, puesto que no se ha generado un mecanismo que permita el ejercicio de su derecho cívico electoral (sobre este punto, ver capítulo sobre Elecciones).

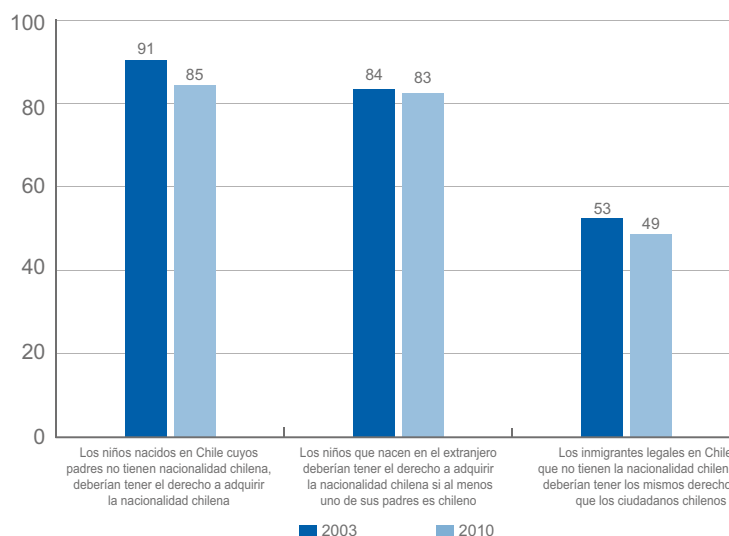
En concreto, si bien los reclamos sobre prácticas discriminatorias hacia grupos específicos de la sociedad son incipientes, en el último tiempo la situación de los inmigrantes en el país ha generado algunos reparos en torno a sus derechos de nacionalidad y ciudadanía.

Al respecto, se han realizado una serie de críticas que apuntan principalmente a la amplia discrecionalidad de la autoridad administrativa sobre el tema, puesto que no está regulado en mayor detalle por la legislación vigente. Uno de los

principales reparos, establecido por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) en su Informe 2010, es la negación de la nacionalidad chilena a niños nacidos en territorio chileno si sus padres se encuentran en situación migratoria irregular; estos niños quedan en situación de apátridas y no pueden acceder a programas estatales de beneficencia. Sobre este punto, el Comité Para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas señaló en su Informe de 2013 “su preocupación porque los migrantes, particularmente los de origen latinoamericano, continúan enfrentándose a discriminación y obstáculos en el ejercicio de sus derechos. Además nota con preocupación que ciertos medios de comunicación califican con prejuicios y estereotipos. Con respecto a los trabajadores migratorios en situación irregular en Chile, preocupa al Comité que el principio de *jus soli* no se aplique a sus hijos, lo que en algunos casos, podría conllevar a niños y niñas apátridas”. Otro reparo que hace el informe de 2010 del INDH dice relación con la demora en los procesos de solicitud de visa, pues se señala que los extranjeros migrantes pueden esperar entre seis y doce meses para obtenerla, y el reconocimiento del estatus

GRÁFICO 1

Opiniones sobre nacionalidad y derechos, porcentaje de personas de acuerdo con las afirmaciones, 2003 y 2010



Fuente: Consorcio de Centros de Estudios (CEP, CIEPLAN, Proyecto América, y Libertad y Desarrollo), PNUD, IDEA Internacional, Encuesta Nacional de Opinión Pública Proyecto Auditoría a la Democracia, septiembre-octubre de 2010, y Estudio Nacional de Opinión Pública N° 46, Tema especial: Identidad nacional (ISSP 2003), frente a la pregunta “¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está Ud. con las siguientes afirmaciones?”; se sumaron los porcentajes de respuesta válidos de las opciones “Muy de acuerdo” y “De acuerdo”, diciembre de 2003.

de refugiado puede tardar más de doce meses. Informes del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales y la Universidad de Chile también reconocen estos problemas.

Independientemente de estas controversias, en general una alta proporción de los ciudadanos declara avalar los mecanismos legales para adquirir la nacionalidad, es decir, la población reconoce como condiciones legítimas para ello tanto el haber nacido en territorio chileno como ser hijo de nacionales chilenos nacido

en el extranjero. Pero no sucede lo mismo en relación con los derechos que se les reconocen. Solo cerca del 50% de los encuestados está de acuerdo con que tanto un inmigrante como un ciudadano chileno deben tener los mismos derechos. Este menor porcentaje de aceptación del inmigrante como un igual deja entrever una clara interpretación distintiva del nacional versus el extranjero que no está asociada a una concepción de residencia, sino más bien a una cultural o sanguínea.

¿En qué medida se reconocen las diferencias culturales y cuán bien se protege a las minorías y a los grupos sociales vulnerables?

El concepto de igualdad supone una valoración de toda persona en la cual nadie es superior o inferior a otro, forma parte del consenso valórico básico de las naciones, y ha sido ampliamente reconocido como tal tanto en la legislación del país como en los tratados internacionales que Chile ha ratificado. Esta noción además está establecida en el artículo 1° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre las minorías: “Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad”.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Chile, señala que la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Pero la igualdad jurídica en caso alguno es suficiente para asegurar que todas las personas tengan las mismas oportunidades para su desarrollo o reciban el mismo trato, por lo cual gran parte de los Estados realizan una serie de acciones

positivas destinadas a hacer realmente efectiva esta noción de igualdad abstracta.

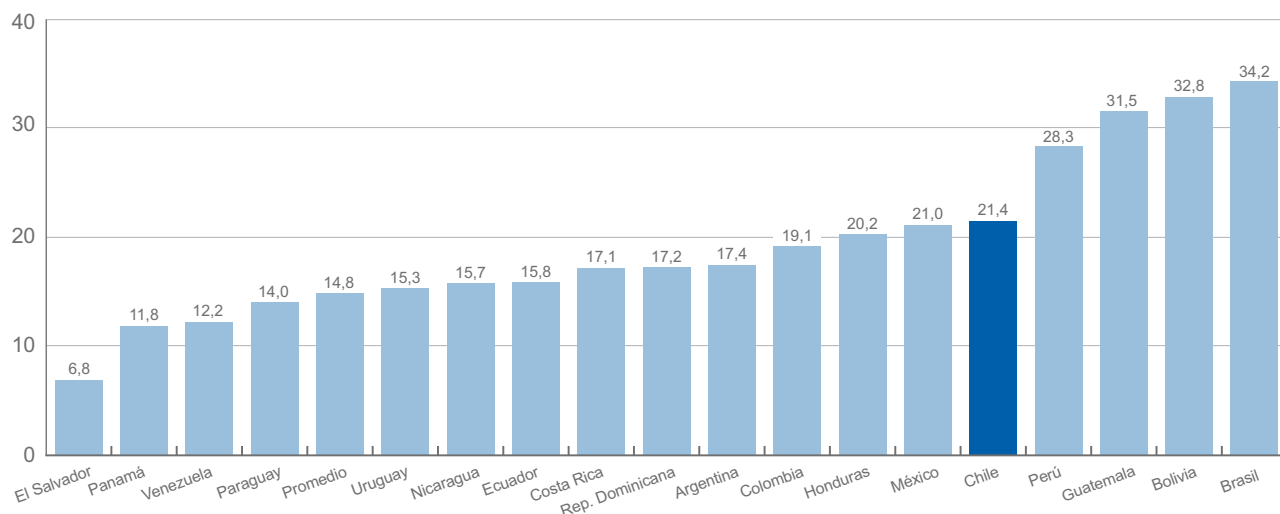
En Chile, la Constitución Política no efectúa un reconocimiento formal a pueblos o grupos específicos del país. Más bien, el texto constitucional contiene preceptos generales que sugieren un trato igualitario bajo el lema de igualdad ante la ley, reconociendo la igualdad individual de los ciudadanos y prohibiendo los privilegios, pero sin reconocer la existencia de colectivos. Específicamente, el artículo 19° de la Carta Fundamental sostiene que:

En Chile no hay personas ni grupos privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.

Pese a este reconocimiento formal, se verá que en la práctica ocurren situaciones donde no todas las personas son tratadas como iguales, hechos de discriminación que afectan la vida de quien es objeto o víctima de tal acción, lo que vulnera sus derechos. Los datos que proporcionan las encuestas de la Corporación Latinobarómetro indican que la sensación de discriminación en la población alcanza un porcentaje relativamente alto en comparación con otros países de

GRÁFICO 2

Porcentaje de encuestados que manifestó ser parte de un grupo que es discriminado en su país, 2011



Fuente: Latinobarómetro, 2011.

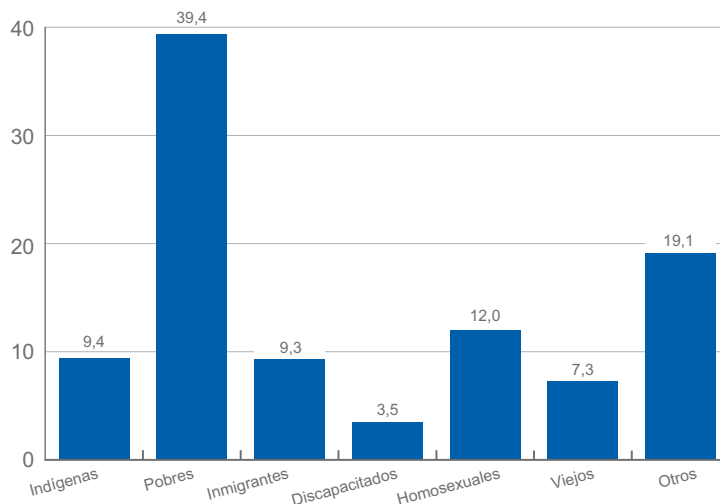
la región. En el año 2011 se consultó sobre la pertenencia a un grupo discriminado en su país. En el caso de Chile, el 21,4% de los encuestados manifestó ser parte de alguno de esos grupos, valor por sobre el promedio regional, de 19,5%, y el quinto más alto de la región.

La discriminación afecta a personas que pertenecen a minorías claramente definidas en función de la raza o el color de la piel, el idioma o forma de hablar, el país de origen y la apariencia física. Pero a menudo se olvida que en muchos casos no es necesario ser una minoría para sufrir de discriminación. Así le ha ocurrido históricamente a las mujeres, quienes han visto postergadas sus oportunidades de desarrollo debido a que han enfrentado obstáculos para integrarse en forma plena y en igualdad de condiciones a la vida pública, tanto en la esfera laboral como en los espacios de poder social, económico y político.

También se advierte discriminación en Chile por características socioeconómicas, la que afecta a un grupo importante de la sociedad, enmarcado en fronteras difusas, pero fuertemente signado por características como la comuna de origen, la apariencia y el modo de hablar. La pobreza y desigualdad traen consigo la estigmatización de grupos vulnerables de la sociedad. Así, resultan

GRÁFICO 3

Percepción de discriminación: Grupos de personas más discriminadas, Chile, 2008



Fuente: Latinobarómetro, 2008. Respuestas solo sobre el 2%.

Pregunta: "Por lo que Ud. sabe o ha oído, ¿cuál cree Ud. que son las personas o grupos de personas más discriminadas que hay en Chile o cree Ud. que no hay grupos o personas discriminadas en Chile?"

víctimas de discriminación personas pobres que ya enfrentan situaciones precarias por su condición económica, quienes no solamente reciben un trato diferente de parte de otras personas o dificultades para integrarse al mundo laboral, sino que también perciben una discriminación de parte del Estado. La pertenencia a una clase

TABLA 1

Causas de discriminación más experimentadas por servicio, 2013

Causas de discriminación	Hospitales públicos	Consultorios	Municipalidades
No ser nadie importante	37	30	45
Ser pobre	32	37	31
Ser viejo/a	22	15	13
Apariencia física	14	18	10
Por su vestuario/vestimenta	13	9	16
No tener suficiente educación	12	7	3
Ser discapacitado/a	11	10	2
Ser joven	11	17	10
Ser mujer	5	11	10

Fuente: Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos 2013. En la pregunta se contemplan solo quienes respondieron "Sí" a la pregunta: "Pensando siempre en su experiencia durante el último año, ¿se ha sentido discriminado Ud. o alguien de su familia en algún servicio público?" Los encuestados podían elegir más de una opción.

social o grupo socioeconómico es percibida como una de las principales causas de discriminación, como indican datos de la encuesta Latinobarómetro del año 2008.

Al consultar qué personas o grupos son los más discriminados, la opción "Pobres" llegó casi al 40%, varios puntos sobre el promedio latinoamericano, que bordea el 31%, con lo cual parece acertada la apreciación de la condición socioeconómica como un motivo de discriminación. Esta percepción también se refleja en la última Encuesta Nacional de Derechos realizada por el gobierno sobre atención en los servicios públicos. En ella, el 19% afirma haber sido víctima de discriminación (o un familiar). Al consultarles el tipo de discriminación del que fueron víctimas, las categorías más nombradas fueron "no ser nadie importante", "ser pobre", "ser viejo/a" y la "aparencia física o vestimenta". El servicio público donde más encuestados dijeron haberse sentido discriminados son los hospitales públicos, con el 40% de los que se sintieron discriminados, seguidos de los consultorios y las municipalidades.

Con el propósito de limitar y castigar los actos de discriminación, en mayo de 2012 el Congreso Nacional aprobó la Ley 20.609, que establece medidas contra la discriminación, conocida como "ley antidiscriminación", en un año marcado por manifestaciones a favor de la igualdad tras la muerte del joven homosexual Daniel

Zamudio, producto de una golpiza recibida a raíz de su orientación sexual. Esta ley es una conquista tardía, pero muy valiosa porque reconoce la existencia de situaciones graves de discriminación de todo tipo, y la importancia de su prevención, sanción y reparación. El proyecto se encontraba en trámite en el Congreso desde 2005, no obstante, agrupaciones y organizaciones de la sociedad civil que representan los intereses de minorías venían promoviendo una ley de este tipo desde la década anterior.

Si bien la también llamada "Ley Zamudio" logró ser aprobada producto del repudio generalizado que provocó la muerte del joven estudiante, no es privativa de la discriminación de minorías sexuales, sino que penaliza cualquier tipo de tratamiento desigual e injusto hacia una persona basado en características personales. En su artículo 1°, la ley establece medidas antidiscriminación, precisando que corresponde al Estado "elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

De acuerdo con el artículo 2° de la nueva ley, se entiende por discriminación arbitraria "toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares" en contra de cualquier persona, especialmente cuando estos actos se basan en motivos como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, edad, filiación, apariencia personal, enfermedad o discapacidad. Frente a un acto de discriminación arbitraria, la persona afectada o alguien que la represente, tiene derecho a interponer una acción de no discriminación arbitraria ante la justicia. Ello implica que no solamente los delitos o maltratos, sino cualquier negligencia o trato desigual basado en características de la persona no son admitidos. Este alcance es fun-

damental en lo que respecta al acceso a servicios públicos, a la justicia y al empleo, áreas donde se producen situaciones que pueden calificarse como discriminatorias.

La Ley 20.609 además modifica el artículo 12° del Código Penal, incluyendo como una circunstancia agravante de la responsabilidad criminal el que un delito sea cometido por algunos de los motivos que más arriba se mencionan como discriminatorios. Dicha modificación, que implica un aumento de las penas asociadas a estos delitos, recoge en parte las recomendaciones de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que instaban al Estado a reconocer los crímenes de odio y aumentar las penas para su sanción. Estos organismos proponían que la inactividad del Estado en la legislación de esta materia generaba una sensación de impunidad que no aportaba a la protección de las minorías.

En función de los elementos anteriormente presentados, se puede inferir que **un porcentaje importante de la población percibe la discriminación como una realidad que bloquea el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía y que lleva a que individuos y colectivos no se sientan integrados de forma plena en la sociedad.** Algunos grupos identificables de la población que se encuentran más desprotegidos y que son frecuentemente discriminados y vulnerados en sus derechos, aún siendo considerados ciudadanos, son las mujeres, la población LGBTI y los pueblos indígenas. A continuación se exponen particularidades de cada uno de los casos mencionados, con especial énfasis en las poblaciones indígenas.

I. Mujeres²

Las mujeres constituyen más de la mitad de la población chilena. Sin embargo, se ven expuestas

a permanentes y distintos tipos de discriminaciones por el solo hecho de ser mujeres, lo cual afecta el ejercicio y goce de sus derechos. Por eso, en muchos casos puede ser considerada una mayoría vulnerable.

Lo anterior se debe en parte a que se mantienen normas, prácticas, creencias y discursos que adjudican roles sociales distintos al hombre o a la mujer y valoran a unos por sobre otros. Estos comportamientos remiten a una forma de discriminación sutil e inconsciente, pero constante en el país, que explica la mayor exposición de las mujeres a vulneraciones de sus derechos. Así lo constató el Informe de Desarrollo Humano 2010 del PNUD, *Género: los desafíos de la igualdad*.

Esta distribución de roles entre hombres y mujeres y la valoración que la sociedad hace de ellos, así como las relaciones de poder entre uno y otro sexo, van configurando importantes inequidades que afectan a las mujeres en distintos ámbitos. Esta vulneración de derechos se acrecienta cuando a la condición de género se suma la pertenencia a un pueblo indígena, ser pobre, joven o ser parte de otros grupos que experimentan discriminación.

Una medida del efecto de la desigualdad y de la discriminación de género la ofrece el Índice de Desigualdad de Género (IDG) desarrollado por el PNUD, que muestra que pese a que en Chile se ha avanzado en materia de desarrollo humano a niveles que sitúan al país como uno de los líderes en la región (lugar 40 del ranking de IDH en 2012), existe una importante pérdida debido a las diferencias entre hombres y mujeres en áreas relacionadas con la educación y la participación política, la salud reproductiva y el mercado laboral. En 2012, el IDG fue de 0,360, cifra que ubica al país en el lugar 66 en materia de igualdad de género, mejorando en el tiempo, pero manteniéndose la brecha con el nivel de desarrollo producto de las desigualdades mencionadas.

² Para revisar en detalle la situación de marginación política y social de las mujeres en el país, ver capítulos sobre Participación política y Derechos económicos y sociales.

En relación con los derechos económicos, en Chile las mujeres aún presentan una baja participación laboral en comparación con los hombres y el resto de los países de la región. La participación laboral femenina en Chile bordea el 44% según datos de la Encuesta CASEN 2011, por debajo del promedio regional de 50,7% reportado por CEPAL (2011) y del promedio de los países de la OCDE que rondaba el 60% en el mismo año. Además, sigue habiendo una brecha significativa en términos de ingreso, pues las mujeres perciben en promedio remuneraciones un 30% más bajas que sus pares hombres. Junto con ello, a pesar del aumento en los niveles de escolaridad, las mujeres acceden escasamente a cargos gerenciales y de decisión dentro de las empresas. Para asegurar el cumplimiento de los derechos económicos se requiere implementar las leyes impulsadas. Se ha avanzado en la creación un de marco regulatorio, pero éste no se cumple a cabalidad. Un ejemplo es la Ley 20.348, de igualdad en las remuneraciones, que fue promulgada el año 2009, pero que a la fecha no ha sido implementada debido a limitaciones de recursos y capacidades para hacerlo.

Respecto de los derechos políticos, como se señala más adelante en este Informe, las mujeres ejercen su derecho a elegir, pero siguen sin poder ejercer en forma plena el derecho a ser electas. Actualmente, Chile posee uno de los porcentajes más bajos de la región en representación femenina en el Poder Legislativo, y la situación en el ámbito local no es mucho mejor (el 13,9% de las parlamentarias son mujeres y solo el 12,5% de los alcaldes). En cuanto a la participación política de las mujeres y el resguardo de su derecho a ser elegida, Chile está lejos de alcanzar los promedios internacionales. De acuerdo a los datos de la Unión Interparlamentaria (2013), el promedio mundial de participación de mujeres en el Congreso es 21,3%; en los países de la OSCE es 24,2% y en las Américas es 24,1%, mientras que Chile está por debajo de dichos valores. La misma organización, así como el PNUD y CEPAL, entre otras instituciones, han revisado la experiencia internacional y han concluido que existe evidencia fundada para mostrar que la estrategia más efectiva para promover el

aumento de mujeres en cargos electos y en cargos de decisión son las medidas de acción afirmativa como las cuotas electorales o la paridad.

El acceso a la salud sexual y reproductiva tampoco está asegurada, ni el pleno ejercicio de derechos en este ámbito. Esta es una de las materias en la que los derechos de las mujeres se ven más vulnerados. La interrupción del embarazo está penalizada independientemente de las causales, incluso cuando está en riesgo la vida de la madre. Debido a ello, no se cuenta con registros de la cantidad de abortos que se realizan, pero sí con el registro de los egresos hospitalarios por aborto, que para el año 2009 sumaban más de 33 mil, según el Informe de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (2013).

Otra muestra del déficit del resguardo de estos derechos se observa en el caso de la píldora de anticoncepción de emergencia. El uso de este método ha sido motivo de intensos debates y presiones en que se ha cuestionado su legitimidad legal. En 2010, con la dictación de la Ley 20.418, se intentó asegurar su entrega en el sistema público, ya que quienes tienen recursos para comprarla, hipotéticamente pueden hacerlo directamente en las farmacias. No obstante, sigue habiendo algunas restricciones para su entrega tanto en el sistema público como privado (Informe de Derechos Humanos 2012, Universidad Diego Portales).

Sobre la vulneración de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, el Comité de Expertos de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación en Contra de la Mujer ha realizado en varias ocasiones observaciones y recomendaciones al Estado de Chile. En sus observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53º período de sesiones (1 al 19 de octubre de 2012), se insta al Estado chileno a que:

- a) Adopte todas las medidas necesarias para proporcionar un acceso adecuado a servicios de planificación de la familia y anticonceptivos, incluida anticoncepción de emergencia,

a fin de evitar los embarazos prematuros y garantizar la debida aplicación de la nueva legislación por las municipalidades;

- b) Vele porque el personal médico solicite el consentimiento plenamente informado antes de realizar esterilizaciones, se sancione a los profesionales que realicen esterilizaciones sin dicho consentimiento y se ofrezca una reparación y una indemnización monetaria a las mujeres víctimas de esterilizaciones no consentidas;
- c) Vele porque la Circular N° A/15/47 sea debidamente cumplida y hecha cumplir por el personal médico y se informe a las embarazadas sobre la posibilidad de negarse a que se les realice la prueba del VIH/SIDA;
- d) Revise la legislación vigente sobre el aborto con miras a despenalizarlo en los casos de violación, incesto o riesgo para la salud o la vida de la madre;
- e) Realice un estudio exhaustivo, con datos estadísticos, de los abortos ilegales y practicados en condiciones de riesgo y de sus consecuencias para la salud y la vida de las mujeres, particularmente cuando se produzcan casos de mortalidad derivada de la maternidad, y considere la posibilidad de utilizar ese estudio como base para adoptar medidas legislativas y en materia de políticas.

Por último, una de las principales muestras de vulneración de los derechos de este grupo de la población es la violencia que se ejerce contra las mujeres por el solo hecho de ser mujeres. De acuerdo con el Instituto Nacional de Derechos Humanos, al menos una de cada tres mujeres ha vivido violencia en sus relaciones de convivencia. En los últimos años, el número de denuncias de hechos de violencia y de casos en la justicia ha aumentado sostenidamente. Las denuncias de violencia doméstica llegaron a 137.117 en 2010, a 155.133 en 2011, y a 144.987 en 2012 (Informe de Derechos Humanos 2013). El aumento de la denuncia no implica necesariamente que estos hechos sean hoy más frecuentes, sino también un

cambio en la conducta de las víctimas y su entorno que se atreven a denunciar. Lamentablemente, las denuncias constituyen solo una muestra parcial de la dimensión del problema en el país, pues se sabe que un porcentaje importante de mujeres aún no se atreve a denunciar la violencia de la que es víctima en el ámbito privado. Además, estas denuncias se restringen a la violencia intrafamiliar, que es la que está tipificada en la ley, pero quedan fuera otras formas de violencia contra las mujeres. No hay estudios nacionales y periódicos sobre prevalencia de la violencia de género, por lo que todavía no se puede tener claridad respecto de la dimensión del problema ni hacer un adecuado seguimiento del mismo.

A pesar de que sigue habiendo violencia, es relevante reconocer que el Estado ha dado pasos importantes para enfrentarla. Para responder a estas y otras situaciones de discriminación que afectan a las mujeres y para asegurar el pleno ejercicio de sus derechos, desde el retorno a la democracia se ha ido configurando un marco institucional y un conjunto de políticas públicas. La creación del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) a inicios de la década del noventa, como la institucionalidad encargada de promover y coordinar políticas públicas para la igualdad de género, fue significativa en este sentido. Desde entonces se han promulgado diversas leyes para eliminar las brechas y vacíos en términos de protección de los derechos de las mujeres en diversas áreas de la vida privada, como las referidas a regímenes patrimoniales en el matrimonio, la filiación de los hijos, la protección de la maternidad, la violencia intrafamiliar, entre otras; y del ámbito público, como las referidas a la igualdad en el empleo, la igualdad de remuneraciones, etcétera. También se han impulsado políticas y programas para abordar diversos problemas y situaciones de inequidad específicas, así como se ha promovido que distintos organismos públicos consideren la igualdad de hombres y mujeres en sus políticas, con distintos grados de éxito.

En 1994 se promulgó la primera ley de violencia intrafamiliar, la que fue sustituida diez años después por la Ley 20.066 del año 2005, con el objeto de mejorar el manejo y judicialización

de los casos de violencia intrafamiliar. También se ha reconocido el femicidio como una de las manifestaciones más graves de la violencia contra las mujeres, y se tipificó la muerte violenta de una mujer por el abuso del poder de género que se produce en el seno de una relación de pareja, actual o pasada, como un delito distinto a otros tipos de asesinatos (Ley 20.480, sobre femicidio, del año 2010). No obstante, el impulso de un marco legal más amplio que considere no solo la violencia en la familia, sino también otros tipos de violencia contra las mujeres es un desafío pendiente.

II. Pueblos indígenas

Un segundo grupo que enfrenta condiciones de particular vulnerabilidad en cuanto al respeto de sus derechos es el que corresponde a la población perteneciente a pueblos originarios. Según los datos del Censo 2002, 692.192 personas se declaran pertenecientes a un pueblo indígena, lo que representa el 4,6% de la población chilena. De esta cifra, 604.349 (87%), pertenecen al Pueblo Mapuche, la Etnia más numerosa. Los pueblos ancestrales del norte (Aymara, Likan Antai, Quechua, Collas y Diaguitas) representan en conjunto más del 10%. La población indígena presenta un alto porcentaje de residencia en la Región Metropolitana (28%), la Región de la Araucanía (29%), la Región de los Lagos (15%) y la Región del Biobío (8%). Dos tercios de este grupo habita zonas urbanas, sin embargo, su presencia en el sector rural es relativamente mayor en comparación con la población no indígena (26,6% y 11,5%, respectivamente, según datos de la Encuesta CASEN 2011).

Lo más relevante para efectos de este informe es que la población indígena se ve enfrentada a condiciones que la someten a una situación de mayor vulnerabilidad al ser comparada con

la población no indígena y en tanto las causas atribuibles a dicha condición de vulnerabilidad se relacionan con la falta de reconocimiento de las diferencias culturales e identitarias de los distintos pueblos. La Encuesta CASEN 2011 indica que la pobreza e indigencia continúa siendo mayor para la población indígena (19,2%) que para la población no indígena (14,0%). La mayor parte de la población indígena tiene a lo más ocho años de escolaridad, pero la proporción de personas sin educación es mayor entre indígenas. La cobertura de la educación es inferior para la población indígena en el nivel medio y superior, si bien se ha visto un aumento reciente en la cobertura.

Estos datos indican que **en Chile la población indígena vive una realidad de pobreza y exclusión social distinta a la de quienes no pertenecen a dicho grupo**. Esta situación dataría de los inicios de la República, y se explica por la manera como se fue construyendo el Estado en Chile y por la impronta del pensamiento liberal, basado en una concepción de derechos individuales, que no reconoce las identidades o derechos colectivos. Así lo reconoce el Grupo de Trabajo sobre Legislación e Institucionalidad en el Informe Final de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato³:

“No se comprendió –por las particularidades del desarrollo político de Chile– que el derecho a un trato igual supone la consideración de las diferencias y que la nacionalidad –como un vínculo que une al individuo con el Estado– no supone la pertenencia a una unidad societal bajo todos los aspectos homogéneos (...). Ese proceso histórico se tradujo en un sistema político que niega el reconocimiento a los pueblos indígenas, subsumiéndolos, en cambio, en la abstracción de la nacionalidad chilena o la ciudadanía (...). Al tratar igual a todos los habitantes –como cosa

³ La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato fue creada por Decreto Presidencial durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos y estuvo integrada por distintos representantes de la sociedad chilena, quienes a su vez conformaron grupos de trabajo sobre materias diversas. El grupo de trabajo sobre Legislación e Institucionalidad estuvo conformado por Carlos Peña, Carlos Aldunate, José Aylwin, Milka Castro, Aroldo Cayún, Rodrigo Correa, Alfredo Chipana, Rodrigo Lillo, Óscar Mendoza, Salvador Millaleo, María del Rosario Salamanca, Lucas Sierra, Antonia Urrejola, Mylene Valenzuela y Nancy Yáñez.

distinta a darles un trato que respetara igualmente todas las identidades— la legislación del siglo XIX, en la práctica, al hacer abstracción de las profundas diferencias, desfavoreció objetivamente a los indígenas, lesionando de manera severa las bases de su autoestima como pueblo y su identidad.”

(Comisionado Presidencial para asuntos indígenas, 2008)

La situación comenzó a cambiar a fines de la década de los ochenta, cuando los pueblos indígenas levantaron un conjunto de demandas con el objeto de establecer una nueva relación con el Estado. Entre los ejes centrales de esta demanda destaca el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, hasta entonces negada en el país, la participación de sus representantes en la conducción de la política indígena del Estado, la protección legal de sus tierras y aguas, y el apoyo al desarrollo económico y cultural de sus pueblos y comunidades.

Con el retorno a la democracia, se presentaron una serie de iniciativas públicas destinadas a reconocer el rol de los pueblos indígenas en el país y fomentar un desarrollo e integración respetuosos de sus culturas. Fue con este sentido que al inicio del primer gobierno democrático el Ejecutivo envió tres importantes iniciativas, de diverso alcance, que a la fecha han tenido un dispar resultado: una propuesta de ley indígena, la reforma constitucional para el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Parte importante de las demandas indígenas antes reseñadas estaban contenidas en dichas propuestas legislativas.

La Ley indígena

El proyecto de ley indígena fue aprobado en el parlamento en 1993 (Ley N° 19.253, de octubre de 1993, sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas) con importantes modificaciones, sobre todo en materia de reconocimiento y de derechos colectivos de los indígenas.

Entre los elementos centrales de la ley indígena, cabe destacar el reconocimiento de los pueblos

indígenas, de sus distintas etnias y comunidades. A diferencia de la legislación anterior, esta es aplicable a los distintos pueblos indígenas del país (Mapuche, Aymara, Rapa Nui o Pascuense, comunidades Atacameñas, comunidades Quechua y Collas, y las comunidades Kawéshkar o Alacalufe, y Yámana o Yagán de los canales australes), los que no habían sido objeto de reconocimiento o regulación jurídica, favoreciendo procesos identitarios sin precedentes. La ley se inspira en el principio de discriminación positiva y reconoce derechos a la tierra, culturales y de participación. Impone al Estado y sus instituciones la obligación de proteger y promover el desarrollo de los indígenas y sus culturas, proteger las tierras, velar por su adecuada explotación, su equilibrio ecológico y propender a su ampliación. Esto queda establecido en el primer artículo de la mencionada Ley 19.253:

El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la mapuche, aimara, rapa nui o pascuenses, la de las comunidades atacameñas, quechuas, collas y diaguita del norte del país, las comunidades kawashkar o alacalufe y yámana o yagán de los canales australes.

El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

No obstante los avances que esta legislación introdujo, ha resultado insuficiente en relación con las demandas que en materia de reconocimiento, tierras y recursos naturales fueron planteadas por el movimiento indígena al momento de la discusión de la ley. También es insuficiente respecto de las normas incluidas en los instrumentos internacionales.

De acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, los pueblos indígenas tienen derecho a gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluidos tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales, tales como los derechos a salud y educación. Tienen derecho a igual trato y a beneficiarse, como cualquier ciudadano del Estado en que viven, del desarrollo económico y del progreso de otra índole. Sin embargo, brindar las mismas oportunidades que se les entregan a otros puede no ser suficiente para asegurar que la situación de los pueblos indígenas mejore hasta alcanzar el nivel de otros grupos. Garantizar que los pueblos indígenas tengan oportunidades iguales puede requerir que los Estados tomen medidas especiales o focalizadas para compensar injusticias y desventajas históricas, incluida la doble discriminación de la que son víctimas las mujeres indígenas. El propósito de las medidas positivas especiales es llevar las condiciones de vida de los pueblos indígenas al mismo nivel de aquellas del resto de la sociedad. También deben reflejar las aspiraciones de los pueblos indígenas de proteger, mantener y desarrollar sus culturas e identidades, costumbres, tradiciones e instituciones.

Convenio 169 de la OIT

Durante los últimos veinte años, la comunidad internacional ha reconocido que se debe prestar especial atención a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. Como resultado de ello, varios instrumentos internacionales tratan los derechos de los pueblos indígenas o incluyen estipulaciones pertinentes a ellos. El principal documento jurídicamente vinculante dedicado completamente a los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de

la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989. Por otra parte, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas el 13 de septiembre de 2007. Ambos documentos reconocen el derecho de los pueblos indígenas a poseer y controlar sus tierras y, en diferente medida, su derecho a poseer, usar y gestionar los recursos naturales en dichas tierras. Establecen además la obligación de los Estados de consultar con los pueblos indígenas para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de aprobar cualquier proyecto que los afecte directamente.

La aprobación del Convenio 169 demoró más de diecisiete años en el Congreso, y fue finalmente incorporado a la legislación chilena el 15 de septiembre de 2009. Mas la ratificación en caso alguno significó el fin del debate político y jurídico en la materia. Por un lado, se discute permanentemente en las cortes, tribunales de justicia y Tribunal Constitucional, la jerarquía que tiene este Convenio (ya sea de ley simple o de rango constitucional), lo que es clave para la aplicación práctica de estas normas cuando ocurren conflictos de derechos. Por otro lado, la aplicación del Convenio depende de un marco normativo aún indefinido en su naturaleza legal, y cuyo proceso de definición y aprobación ha suscitado importantes aprensiones entre los pueblos afectados.

Un claro ejemplo de la dificultad de implementación dice relación con el proceso de consulta que el Convenio 169 establece en relación a medidas que puedan afectar directamente a los pueblos originarios, lo que implica definir y establecer procedimientos apropiados de consulta. La definición del mecanismo de consulta ha pasado por diversas etapas y al momento de redacción de este informe continuaba en discusión. Una de las principales críticas a los procedimientos de consulta iniciados desde el Ejecutivo apunta a que dichas propuestas serían impuestas y no consensuadas u originadas junto a los propios pueblos. Como lo señaló el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos

indígenas en 2012⁴: “La necesidad de realizar una “consulta sobre la consulta” no solo deriva de la obligación de Chile en relación con toda medida administrativa o legislativa susceptible de afectarles directamente, sino también de la necesidad de lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, de tal modo que el procedimiento consultivo en sí sea resultado del consenso”. También se ha criticado que las propuestas establecen los derechos de los pueblos como algo concedido y no como dado y se ha cuestionado si quienes participan en la discusión representan apropiadamente a los pueblos originarios. Mientras dicho mecanismo se define, continúa vigente un decreto -originado sin participación de los pueblos indígenas- que norma la consulta indígena (Decreto 124/2009 del Ministerio de Planificación) y que limita las materias sobre las que se debe consultar y los plazos de la consulta. Dicho decreto ha sido cuestionado por diversas organizaciones de los pueblos indígenas, expertos en convenios de la OIT⁵, por el Instituto Nacional de Derechos Humanos y por la Cámara de Diputados y el Senado, quienes solicitaron por oficio en 2011 la derogación del decreto pues no permitiría *la efectiva participación de los pueblos indígenas en las decisiones susceptibles de afectarles directamente*.

En paralelo opera el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que contiene normas sobre consulta a los pueblos indígenas para proyectos de inversión, el cual también ha sido foco de cuestionamientos por no haber sido consultado y por contener normas que no se ajustan a estándares internacionales. Tal afirmación, sin embargo, fue contestada por la Corte Suprema en 2011, la cual resolvió que la participación ciudadana del SEIA cumple con los estándares del Convenio 169, pronunciamiento que surgió como sentencia ante un recurso de protección

(Rol N°2262-2011) interpuesto en el contexto de una exploración minera.

A pesar de la ausencia de un procedimiento para la aplicación efectiva del Convenio 169, la jurisprudencia de los tribunales ha ido variando. En un inicio, la Corte Suprema mantuvo la doctrina según la cual los estándares sobre consulta previa del Convenio se cumplen en los casos en que los proyectos son evaluados por medio de Estudios de Impacto Ambiental. Es decir, basta cumplir con la legislación ambiental en materia de evaluación de impacto ambiental para dar por satisfecho el cumplimiento de la norma del Convenio. El escenario se ha ido modificando no solo en las Cortes de Apelaciones (Temuco, Valdivia y Concepción), sino también en la Corte Suprema. Lo interesante es que las sentencias consagran el derecho a la consulta previa como un derecho esencial reconocido por la Constitución y establecen que la consulta del Convenio 169 es distintiva y no queda subsumida a las normas sectoriales de la legislación chilena.

Reconocimiento jurídico y político de los pueblos indígenas

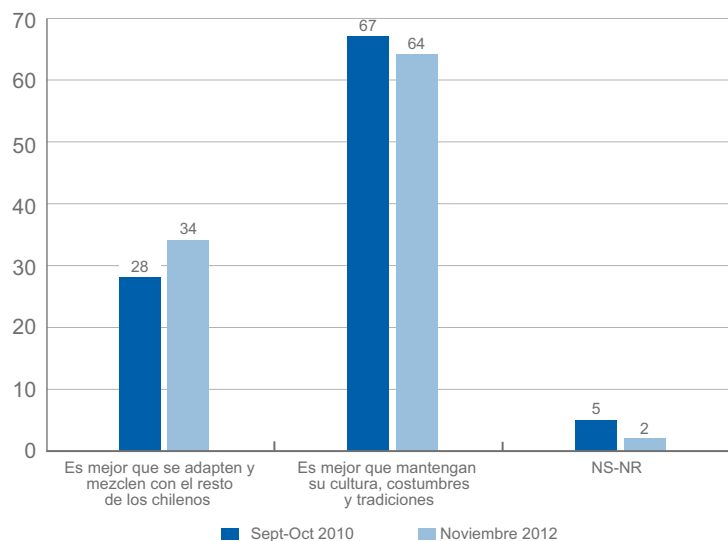
El tercer aspecto central de la agenda fue el reconocimiento jurídico y político de los pueblos indígenas. La calidad de la democracia se mide en la medida en que la nación política y la ciudadanía estatal incluyen a todos los que viven en el territorio, reconociendo las diferencias culturales y protegiendo a las minorías y a los grupos sociales vulnerables. Para estos efectos, resulta interesante revisar cómo la autoridad política reconoce la brecha entre los pueblos indígenas y el resto de la población, como también sus derechos. La postura de todos los Presidentes democráticos desde 1990 hasta la fecha ha sido, aunque con énfasis distintos, reconocer que somos una nación multicultural y comprometer su gestión para lograr

⁴ Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación al documento titulado: “Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, Chile. Noviembre de 2012. Disponibles en: <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/comentarios-a-la-propuesta-del-normativa-de-consulta-chile>.

⁵ Informe OIT 2013 sobre observaciones a la aplicación del Convenio 169 en Chile. Disponible en: <http://www.politicas-publicas.net/panel/chile-oit/1655-2013-ceacr-oit-chile.html>

GRÁFICO 4

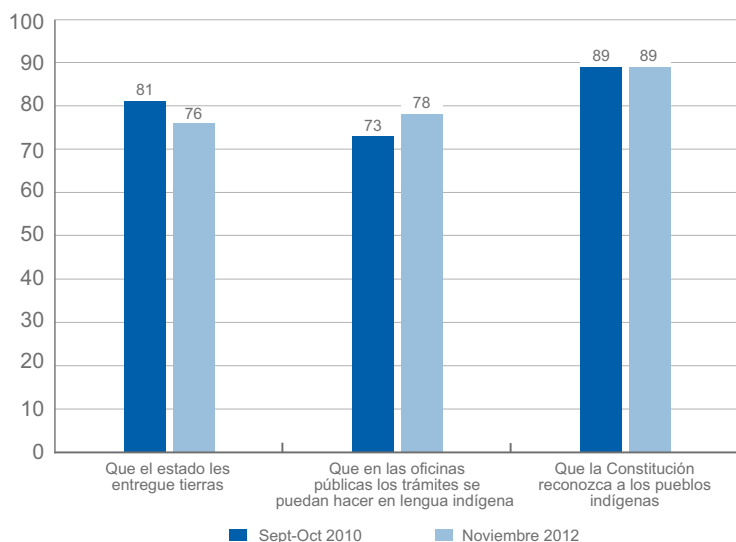
Opinión sobre la integración de los pueblos indígenas: ¿Cuál de las siguientes afirmaciones se acerca más a lo que Ud. piensa sobre los pueblos indígenas en Chile? (porcentaje), 2010-2012



Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Pública, Proyecto Auditoría a la Democracia, septiembre-octubre de 2010 y noviembre de 2012.

GRÁFICO 5

Para mantener las culturas indígenas de nuestro país, ¿qué tan importante cree Ud. que es...?, 2010-2012



Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Pública Proyecto Auditoría a la Democracia, septiembre-octubre de 2010 y noviembre de 2012.

un reconocimiento constitucional de los pueblos originarios. No obstante, hasta la fecha Chile no ha reconocido a los indígenas como pueblo ni sus derechos como entidades colectivas. En general, el acento se ha puesto en medidas para potenciar el desarrollo económico, superar la pobreza, el reconocimiento a las culturas, pero

no ha habido un efectivo reconocimiento en términos de una ciudadanía con derechos e identidades particulares, ni con acceso concreto a instancias de poder y de toma de decisiones respecto de su propio destino. **La política de asimilación se ha dejado atrás, pero se ha centrado en una política de integración que no permite un reconocimiento que de verdad los haga partícipes de la democracia, con sus características propias y autonomía para determinar su propio destino.**

Con respecto a la *asimilación cultural* de los pueblos indígenas, hoy en día la sociedad chilena parece reconocer que aquel no es el camino, sino que es necesario que los diferentes pueblos mantengan las particularidades de su identidad cultural. Al ser consultados sobre esta materia en las encuestas de opinión pública realizadas para este informe en 2010 y 2012, el 67% y el 64%, respectivamente, opinó que es mejor que los pueblos indígenas mantengan su cultura, sus costumbres y tradiciones.

Integrar a los pueblos indígenas en la sociedad chilena colisiona con la idea de interculturalidad en tanto se percibe al otro como alguien que debe ser incorporado al grupo mayor, sumándolo al desarrollo económico, la educación, la capacidad y libertad contractual individual sobre la tierra y la focalización de políticas decididas centralmente. En este proceso, el indígena no tiene un reconocimiento especial y va perdiendo características de su cultura, tales como su lengua, sus ritos, su tierra, su organización política y otros elementos de su identidad cultural, a la vez que no gana espacio en la toma de decisiones respecto de su destino. Su integración no supone el reconocimiento de sus particularidades, lo que provoca fricciones dado que existen diferencias culturales concretas, lo que, a su vez, exacerba las situaciones de discriminación y exclusión. La opción contraria a la asimilación es su reconocimiento en virtud de sus diferencias, manteniendo sus costumbres sin perder los beneficios del desarrollo nacional.

Conviene señalar algunas encuestas que indagaban sobre el tema del reconocimiento y

cómo la ciudadanía percibe esta demanda. Por ejemplo, de acuerdo con la encuesta Bicentenario (2011), el 76% considera que el Estado no debe establecer diferencias entre los ciudadanos, frente al 24% que considera que el Estado debe favorecer a algunas personas tomando en cuenta su origen étnico. Sobre el reconocimiento constitucional, los márgenes son similares: el 73% sostiene que todos deben ser reconocidos de la misma manera y el 27% que el pueblo mapuche debería tener un reconocimiento constitucional especial. La Encuesta Auditoría a la Democracia consultó a las personas sobre el tipo de respuestas que el Estado debería entregar para contribuir a mantener las culturas indígenas. En la última medición, de noviembre de 2012, el 76% apoyó la entrega de tierras, el 78% que los servicios públicos atiendan en idioma indígena además del español, y un contundente 89% concordó en que se debe reconocer constitucionalmente la existencia de pueblos indígenas.

En cuanto a la percepción de discriminación que tienen los propios indígenas, según datos de la Encuesta de Relaciones Interculturales de PNUD (2013), el 65% de la población mapuche y el 62% de la población aymara⁶ declaró en 2012 alguna vez haber sido discriminado por ser mapuche o aymara, respectivamente.

Avances y desafíos en el reconocimiento de los pueblos indígenas

Sin lugar a dudas, desde 1990 en adelante los diferentes gobiernos han avanzado en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su incorporación a la sociedad como sujetos de derecho. Los relatores especiales de Naciones Unidas han reconocido los esfuerzos de Chile en esta materia. En sus informes de 2009 y 2012, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, registró los avances realizados por el Estado de Chile

hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, al igual que la ratificación del Convenio 169 y las iniciativas de reforma constitucional en materia indígena. Además, constató un nivel importante de atención de parte del Estado a los asuntos indígenas, especialmente en políticas asistenciales. Valoró las iniciativas tendientes a fortalecer la participación de los pueblos indígenas en las estructuras del Estado y urgió al Estado a asegurar su participación en condiciones de igualdad y tomando en cuenta sus formas tradicionales de organización, de acuerdo con las normas internacionales.

A pesar de los avances mencionados, el relator ha expresado su preocupación por las reiteradas comunicaciones recibidas de las organizaciones y representantes indígenas, que han señalado sentirse excluidos de los procesos de toma de decisiones de las políticas gubernamentales y legislativas que les conciernen. El relator también hizo hincapié en la necesidad de que Chile cuente con un procedimiento efectivo de consulta, de acuerdo con los estándares internacionales obligatorios para el Estado.

Una preocupación similar expresó el Comité Para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) en su informe de 2009, cuando recomienda que Chile redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la mujer, en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública. Asimismo, el Comité manifestó su preocupación por la baja participación de los pueblos indígenas en la vida política y su escasa representación en el Parlamento. En su informe de 2013, el CEDR “nota con preocupación la baja participación en la vida pública [de los pueblos indígenas] y lamenta la ausencia de mecanismos institucionales de representación legitimados por los pueblos indígenas”.

⁶ Se consideró Mapuche y Aymara a las personas que se autoidentificaron como tal en comunas con una población indígena superior al 0,4% (según Censo de 2002) de las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá, Metropolitana de Santiago, Biobío, la Araucanía, los Ríos y los Lagos.

Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), en sus informes de 2010 y 2013, formuló recomendaciones para que se otorgue reconocimiento constitucional a los derechos de los pueblos indígenas, en orden de avanzar en la efectiva implementación del Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre Derechos de Pueblos Indígenas de la ONU. EL INDH reconoció también los esfuerzos orientados a diseñar e implementar políticas tendientes a reducir las brechas de inequidad y discriminación que afectan a los pueblos indígenas. Sin embargo, señaló que “dichos esfuerzos han cedido ante el desconocimiento institucional del carácter multicultural del Estado que se erige como uno de los factores que entorpece el pleno ejercicio y goce de los derechos individuales y colectivos de que son titulares, contribuyendo a perpetuar la invisibilización de los pueblos y la mantención de relaciones con el Estado caracterizadas por el conflicto”.

Preocupación compartida por el CEDR, quien en su informe de 2013 destacó “las dificultades que encuentran las reformas constitucionales en el Estado parte, y la lentitud de los progresos para reconocer constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas y para instaurar un mecanismo efectivo de consulta y participación indígena de acuerdo a las normas internacionales”. De la misma manera, en 2014, tras la presentación del Estado de Chile ante el Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal sobre Derechos Humanos, algunos países miembros establecieron recomendaciones en relación al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y avanzar hacia una efectiva implementación del Convenio 169, en particular con respecto a los mecanismos de consulta.

En otro ámbito, la justicia penal y la aplicación de leyes especiales ha sido una preocupación de varios órganos de control de derechos humanos. En su informe de 2009, el relator Anaya observó que “uno de los efectos colaterales de una política penal que ha sido materia de alegaciones sobre el incumplimiento de la normatividad internacional y las garantías procesales internas, es la generación de estigmatización de los indí-

genas y una dinámica general de controversia entre los mapuche y las autoridades estatales, que no contribuye a la búsqueda de soluciones constructivas orientadas a determinar los orígenes de la protesta”.

Los Relatores Especiales sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas, con motivo de sus visitas a Chile en 2003 y 2009, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo en su visita en 2013, el Comité de Derechos Humanos (Informe de 2007), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Informe de 2009 y 2013) y el Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal sobre Derechos Humanos (18° sesión de 2014) señalan la necesidad de reformar la ley antiterrorista (Ley 18.314) y no aplicarla para procesar a individuos en casos vinculados con movimientos sociales mapuche. En agosto de 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) casos en que se aplicó esta normativa.

Ben Emmerson, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, tras su visita en 2013 señaló que “las instituciones del Estado en Araucanía y Biobío han ejecutado una variedad de diferentes métodos de discriminación judicial contra los Mapuches, percibidos por muchos como una forma de represión. Los dos ejemplos más obvios de hacer cumplir la ley en forma discriminatoria son el uso arbitrario e inapropiado de la legislación antiterrorista como medio para abordar las protestas Mapuche, y el uso de violencia excesiva de parte de Carabineros, además de Policía de Investigaciones, en el cumplimiento de la legislación penal.” Además señaló que “la legislación antiterrorista ha sido utilizada de un modo que discrimina contra los Mapuche. Se ha aplicado de modo confuso y arbitrario, lo que ha resultado en verdadera injusticia, ha menoscabado el derecho a un juicio justo, y se ha percibido como estigmatizante y

deslegitimante de las reclamaciones y protestas territoriales Mapuche”. Al respecto, tal como lo indica el INDH en su Informe de 2011, el Ministerio Público ha comunicado que entre los años 2010 y 2011, 48 personas han sido sometidas al régimen procesal de la ley antiterrorista, 32 de las cuales están relacionadas o son integrantes del pueblo mapuche.

También han sido objeto de llamados de atención por parte de los órganos internacionales de derechos humanos las prácticas de abuso policial. Todos, invariablemente, han expresado su preocupación con respecto a las alegaciones sobre abusos y violencia ejercida por la policía contra miembros del pueblo mapuche, incluidos niños y niñas, en el contexto de allanamientos y otras operaciones policiales. Asimismo, los enfrentamientos acaecidos en la Araucanía han sido reprimidos fuertemente, incluso con resultado de muerte, como ocurrió en el caso de Jaime Mendoza Collío, joven mapuche que falleció producto de un disparo en la espalda efectuado por un carabnero.

III. Población LGBTI

Otra forma de discriminación presente en Chile y que afecta la capacidad de individuos de ejercer en forma efectiva sus derechos de ciudadanía, es la basada en la orientación sexual e identidad de género. La población LGBTI, que incluye a lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, enfrentan en el país situaciones de discriminación y vulneración de derechos.

Los problemas de discriminación que afectan a la población LGBTI incluyen estigmatización simbólica y cultural, además de discriminación laboral y pública, y en casos extremos, violencia criminal y abuso, todo lo cual supone una vulneración de sus derechos humanos básicos. Anualmente, informes como los del Instituto de Derechos Humanos, la Universidad de Chile y la Universidad Diego Portales, además del Informe anual del Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (Movilh), dan cuenta de situaciones de este tipo, entre las que

se incluyen asesinatos, golpizas, abuso policial, discriminación laboral y educacional, entre otras.

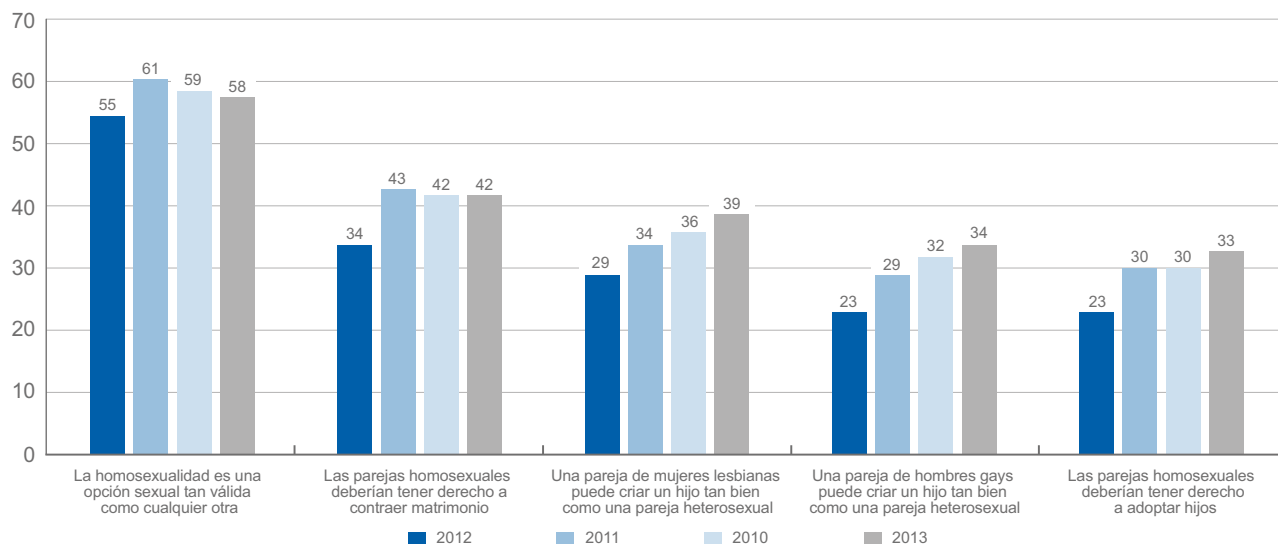
Desde hace diez años, el Movilh publica un Informe Anual de Derechos Humanos de la Diversidad Sexual en Chile, en los que recolecta casos y denuncias en materia de discriminación sexual. A partir de una sistemática metodología de trabajo, entre 2002 y 2012 el movimiento registró y verificó 985 casos en que personas e instituciones vulneraron los derechos de minorías sexuales. De estas denuncias, el 27% corresponde a declaraciones públicas de carácter homofóbico o transfóbico, el 16% a movilizaciones públicas homofóbicas, el 12% a discriminación o intento de exclusión institucional, el 9% a marginación de espacios públicos o privados, y el 35% a otro tipo de discriminaciones. El registro también da cuenta de graves lesiones perpetradas por civiles (66 casos en estos diez años), y la preocupante cifra de diecisiete personas asesinadas en contextos de discriminación.

Pese a lo anterior, se advierte una mayor aceptación y tolerancia de la diversidad sexual en el discurso mediático y en las prácticas sociales, en especial en la población joven. Encuestas como las de la Universidad Diego Portales de los años 2010, 2011, 2012 y 2013, muestran un alto reconocimiento de la diversidad sexual y acuerdo sobre la necesidad de respetar los derechos de todas las personas, independientemente de su orientación sexual. Por un lado, en 2013 el 58% de los encuestados estuvo de acuerdo con la idea de que la homosexualidad “es una opción válida”. Por otro lado, si bien el acuerdo frente al derecho a contraer matrimonio y la adopción de hijos son opciones minoritarias, tienen una constante tendencia al alza.

Pero también se constatan limitaciones en el ejercicio de los derechos civiles. Si bien la ley antidiscriminación supone un valioso avance para combatir la discriminación arbitraria y la violencia, la discusión en torno al respeto a la diversidad sexual continúa y se centra hoy en la demanda de igualdad ante la ley, respecto de lo cual quedan materias pendientes. El impedimento legal para generar un vínculo civil

GRÁFICO 6

Percepciones frente a la homosexualidad, 2010-2013



Fuente: Encuesta Nacional Universidad Diego Portales para cada año respectivo. Datos corresponden a suma de porcentajes de "De acuerdo" y "Muy de acuerdo" con las afirmaciones.

entre parejas del mismo sexo, sustentado en la definición constitucional del matrimonio civil en términos heterosexuales y monogámicos, ha sido materia de discusión tanto en la sociedad como en los distintos poderes del Estado.

Una de las objeciones para legislar sobre el matrimonio de personas del mismo sexo radica en las implicancias que tiene para la posibilidad de adopción. Precisamente, en materia de tui-ción alcanzó particular notoriedad el caso de la pérdida de la custodia de sus hijas de la jueza

Karen Atala por decisión de la Corte Suprema en 2004, basada en su condición sexual. El caso fue llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que por unanimidad dictaminó en 2010 que tanto Atala como sus hijas sufrieron la violación de los derechos a la igualdad y a la no discriminación, además de una violación al derecho a la vida privada, por lo que obligó al Estado de Chile a realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y a indemnizar a las víctimas.

¿Cuán imparciales e inclusivos son los procedimientos para reformar la Constitución?

En esta sección se revisan los procedimientos bajo los cuales puede someterse a modificación la Constitución Política de Chile y las reformas que ella ha sufrido. Esto es relevante en cuanto la Constitución establece la base normativa de la institucionalidad pública chilena, la forma de su gobierno, la distribución del poder y el catálogo de derechos individuales y sus garantías. Por ello, analizar los procedimientos de reforma constitucional es trascendental puesto que en ellos está la posibilidad de establecer modificaciones a las reglas de convivencia y funcionamiento del régimen democrático. Estos procedimientos deben ser inclusivos y no beneficiar a determinados grupos sobre otros, junto con proteger y representar los intereses de todos los ciudadanos.

Constitución Política de Chile de 1980

Como es conocido, a partir del golpe militar del 11 de septiembre de 1973 se establece en Chile una junta militar, la cual suspende las garantías individuales contenidas en la Constitución de 1925 y disuelve el Congreso Nacional. Al mes se nombró una Comisión de 7 juristas y actores políticos de exclusiva confianza de la Junta de Gobierno, presidida por Enrique Ortúzar Escobar (“Comisión de Estudio de la Nueva Constitución”), a cargo de redactar una nueva Constitución. Esta Comisión trabajó durante cinco años. Luego, en 1978, el texto que ella redactó pasó para el examen del Consejo de Estado. Este entregó un texto revisado al gobierno en 1980. El gobierno revisó intensamente el texto por dos meses. Finalmente, en agosto de ese año se hizo pública la propuesta de nueva Constitución, la cual se ratificaría un mes más tarde mediante un plebiscito, el día 11 de septiembre de 1980, convocado mediante el Decreto Ley 3465, publicado el 12 de agosto de 1980.⁷

Este Decreto Ley tiene una serie de particularidades. Principalmente en relación a la forma en

que se realizaría el plebiscito, donde destacaba la ausencia de un padrón electoral, señalando que votarían “todos los chilenos mayores de dieciocho años de edad, incluso los analfabetos y no videntes, y [...] los extranjeros mayores de esa edad que tengan residencia legal en Chile” (Art. 2°), la posibilidad de votar presentando solo su cédula de identidad (Art. 4°) en cualquiera de los locales de votación del país (Art. 8°), la obligatoriedad de la participación para todos los convocados a votar (Art.3), la instalación de mesas de votación constituidas por un Presidente de mesa designado por el Alcalde de cada Municipalidad (Art. 10), la contabilización de los votos blancos como votos válidamente emitidos por la opción “Sí” de aprobación del nuevo texto (Art. 20), y la ausencia de un Tribunal Electoral que velase por la transparencia del proceso.

Una vez realizado el plebiscito, los resultados oficiales señalaron un 67,04% a favor de la opción “Sí”, por lo que se dio por aprobado el nuevo texto legal, a pesar de varias denuncias de irregularidades cometidas antes, durante y después del plebiscito. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su “Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile” de 1985, da cuenta de esta serie de reclamaciones, y de la respuesta entregada por el Colegio Escrutador Nacional, en la que se desestimaban estos requerimientos presentados ante este organismo, pues carecía de atribuciones.

Así, la nueva Constitución fue promulgada el 21 de octubre de 1980 y entró en vigencia el 11 de marzo de 1981.

“En lo esencial, determina un régimen político presidencialista con una participación del Estado en la economía mediante un rol subsidiario, con

⁷ Sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional, consultado en noviembre de 2011 desde <http://www.bcn.cl/ecivica/podercons>.

TABLA 2

Reformas constitucionales, por período de gobierno, 1989-2013

Año	1989	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2013
Reformas constitucionales	1	4	4	7	2	9	6

Fuente: Elaboración propia en base a Biblioteca del Congreso Nacional

una fuerte protección a las garantías individuales en el ámbito de la actividad económica y del derecho de propiedad. Establece un preciso decálogo de garantías individuales que, como novedad, se encuentran protegidas por un recurso especial de rápido trámite, denominado recurso de protección, asimismo, considera como pilar fundamental la tutela de las Fuerzas Armadas sobre la estabilidad del Régimen a través de diversas instituciones, entre las que se destaca el Consejo de Seguridad Nacional. En el ámbito económico institucional establece como fundamento la protección de la libre competencia y la autonomía absoluta del Banco Central.”

Texto original de la Constitución Política de Chile de 1980. Breve historia constitucional de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional.

Procedimientos de reforma a la Constitución

Los procedimientos de reforma constitucional se encuentran en el capítulo XV de la Constitución Política y en la Ley 18918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Los órganos que intervienen en ello son el Presidente de la República y el Congreso Nacional, ejerciendo el denominado poder constituyente derivado. Así, los ciudadanos no tienen una participación directa en ello, salvo en un caso excepcional como se verá, donde pueden manifestarse a través de un plebiscito.

En particular, la Constitución se puede reformar mediante un proyecto de ley de reforma constitucional, el cual puede ser de iniciativa del Presidente de la República o de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso. En general, este proyecto de reforma se tramita como los demás proyectos de ley, con algunas modificaciones. La más relevante de ellas es el quórum de

aprobación. Una reforma constitucional requiere tres quintos de los votos de los parlamentarios en ejercicio, o dos tercios si se quiere reformar los capítulos I (Bases de la Institucionalidad), III (De los derechos y deberes constitucionales), VIII (Tribunal Constitucional), XI (Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública), XII (Consejo de Seguridad Nacional) o XV (Reforma de la Constitución) de la Constitución. Es decir, 72 diputados y 21 senadores en el primer caso, y 80 diputados y 25 senadores en el segundo. En este caso, se le entrega un poder de veto a la minoría con respecto a la voluntad de la mayoría.

“Un quórum de supramayoría está plenamente justificado, pues la Constitución es, precisamente, el pacto que la mayoría hace con la minoría. Es necesario, en consecuencia, darle a ésta un poder especial de negociación, es decir, el quórum puede ayudar a incluirla con mayor fuerza relativa en la negociación de este pacto fundamental. [...] El contenido nuclear del orden democrático, los derechos de libertad y la protección a las minorías, son materia que, por antonomasia, pertenecen a la Constitución”.

(Sierra, 2011: 13-14)

Sumado a lo anterior, y al igual que en la tramitación de todas las leyes, se requiere la aprobación del Presidente de la República, es decir, el Presidente también posee poder de veto. Si el Presidente ejerce su derecho a veto, la reforma constitucional no se lleva a cabo, a menos que las Cámaras insistan con los votos de dos tercios de sus miembros en ejercicio. En tal caso, el Presidente de la República debe aprobar la reforma, a menos que convoque a un plebiscito, donde el resultado es vinculante.

Lo anterior es positivo en cuanto reduce la posibilidad de que quienes accedan al poder con

mayorías frágiles, tanto Ejecutivo como Legislativo, puedan introducir cambios en aquellas materias que se refieren a la garantía de derechos fundamentales y al ordenamiento jurídico e institucional chileno.

A pesar de lo anterior, la Constitución de 1980 ha sido objeto de modificaciones por medio de proyectos de ley de reforma constitucional en numerosas ocasiones. La primera se discute y aprueba en 1989, a partir del acuerdo alcanzado entre distintos sectores políticos luego de la derrota del Gobierno del General Pinochet en el plebiscito de 1988. Para ello, la Junta de Gobierno (compuesta por las máximas autoridades de las Fuerzas Armadas y de Policía), ejecutando su poder constituyente sujeto a la aprobación plebiscitaria, convocó a un Plebiscito Nacional para el 30 de julio de 1989, donde el voto a favor alcanzó el 91%.

Las reformas más relevantes han sido las de 1989 y 2005. Ellas tuvieron por finalidad cambiar aspectos fundamentales del diseño institucional original para la efectiva vigencia de un régimen democrático, eliminando enclaves autoritarios como los senadores designados y vitalicios, las funciones tutelares del Consejo de Seguridad Nacional sobre el poder civil; la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del Director General de Carabineros; las atribuciones de la autoridad ejecutiva durante la vigencia de los Estados de Excepción Constitucional; y la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados en 1989, entre otras.

La descripción de los mecanismos establecidos para la reforma de la Constitución realizada en esta sección conduce a evaluar cuán inclusivos e imparciales resultan los mismos. Al interior del Congreso, donde se establece que ocurra la deliberación legislativa, los procedimientos de reforma constitucional cumplen con criterios de imparcialidad e inclusividad. Esto, pues la reforma no es impuesta, sino discutida y votada; no se beneficia a un determinado grupo sobre otros; y participan todos los representantes en ambas cámaras del congreso. El Ejecutivo

también participa a través de iniciativas de reforma y con su poder de veto. Además, la existencia de altos quórum para aprobar las reformas, redundan en que para impulsar reformas constitucionales se deba incluir a los distintos sectores políticos dentro del Congreso. En la práctica, esto entrega un poder de veto a las fuerzas políticas minoritarias dentro del legislativo en materia de reformas constitucionales

Más allá del marco normativo estricto, los procedimientos de reforma constitucional no resultan ampliamente inclusivos. La composición del Congreso Nacional, influida nuevamente por el sistema electoral, deja sectores importantes de la sociedad sin representación en la deliberación de estas reformas, junto con generar un empate forzado entre las principales coaliciones electorales (Concertación y Alianza) en ambas cámaras (para más información ver capítulo sobre Elecciones y Congreso).

El debate sobre reformar o sustituir la Constitución en Chile ha estado presente desde el momento inicial en que dicho marco fuera aprobado en 1980. A pesar de las múltiples reformas producidas durante las últimas tres décadas, diversos sectores mantienen un cuestionamiento respecto a la legitimidad de origen de un marco constitucional que no fue producto de la deliberación democrática. Por otra parte, e independientemente de su legitimidad inicial, diversos actores políticos y sociales concuerdan que la actual carta fundamental ya no proporciona un marco normativo adecuado para los desafíos sociales, económicos y políticos que enfrenta la sociedad chilena actual, y que por lo mismo, sería oportuno pensar en procedimientos que permitan revisarla en forma más profunda. El debate actual no se centra ya en si es apropiado reformar o no la Constitución, si no en el tipo y profundidad de los cambios que se requieren. A su vez, va ganando atención la discusión en relación a las características del proceso constituyente y al nivel de participación e inclusión de diversos actores sociales que debiera contemplar para ser visto como un proceso transparente y legítimo por parte de la ciudadanía.

CONCLUSIONES

El postulado clave de este informe es que la democracia comienza con las y los ciudadanos. Por ello, el reconocimiento de los derechos, junto a la capacidad del Estado para garantizar el acceso y cobertura de los mismos para todos y todas de igual manera por medio de procedimientos legales, constituye la clave de la ciudadanía. Luego del análisis que se presenta en este capítulo es posible afirmar que se ha avanzado en este propósito. El Estado de Chile garantiza los derechos de cualquier persona dentro del territorio, tenga o no la nacionalidad chilena. La Constitución establece los mecanismos mediante los cuales se obtiene nacionalidad y ciudadanía, y existe la posibilidad de que locales e inmigrantes ejerzan derechos civiles y políticos en la medida que cumplan con los requisitos que señala la ley. Además, los procedimientos para reformar la Constitución, que consagra precisamente los derechos ligados a la nacionalidad y la ciudadanía al menos al interior del espacio deliberativo del Congreso, resultan imparciales e inclusivos, pues existe discusión y votación, los quóruns necesarios para la aprobación requieren de alianzas que incluyen a mayor número de representantes e impiden que la mayoría se imponga con facilidad sobre la minoría.

El país ha avanzado en reconocer y garantizar los derechos de ciudadanía para todos.

Diversas reformas legales, así como políticas públicas, han apuntado a consolidar las prácticas ciudadanas y a incorporar progresivamente a las poblaciones excluidas, marginadas o discriminadas. La ley antidiscriminación recientemente promulgada es un avance, ya que genera mecanismos concretos para la protección de personas o grupos discriminados mientras tienen lugar los cambios culturales que se requieren para que los prejuicios que conducen a la discriminación vayan siendo superados. Al mismo tiempo, las personas reconocen la discriminación como un problema serio, que obstaculiza el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía y que impide que todos los habitantes de Chile se sientan parte de

una sociedad y un país que los respeta como iguales, a la vez que reconoce cualquier diferencia.

Sin embargo, como lo han manifestado diversas instituciones de derechos humanos y estudios de opinión, la existencia de grupos especialmente discriminados en Chile es palpable y afecta directamente el ejercicio de los derechos de sectores importantes de la ciudadanía y, por tanto, el desarrollo democrático del país. Particularmente, la situación de los pueblos indígenas, su falta de reconocimiento constitucional y la existencia de prácticas que conducen a la vulneración de sus derechos, son una preocupación para esta auditoría. De la misma manera, las desigualdades de género que persisten en el país permiten que perduren las diversas formas de discriminación en contra de las mujeres y la imposibilidad para ejercer plenamente sus derechos sociales, económicos, civiles y políticos. Finalmente, y a pesar de los avances, la población LGTBI continúa siendo objeto de discriminación y vulneración de derechos.

Así, el cuestionamiento con que inicia este capítulo no encuentra una respuesta concluyente e indica, al menos, que queda un importante espacio de mejora. Existe un reconocimiento formal en Chile del principio de igualdad ante la ley y el reconocimiento de todas las personas iguales en derechos. La discriminación se prohíbe y tanto la autoridad como las personas la consideran una grave amenaza para la convivencia democrática y una vulneración de los derechos de las personas. No obstante, en la práctica es donde siguen existiendo desafíos para el país, pues la discriminación es un problema real que afecta a unos más que a otros. Por ello, seguir avanzando en consolidar la ciudadanía y el reconocimiento de derechos individuales y colectivos de todos quienes residen en el territorio, junto con el fortalecimiento de la aplicación de la ley que los garantiza, surge como uno de los principales desafíos para la democracia en Chile.

capítulo 1.2 | Estado de derecho y acceso a la justicia



¿Están el Estado y la sociedad siempre sujetos a la ley?

El concepto de Estado de derecho se relaciona directamente con la efectiva e igualitaria aplicación de las leyes de un país a todos quienes habitan el territorio. Supone un Estado que se rige por leyes e instituciones, en el cual existen límites para los ciudadanos, organizaciones y autoridades, a través de normas previamente aprobadas y de conocimiento público. Los Estados con regímenes de gobierno democráticos establecen un sistema imparcial de justicia en pos de asegurar la supremacía de la ley sobre cualquier interés particular, entre los que destaca la autonomía del poder judicial y la existencia de políticas públicas que aseguren a todos los ciudadanos un efectivo acceso a la justicia cada vez que perciban que sus derechos han sido vulnerados.

En este capítulo se presenta una revisión sobre la vigencia del Estado de derecho y la aplicación de justicia en el país, tomando como referencia la propuesta de evaluación de IDEA Internacional. En las siguientes secciones se revisan aspectos claves sobre la aplicación de las leyes en el territorio, con especial atención a la posible existencia de grupos que actúan por sobre la ley, incluidos funcionarios y autoridades públicas. Se evalúa si el sistema judicial ofrece un trato igualitario a todas las personas y no discrimina. Finalmente, se analiza la percepción de la ciudadanía sobre el sistema judicial del país, a partir de la revisión de estudios de opinión pública. Para concluir que esta dimensión de la democracia funciona adecuadamente se requiere constatar que la ley es conocida, respetada y aplicada con imparcialidad en todo el territorio, que no existen ciudadanos privilegiados y que no se percibe o evidencia discriminación en la aplicación de la justicia. La ausencia de dichos mínimos esperados o la falta de avances en dicha línea darán cuenta de déficits en materia democrática y de aspectos a mejorar

para garantizar el ejercicio pleno de derechos de las y los ciudadanos junto con sus posibilidades de desarrollo.

Tras el examen de dichas materias la respuesta a la pregunta que inicia este capítulo es positiva: **efectivamente todo el territorio se encuentra regido por leyes que son conocidas, respetadas y aplicadas con imparcialidad.** La ciudadanía reconoce el respeto a la ley como algo fundamental para la democracia, autoridades y funcionarios están sujetos a la ley, existe capacidad para hacer cumplir las leyes en todo el territorio y se ha avanzado en mejorar el acceso a la justicia por parte de las personas.

Se concluye que a partir del retorno a la democracia en 1990, los gobiernos han tomado una serie de decisiones en materia de políticas públicas y de reformas legislativas que han permitido restablecer el Estado de derecho, aplicar justicia en los casos de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar entre 1973 y 1990, mejorar los procedimientos judiciales y disminuir las trabas de acceso a la justicia a la ciudadanía. Significativos hitos en esta dimensión han sido la firma de tratados internacionales en materia de derechos humanos y de aplicación de la justicia, la reforma procesal penal, la reforma penal juvenil, entre otros.

Si bien este balance es positivo, existen ciertos aspectos negativos que se reconocen como déficits en materia de estado de derecho y acceso a la justicia que comprometen el principio de igualdad y el funcionamiento de la democracia. **Existe desigualdad tanto en el acceso como en el tratamiento en el sistema de justicia a ciertos grupos, basada en sus características socioeconómicas, condición de género, o por**

pertenecer a grupos que han sido históricamente discriminados. A la vez, la precaria situación en las cárceles, con alto hacinamiento y baja posibilidad de rehabilitación es también una carencia importante en materia de justicia en el país, que llega al punto de comprometer

los derechos humanos de la población reclusa. Finalmente, la brecha entre el funcionamiento de justicia y la percepción que los ciudadanos tienen del sistema judicial es otra de las materias preocupantes que indica que existen aspectos a mejorar en materia de aplicación de justicia en Chile.

¿En qué medida el Estado de derecho está en vigor en todo el territorio?

El concepto de Estado de derecho hace referencia al respeto y aplicación de la ley que debe existir dentro de las sociedades, de manera que los ciudadanos, los gobiernos y las instituciones se encuentran subordinados a él. La existencia de un Estado de derecho en la totalidad del territorio es condición absolutamente necesaria para el ejercicio de los derechos civiles; es lo que hace posible un régimen democrático. El Estado de derecho busca proteger los derechos fundamentales de los individuos y garantizar a cada uno de ellos la accesibilidad a la justicia. Así, cada uno de los ciudadanos puede esperar que el resto de la sociedad cumpla sus obligaciones como habitantes de un territorio y que las interacciones civiles estén amparadas por la legislación.

En este apartado se revisa el respeto y aplicación de la ley, considerando como indicadores de vigencia del Estado de derecho el acceso a la justicia, la igualdad ante la ley, el respeto a los derechos fundamentales y la seguridad para todos a lo largo del territorio nacional. En sentido negativo, la desigualdad en el acceso a la justicia o la existencia de altos niveles de violencia y delincuencia, constituyen amenazas al Estado de derecho en tanto la ley no se respeta ni aplica siempre de la misma forma. En ambos casos, interesa atender no solamente aspectos legales o formales mínimos que dan cuenta de los principios sobre los que se erige el sistema jurídico, sino también observar cómo se hace efectiva tanto la aplicación de la ley como el respeto de la misma. Las temáticas relacionadas con el sometimiento de las autoridades y funcionarios públicos a la ley son tratadas someramente en este apartado y profundizadas en el capítulo sobre integridad en la vida pública.

En esta sección se verá que en Chile existe efectivamente, en rigor, un Estado de derecho. Se cumplen condiciones formales y de práctica que indican que la acción de todas las personas e instituciones se ajustan a la ley, la cual se respeta y es aplicada en todo el territorio por organismos autónomos e imparciales. Evaluaciones internacionales relacionadas con el respeto a la ley y la vigencia del Estado de derecho dejan muy bien posicionado a Chile, tanto en la región como entre países con similares niveles de desarrollo. Aunque el nivel de apego a la ley reportado por los ciudadanos en estudios de opinión es alto, este dato contrasta con la baja denuncia de los hechos delictivos por parte de las víctimas. Aspectos que merecen atención y requieren mejora dicen relación con el acceso igualitario de todos los chilenos a la justicia, ante un sistema que parece lejano a la ciudadanía y tendería a resultar especialmente desfavorable para ciertos grupos. Al mismo tiempo, la precaria situación penitenciaria pone en duda el respeto de los derechos de la población reclusa y la aplicación de justicia en observancia de la normativa internacional ratificada por Chile.

I. Condiciones que garantizan el Estado de derecho en Chile

El análisis sobre la vigencia del Estado de derecho en Chile debe partir por considerar aspectos básicos o condiciones mínimas esperables en el ordenamiento jurídico e institucional de un país, tomando en cuenta lo que propone Naciones Unidas como principio de gobierno en el marco democrático. En el informe del secretario general

de las Naciones Unidas, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” (2004), el Estado de derecho se define como

“Un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal”.

En Chile, desde el retorno a la democracia, se han establecido las condiciones para que todo acto público o privado tenga lugar en el marco de lo que permite la ley que es conocida, de manera que el quebrantamiento de la ley es juzgado y sancionado en forma imparcial por organismos facultados para ello y en la forma misma en que lo indica la ley. En definitiva, el ordenamiento jurídico e institucional busca asegurar que nadie, incluido el gobierno, esté por sobre la ley; se trata de que las leyes protejan derechos fundamentales y de que la justicia sea accesible para todos.

En específico, se cumplen en Chile las siguientes condiciones:

La ley es aprobada antes de su aplicación y es conocida

El derecho en Chile tiene como fuente la ley o legislación, mientras que la costumbre (el derecho consuetudinario) es solo una fuente indirecta que se aplica en los casos en que se hace una referencia legal expresa sobre ello. Desde el retorno a la democracia, las leyes se promulgan tras un

proceso legislativo —cada vez más transparente y del que pueden informarse e involucrarse las partes interesadas— que incluye al Poder Ejecutivo y Legislativo. Además, la ley se asume conocida por todos desde su publicación en el *Diario Oficial*, momento desde el cual debe ser observada por la totalidad de los habitantes del territorio, sin importar si se trata de nacionales o extranjeros.

La ley protege derechos fundamentales

La Constitución Política de la República establece en su sección III los derechos y libertades fundamentales que la Constitución protege y que el Estado debe garantizar. Dichos derechos son tanto civiles y políticos como económicos y sociales, si bien estos últimos se encuentran menos desarrollados. El artículo 19 enumera los derechos fundamentales y establece a la vez que no se puede legislar para dictar leyes que afecten el núcleo fundamental o la esencia de estos derechos.

La Constitución instituye el recurso de protección, cuyo propósito es restablecer el imperio del derecho cuando éste ha sido amenazado o privado por acción u omisión del Estado o de un particular. Esta herramienta es muy importante porque permite a cualquier persona solicitar protección a una Corte de Apelaciones, cuyo veredicto es apelable ante la Corte Suprema. En la práctica, esta acción es la vía más utilizada por los ciudadanos para defender sus derechos constitucionales, y el Estado es el sujeto más recurrido. La causal del recurso es un acto u omisión que sea arbitrario o ilegal. Brinda protección básicamente a los derechos civiles y excluye a los derechos económicos, sociales y culturales. Ejemplos de derechos económicos que no están cubiertos son el derecho a la educación y el derecho a la salud. Sin embargo, algunas Cortes han aceptado estos recursos, puesto que la vulneración de estos derechos implica la transgresión simultánea de otros derechos sí protegidos. Así también, la Constitución establece el recurso de amparo como instrumento que cualquier persona puede interponer ante los tribunales para denunciar la detención, arresto o prisión ilegal, con el objeto de proteger los derechos de libertad personal y seguridad individual.

Todos se someten a la ley: ciudadanos, gobierno e instituciones

La Constitución establece que todos los habitantes del territorio, sin excepciones, son iguales ante la ley (art. 1), y especifica que los preceptos constitucionales obligan a los órganos del Estado y a quienes los integran, a toda persona e institución, a someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella (art. 6). En el caso de funcionarios públicos, existen normas y directrices específicas que exigen estándares mayores en materia de probidad, integridad y respeto de la ley. En el país, cualquier autoridad puede ser juzgada en caso de delito. Si bien algunas autoridades gozan de fuero para facilitar y darles protección en su labor, se dispone de mecanismos para anular dicho fuero y procesarlos, lo que de hecho ha ocurrido en el país ante la constatación de delitos. Las instituciones públicas y los órganos de administración del Estado también están sujetos a la ley, tanto en lo que respecta a los límites para su acción como en caso de cometer alguna falta en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

En el ejercicio democrático de los últimos años la institucionalidad judicial ha operado permanentemente asegurando el derecho a los ciudadanos. No obstante, al igual que en gran parte de los Estados democráticos, la Constitución de la República estipula mecanismos específicos mediante los cuales las autoridades políticas pueden suspender, de manera temporal, las libertades y derechos de los ciudadanos, en una parte o en la totalidad del territorio. Esta facultad se entiende como una manera de hacer frente a conflictos bélicos con otras naciones, o bien, para enfrentar situaciones adversas en algunas zonas del país. En Chile, desde el retorno a la democracia, no se han ejercido estas facultades, salvo la dictación de un estado de excepción cuando se produjo el terremoto y tsunami en febrero del año 2010. El estado de excepción que se decretó fue el estado de catástrofe para las regiones de O'Higgins, Maule y el Biobío. Las zonas respectivas quedaron bajo la dependencia del jefe de la Defensa Nacional. Principalmente, en virtud de la ocurrencia de saqueos en la ciudad de Concepción, se dispuso

toque de queda para la población durante la noche, con la finalidad de restablecer el orden público, proteger la propiedad privada y la seguridad de las personas de actos de vandalismo, y de coordinar de modo eficaz la entrega de ayuda a los afectados.

La ley se respeta y se hace cumplir

El Estado de derecho, que se aplica en Chile en la totalidad del territorio estatal, se asegura mediante una institucionalidad pública encargada específicamente de ello, principalmente los Tribunales de Justicia, el Ministerio Público y las fuerzas de policía. Estas instituciones están presentes a lo largo de todo el territorio nacional. La transgresión a la ley se persigue, investiga y castiga por parte de los órganos competentes. El país muestra niveles delictivos inferiores a los del resto de los países de la región y menores que zonas urbanas de países desarrollados. Esto es así para todo tipo de delito. Al mismo tiempo, los tribunales de justicia realizan su labor en materia penal de forma más expedita.

En algunas zonas geográficas o sectores específicos de algunas ciudades en Chile se reconocen focos de delincuencia o violencia especialmente problemáticos. En grandes ciudades y en sectores fronterizos, la penetración de las redes de narcotráfico genera espacios donde algunas bandas operan de manera preferente y reciben protección de parte de la comunidad, de manera que a la autoridad le resulta difícil erradicar con prontitud el problema. Pero esto no significa que el Estado de derecho esté en entredicho. Si bien la ley se viola frecuentemente, existe presencia policial y se ha logrado llevar a la justicia y encarcelar a los líderes de distintas bandas que han controlado algunos barrios, con lo que se han desmantelado numerosas organizaciones criminales.

En ciertas zonas de la Región del Biobío y Región de la Araucanía han ocurrido algunas manifestaciones violentas del conflicto intercultural tales como ocupaciones e incendios contra la propiedad privada, que han enfrentado a mapuches y no mapuches. Pese a su impacto mediático, estos hechos están territorialmente delimitados, son esporádicos y se detecta la presencia del Estado,

que detiene y persigue criminalmente a los responsables de estos delitos

La ley se aplica con independencia y sin arbitrariedades

La separación de poderes en el ordenamiento político del país determina que le corresponde al Poder Judicial, a través de los Tribunales de Justicia, el conocimiento de las causas civiles y criminales que ante ellos se presenten, aplicar la normativa existente, resolver dichas causas y hacer ejecutar lo juzgado. La Constitución Política establece expresamente que ni el Presidente ni el Congreso pueden ejercer funciones judiciales (art. 79). El respeto absoluto de los fallos judiciales es una costumbre republicana instalada en el gobierno, y es parte del discurso de la autoridad política, en especial de quienes han ocupado el Ejecutivo, que las decisiones judiciales se respetan y no se cuestionan, aun cuando sean desfavorables a los intereses de la autoridad de turno.

Existe acceso a la justicia en todo el territorio

En Chile, cualquier ciudadano puede acceder a los tribunales de justicia si considera que ha sido vulnerado por acción u omisión de una persona o institución en algunos de los derechos que la Constitución y las leyes protegen. Los ciudadanos pueden recibir asesoría judicial gratuita y obtener representación ante los tribunales. Del mismo modo, toda persona llevada ante un tribunal tiene derecho y acceso a defensa, la cual es provista de manera gratuita en caso de que se requiera. Los tribunales de justicia y los distintos organismos que operan aplicando la ley tienen presencia descentralizada en las principales ciudades del país. Asimismo, las policías están presentes en zonas urbanas y rurales, incluyendo sectores extremos del territorio.

Las condiciones arriba señaladas se relacionan con aspectos formales del ordenamiento jurídico

e institucional chileno, pero se constatan también en la práctica. Así lo indican evaluaciones internacionales que se han hecho sobre el Estado de derecho en Chile, que califican al país de manera positiva. El Banco Mundial construye diferentes índices de gobernabilidad; uno de ellos es el Índice sobre Estado de Derecho, conocido como *Rule of Law Index*. Dicho índice pondera indicadores de trece instituciones¹ dedicadas a medir diversos aspectos, tales como la calidad de la democracia, el funcionamiento de las instituciones, el estado de la economía y las relaciones comerciales, el clima de negocios en cada país, las prácticas de los derechos humanos, los niveles de gobernanza, la seguridad pública, la cohesión social, entre otros. En 2012, Chile se ubicó en el primer lugar de América Latina en materia de Estado de derecho, en el percentil 88 de los países con un Estado de derecho más sólido, muy cercano a lo registrado para el conjunto de países de la OCDE.

Dentro de los aspectos positivos del caso chileno, el Banco Mundial destacó las reformas económicas implementadas en el país, las inversiones sociales, la transparencia de la gestión pública y la estabilidad del gobierno. Además, por medio del *Doing Business Project*, señaló que Chile se ubica en los primeros lugares de América Latina respecto del clima de negocios gracias a la implementación de políticas regulatorias satisfactorias en el área económica, que brindan las condiciones para la inversión y el desarrollo. Por su parte, Heritage Foundation destacó los altos estándares en torno al derecho de propiedad, ya que los acuerdos contractuales en Chile son los más seguros de América Latina. A su vez, sostuvo que las expropiaciones en el país se dan en contadas ocasiones, y que las cortes de justicia son eficientes y transparentes.

Otra evaluación reconocida es la que realiza The World Justice Project, organización sin fines de

¹ Las instituciones consideradas en la construcción del índice fueron Bertelsmann Foundation, CIRI Human Rights Data, Economist Intelligence Unit, Gallup World Poll, Global Insight Business Risk and Conditions, Heritage Foundation, Institute for Management Development, Institutional Profiles Database, Vanderbilt Americas Barometer, Political Risk Services, U.S Department of State Trafficking in People Report, World Bank Country Policy and Institutional Assessments y World Economic Forum Global Competitiveness Survey.

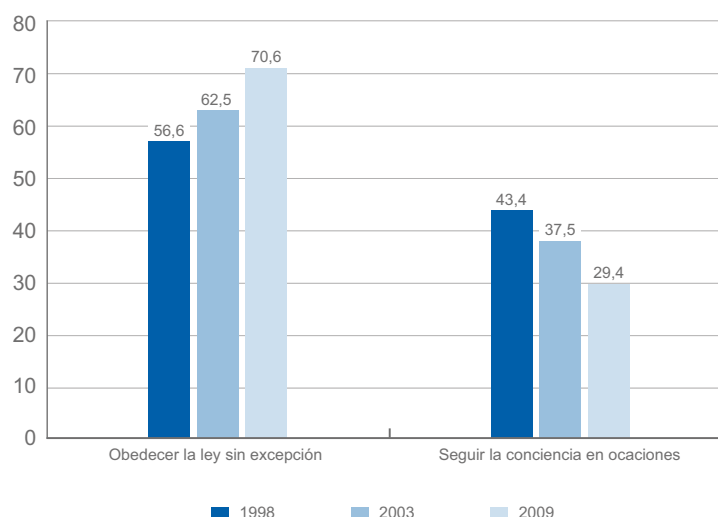
lucro dedicada a promover los principios del Estado de derecho alrededor del mundo. Dicha iniciativa construye su propio Índice sobre Estado de Derecho, el *WJP Rule of Law Index*, que considera la existencia de límites al poder gubernamental, la ausencia de corrupción, el orden y la seguridad, los derechos fundamentales, el gobierno abierto, la aplicación de la ley, la justicia civil y la justicia criminal. En su informe de 2012² se evaluó a 97 países. Chile se ubicó como líder en la región en cuatro dimensiones del Estado de derecho y dentro de los veinticinco países de mayor desarrollo en la materia en otras seis dimensiones. El informe señala que las tasas de crímenes son más altas que las de otros países de ingreso medio-alto (aunque las más bajas de la región), pero que el sistema de justicia criminal es eficiente y respeta el debido proceso. Se reconoce que el gobierno rinde cuentas y que las cortes son transparentes y eficientes. Las áreas que requieren atención y mejora son la discriminación en materia de acceso a la justicia para las personas de ingreso bajo y las minorías, las malas condiciones de las cárceles y la reincidencia criminal.

II. Ciudadanía y respeto de la ley

Diversos estudios de opinión reflejan altos niveles de consentimiento ciudadano respecto del acatamiento de la ley y el respeto al Estado de derecho. Si se revisan los resultados a lo largo del tiempo, presentados por Latinobarómetro, frente a la pregunta “¿Ud. diría que la gente debe obedecer las leyes sin excepción o que hay ocasiones excepcionales en las que la gente puede seguir su conciencia aunque signifique quebrar la ley?”, desde 1998 hasta 2009 los encuestados chilenos de forma creciente se manifiestan dispuestos a obedecer la ley sin excepción. La no relativización del respeto a la ley se ha ido fortaleciendo en el tiempo y cada vez se reconoce menos la posibilidad de que existan ocasiones en las que actuar fuera de la ley puede resultar aceptable.

GRÁFICO 1

Disposición a obedecer la ley en Chile, 1998, 2003 y 2009



Fuente: Latinobarómetro.

Porcentaje de respuestas a la pregunta: ¿Ud. diría que la gente debe obedecer las leyes sin excepción o que hay ocasiones excepcionales en las que la gente puede seguir su conciencia aunque signifique quebrar la ley?

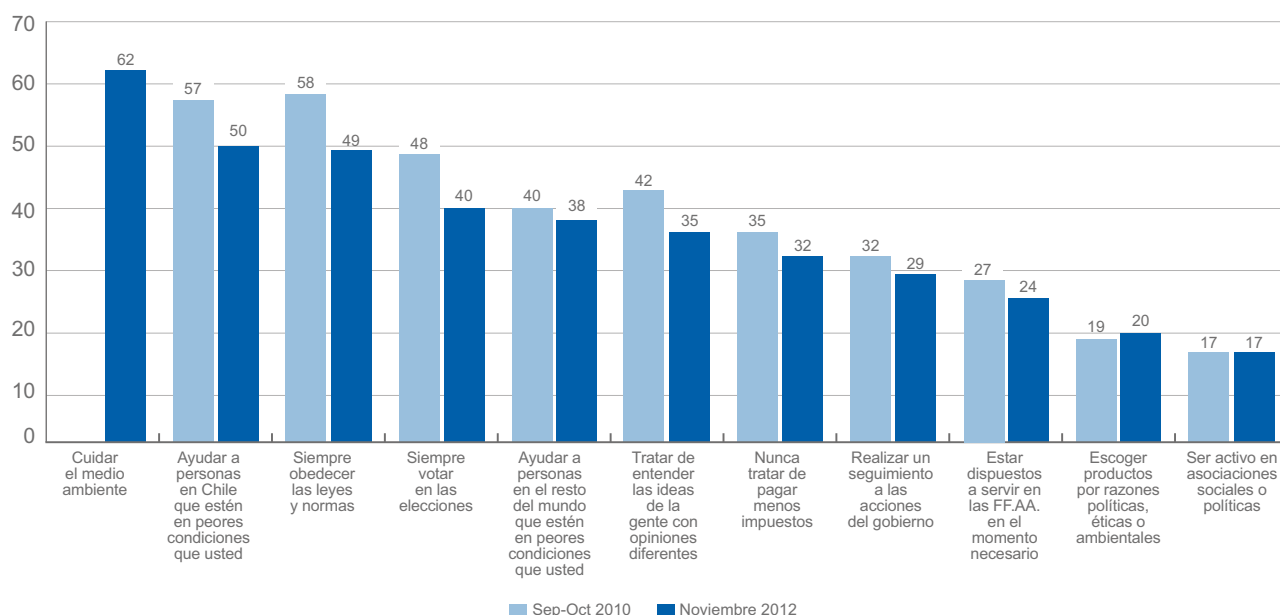
Estos resultados son consistentes con los de la encuesta Auditoría a la Democracia. La importancia que tiene el respeto a la ley queda muy clara cuando las personas lo relacionan con el concepto abstracto del “buen ciudadano”. Tanto en 2010 como en 2012, los datos arrojados por la encuesta indicaron que “Obedecer siempre las leyes y normas” es un aspecto que cerca de la mitad de los encuestados consideraron de máxima importancia, más aun que votar en las elecciones. La encuesta consultó también si las personas creen que la ley debe obedecerse siempre o si hay situaciones en que se justifica no hacerlo, dado que es injusta. En ambos años, la mayoría de las personas se manifestaron favorables a la idea de respetar la ley siempre, incluso cuando ésta se considere injusta.

Sin embargo, la actitud favorable al respeto de la ley no significa necesariamente que la ciudadanía apoye que el sistema de justicia pueda vulnerar derechos fundamentales de las personas ni que permita que la persecución criminal sacrifique la libertad de una persona

² The World Justice Project, Rule of Law Index 2012, <http://worldjusticeproject.org>.

GRÁFICO 2

Respeto a la ley y el concepto de “buen ciudadano”, 2010 y 2012

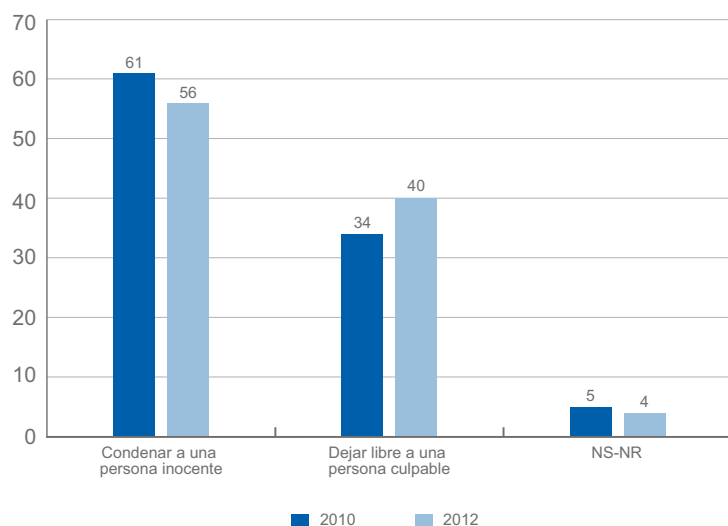


Fuente: Encuesta Auditoría a la Democracia 2010 y 2012.

Porcentaje de personas que otorgan valor 7 (“Muy importante”) a cada alternativa, ante la pregunta: “Existen diferentes opiniones sobre qué es lo que hace a un buen ciudadano. En una escala de 1 a 7, donde 1 significa que no es importante y 7 significa que es muy importante, ¿cuán importante es para Ud...?”.

GRÁFICO 3

En su opinión, ¿qué es peor, condenar a una persona inocente o dejar libre a una que es culpable?



Fuente: Encuesta Auditoría a la Democracia 2010 y 2012.

Porcentaje de respuestas a la pregunta: “En todos los sistemas judiciales se cometen errores. En su opinión, ¿qué es peor, condenar a una persona inocente o dejar libre a una que es culpable?”.

inocente. De hecho, es mucho mayor la proporción de personas que manifiesta que es peor condenar a un inocente que dejar libre a una persona culpable.

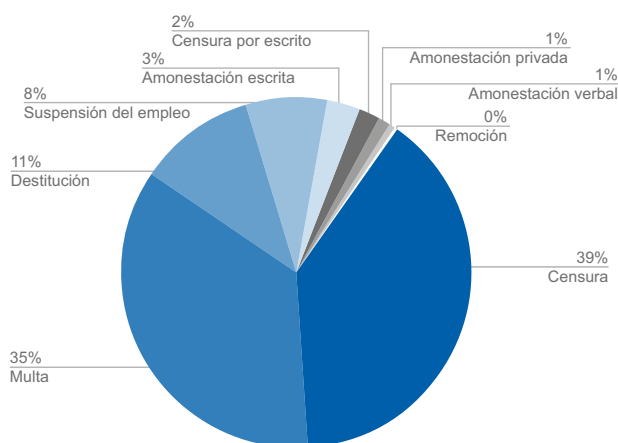
Pese a que los chilenos se muestran muy favorables al respeto a la ley, la denuncia de hechos delictuales, que permite efectivamente perseguir a los culpables y lograr su sanción, es un aspecto que merece atención. La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), encuesta de victimización que el gobierno aplica desde 2003, permite hacerse una idea de la magnitud de la cifra negra del delito, aquel número de delitos que no se conoce por la falta de denuncia y que no llegan a la justicia. Del total de hogares victimizados que fueron consultados en 2012, solamente el 45,8% señaló haber denunciado al menos uno de los delitos cometidos contra alguno de sus integrantes. El porcentaje de delitos declarados que es denunciado fue de 38,4%, valor que se ha mantenido estable desde 2008, pero que aumentó en la última encuesta. En general, en 2012 no hay amplias diferencias a nivel regional en materia de denuncia.

¿Hasta qué punto están todos los funcionarios públicos sujetos al Estado de derecho y a reglas transparentes en el desempeño de sus funciones?³

Como se ha señalado, evaluar el Estado de derecho implica revisar el sometimiento a la ley de todos los ciudadanos, sea cual sea su rol en el sistema político y social. Se espera que quienes ocupan algún cargo de autoridad o ejercen la función pública tengan las mismas obligaciones y responsabilidades que el resto de los ciudadanos y se sometan de igual forma a la ley. Lo anterior es la expresión básica de igualdad ante la ley que un sistema democrático busca promover. Además, se busca que los actos propios de su actividad se encuentren especialmente normados para garantizar el correcto ejercicio de su función. Esto, pues la observancia y respeto a la ley es particularmente necesaria en el caso de los funcionarios públicos y de las autoridades del Estado, por el tipo de recursos que administran y por los efectos que tendrán sus acciones y omisiones. En esta sección se presenta un examen somero de estas materias las cuales son profundizadas en el capítulo sobre integridad en la vida pública.

En lo formal, la sujeción de los funcionarios públicos y autoridades a la ley, como cualquier ciudadano, se encuentra en Chile claramente establecida, a la vez que se norman específicamente materias referidas a su labor particular. El apego al Estado de derecho en Chile está consagrado tanto en la Constitución como en tratados internacionales ratificados por el país, lo que da cuenta de la importancia de la aplicación de este principio. Por un lado, la Constitución de la República, en sus artículos 6 y 7, establece explícitamente la obligación de las instituciones y funcionarios del Estado de actuar de acuerdo a las leyes del país. La Ley de bases generales de la administración del Estado (Ley 18.575) prescribe el estricto cumplimiento del principio de probidad administrativa, mientras que leyes específicas como el Estatuto Administrativo (Ley 18.834, en sus artículos

GRÁFICO 4
Medidas disciplinarias en el sector civil, 2008-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la Contraloría General de la República. División de personal de la Administración del Estado, Unidad de gestión de procesos.

119 y siguientes) y el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley 18.833, en sus artículos 118 y siguientes) regulan el actuar de los funcionarios.

Por otro lado, el país adhiere a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005 y que fue ratificada por Chile el 13 de septiembre de 2006. Este tratado establece en los países líneas de acción destinadas a combatir todo tipo de prácticas ilícitas por parte de los funcionarios públicos, medida que se suma al Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos (aprobado por la Asamblea General el 28 de enero de 1997, mediante A/RES/51/59).

En la práctica, en Chile se aprecia un notable rechazo a los casos de corrupción o malversación de fondos públicos, así como también a

³ El análisis que se presenta en esta sección es somero. El capítulo sobre integridad en la vida pública aborda este tema en mayor detalle.

los actos de funcionarios y autoridades públicas que no se apeguen a derecho. Es frecuente que ante sospechas de este tipo de actos se inicien las acusaciones judiciales o políticas, que en algunos casos han derivado en la destitución y sanción de los acusados. Los tribunales de justicia y la Contraloría General de la República han jugado un importante rol en la investigación de posibles irregularidades.

A partir de datos entregados por la Contraloría General de la República (CGR), entre 2008 y 2013 se aplicaron 13.994 medidas disciplinarias en el sector civil. De ellas, el 39% (5.502 sanciones) correspondieron a censuras a funcionarios (represión por escrito registrada en su hoja de vida), el 35% (4.960 medidas) a multas (entre el 5% y el 20% de su remuneración mensual), el 11% (1.511 medidas) a la destitución del cargo (poner término a los servicios del funcionario en cuestión) y el 15% a otras medidas tales como amonestaciones (escritas, privadas o verbales), remociones y suspensiones del empleo.

Además de los funcionarios públicos, las autoridades políticas también se someten a la ley,

no recibiendo trato preferencial en materias relacionadas con la justicia ordinaria, y siendo fiscalizados y sancionados en su labor. La ley establece las responsabilidades de las autoridades de gobierno y del Estado, y define también los mecanismos de control horizontal para el apego a la legislación del país, permitiendo que se conozcan, evalúen y establezcan sanciones específicas en el caso de que se declaren vicios en el ejercicio de la labor pública. Destaca en este ámbito la posibilidad de que desde el legislativo se promueva una acusación constitucional prevista en el artículo 52, la que puede llevar a la destitución de altas autoridades por falta a sus responsabilidades y abandono de deberes (Presidente de la República, los ministros de Estado, los magistrados de los tribunales superiores de justicia, el contralor general de la República, los intendentes y los gobernadores). Esta figura se ha invocado 18 veces entre marzo de 1990 y diciembre de 2013 y únicamente se ha aprobado contra tres personas, generando la destitución de la autoridad cuestionada. Al igual que en el caso de los funcionarios públicos, este mecanismo opera sin perjuicio de las responsabilidades y delitos que prescribe la ley.

¿En qué medida los tribunales y el Poder Judicial son independientes del Poder Ejecutivo, y hasta qué punto están libres de toda interferencia?

Se ha mencionado en este capítulo que una condición básica de un Estado de derecho es que la ley se aplique con independencia y sin arbitrariedades. De este modo, toda persona debe ser considerada de la misma forma al momento de ser juzgada, a la vez que las decisiones y sanciones que tienen lugar en el proceso de aplicación de justicia deben ser proporcionales a los delitos y a la pena esperable por infringir la ley, y no estar definidas por criterio discrecional. A continuación se revisa brevemente las características del ordenamiento jurídico e institucional chileno que apuntan a garantizar dicha independencia e imparcialidad, a la vez que se mencionan aspectos que representan amenazas para el logro de esos principios.

La separación de poderes en el ordenamiento político del país determina que le corresponda al Poder Judicial, a través de los tribunales de justicia, el conocimiento de las causas civiles y criminales que ante ellos se presenten, aplicar la normativa existente, resolver dichas causas y hacer ejecutar lo juzgado. La Constitución Política establece expresamente que ni el Presidente ni el Congreso pueden ejercer funciones judiciales (art. 79). El sistema judicial comprende, además de los diversos tipos de tribunales, una Fiscalía o Ministerio Público que impulsa las acciones penales, una Defensoría Nacional Pública que proporciona defensa penal, y Corporaciones de Asistencia Judicial que brindan asistencia

jurídica gratuita a las personas que no pueden pagar abogados particulares.

Los tribunales de la República son independientes del poder político y funcionan libres de interferencias externas. Tanto la Constitución como la ley han diseñado un sistema de integración, competencias y funcionamiento de los tribunales que les permiten operar con independencia e imparcialidad. En Chile, los miembros del Poder Judicial se nombran de manera indefinida, los jueces permanecen en sus cargos mientras dure su buen comportamiento, aunque cesan al cumplir los 75 años de edad. De ese modo, no existe un incentivo para que los jueces tomen decisiones del agrado de quien los nombra o de quien depende su renovación en su puesto. Actualmente, la nominación de los ministros de la Corte Suprema es un proceso que incluye a los tres poderes del Estado. Los ministros son nombrados por el Presidente de la República con el acuerdo del Senado, el cual debe ser adoptado en sesión especial por dos tercios de sus miembros en ejercicio. La propia Corte Suprema entrega una “quina” con los candidatos a ocupar algún cargo vacante: cinco miembros destacados del Poder Judicial en caso de que el cargo haya sido ocupado por otro juez, o cinco abogados reconocidos en su profesión en caso de que se recambie a uno de los cinco integrantes de la Corte Suprema (de un total de veintiuno) que son ajenos al poder judicial. Desde la reforma constitucional del 22 de diciembre de 1997, este mecanismo incluye al Senado con el objetivo de distribuir o desconcentrar la influencia del poder político en el nombramiento de los integrantes de la Corte Suprema, y de evitar presiones o cobro de favores.

A pesar de lo anterior, se advierten algunos aspectos que podrían comprometer la independencia y autonomía del Poder Judicial, ya que generan espacios de posible influencia sobre las decisiones judiciales. Las principales consideraciones sobre la potencial falta de autonomía de la actividad del Poder Judicial refieren a su limitada independencia presupuestaria y la coartada injerencia de los propios tribunales en el nombramiento y permanencia de los magistrados. Primeramente, se debe señalar que el Poder Judicial no cuenta

con independencia presupuestaria, sino que su presupuesto está incluido en la ley de presupuesto elaborada anualmente. Los recursos de los que dispone el Poder Judicial son una partida del presupuesto de la Nación, que elabora la Dirección de Presupuesto (dependiente de Ministerio de Hacienda) y aprueba el Congreso, el cual no puede aumentar los montos asignados, sino solo aprobar o reducir. En dicho proceso, el Poder Judicial tiene poco espacio para la negociación. **La falta de independencia económica del Poder Judicial puede constituir un factor que limite en algún sentido su independencia funcional.** En la medida en que el presupuesto dependa de los recursos asignados por otras entidades, su funcionamiento estará condicionado a la voluntad de estos organismos. Ante esta situación, por décadas importantes autoridades del Poder Judicial han hecho saber al gobierno y han manifestado públicamente la importancia de que se cree una ley para dotar a los tribunales de independencia presupuestaria. Hasta ahora, los distintos gobiernos no han promovido reformas tendientes a asegurar la independencia económica y han optado por mantener el control de los recursos que se le asignan a dicho poder del Estado.

Por otra parte, existen aspectos relacionados con el nombramiento y remoción de jueces que también afectan la autonomía del Poder Judicial. Si bien los mecanismos para el nombramiento y remoción de las más altas magistraturas del país reducen la posibilidad de que sectores políticos particulares intenten incidir sistemáticamente en las decisiones de los tribunales, no eliminan totalmente la posibilidad de ejercer influencia en la nominación y limitar la independencia de sus miembros. El nombramiento de los ministros de la Corte Suprema con participación del Ejecutivo y el Senado, en teoría podría derivar en la designación de jueces que cuenten con un amplio apoyo de las autoridades políticas (Presidente de la República y senadores), o bien, que mediante acuerdos informales los distintos sectores políticos nominen de manera rotativa a jueces con una sensibilidad afín a la propia. Esto último apuntaría más a replicar los equilibrios políticos vigentes en el Congreso al interior de la Corte Suprema, que a designar miembros imparciales.

Al mismo tiempo, no existe inamovilidad en el cargo de jueces, salvo en el caso de los tribunales superiores, lo que no aísla a los magistrados de posibles presiones de otros poderes del Estado. A su vez, el Presidente de la República goza de una atribución establecida en la Constitución, que le permite “velar por la conducta ministerial de jueces y demás empleados del Poder Judicial” (art.

32), lo que lo autoriza a requerir la aplicación de sanciones, medidas disciplinarias o causaciones por parte de la Corte Suprema o de la Fiscalía Judicial, en contra de los jueces que considere han hecho de manera impropia su labor. Dicha facultad tiene el potencial de establecer presión o influencia sobre quienes están encargados de aplicar justicia de forma autónoma.

¿Cuán igualitario y seguro es el acceso de los ciudadanos a la justicia, al debido proceso y a la compensación en el caso de mala administración pública?

La confianza de los ciudadanos en su sistema político depende, entre otras cosas, de la percepción que tengan de acceder a un sistema de justicia que no los discrimine, y que este sistema sea eficaz y eficiente en la resolución de sus causas. Ello garantizará el respeto de sus derechos y la justa reparación en el caso de que éstos sean vulnerados. Implica a la vez que quienes cometen un delito o son acusados de un acto ilícito se someten a un proceso justo en el cual se garantiza el respeto de sus derechos y sus posibilidades de defensa.

En el artículo 10 y en el inciso 1° del artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se sostiene que:

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

En esta sección se observan materias referidas a la garantía de acceso a la justicia, al debido proceso y a la compensación en el país, y específicamente

a aquellas materias donde aún se constatan aspectos deficitarios que afectan a determinados grupos de la población.

En términos generales, es posible afirmar que el acceso a la justicia en Chile es igualitario, pues no existen tasas o cobros u otras barreras de entrada para acceder al sistema judicial. Esto permite que personas con bajos recursos puedan recurrir a los tribunales. Además, la Constitución asegura el derecho a asesoría jurídica gratuita para las personas que no puedan pagarla. Ahora bien, es evidente que la desigualdad económica entre los litigantes permite obtener servicios legales de muy distinta calidad y también que ciertos grupos específicos de la población enfrentan un acceso a la justicia diferenciado, tanto cuando son víctimas como cuando son imputados.

Respecto a las personas acusadas o imputadas de un delito, existen en Chile garantías de un debido proceso y se ha avanzado en procurar medios para la justa defensa. El sistema penal de Chile es garantista y el derecho a la libertad del imputado se protege hasta que se prueba su culpabilidad. Es en los recintos penales chilenos donde existen falencias en la garantía de los derechos de los internos, debido a las malas condiciones de vida, la deteriorada infraestructura, el alto hacinamiento y la precaria capacidad de la institución encargada de supervisar los recintos y a los internos, Gendarmería de Chile. Esto resulta especialmente problemático cuando algunas personas que aún no han sido condenadas,

permanecen recluidas en estos centros mientras esperan su condena.

En cuanto a la compensación ante mala administración pública, en Chile no existe la figura de ombudsman o defensor del pueblo, sino únicamente un ente mediador entre los ciudadanos y los servicios públicos, el defensor ciudadano, que resuelve controversias, ayuda a canalizar demandas y a exigir respuestas a los ciudadanos. La justicia se hace parte en denuncias en las cuales los ciudadanos reclaman mala administración pública y sanciona cuando es necesario, si bien existe una clara desventaja para los ciudadanos individuales frente a un Estado que cuenta con organismos encargados específicamente de su defensa.

I. Acceso a la justicia

El acceso a la justicia en condiciones igualitarias está expresamente establecido en la Constitución, en la sección sobre derechos constitucionales. No solamente se precisa que todas las personas son iguales ante la ley, sino también que existe igual protección para todos en el ejercicio de sus derechos (art. 19, numeral 3°). En el mismo numeral se definen aspectos fundamentales de la prestación de justicia: derecho a defensa jurídica de toda persona, imposibilidad de evitar la intervención de un letrado en caso de que haya sido solicitada, existencia de asesoramiento y asistencia jurídica a quienes lo requieran (gratuita de ser necesario), derecho irrenunciable a asistencia de un abogado a quienes hayan sido imputados de delito. Al mismo tiempo, se mencionan principios esenciales en la aplicación de la ley: imposibilidad de ser juzgado por comisiones especiales o tribunales distintos a los que señala la ley, obligación de fundar las sentencias en un proceso previo legalmente establecido con garantías de procedimiento e investigación justos, necesidad de probar la responsabilidad penal de una persona imputada en tanto ésta no puede presumirse culpable, la pena para un delito debe ser aquella que establece la ley previamente, a menos que la nueva ley lo favorezca, y solamente reciben penas las

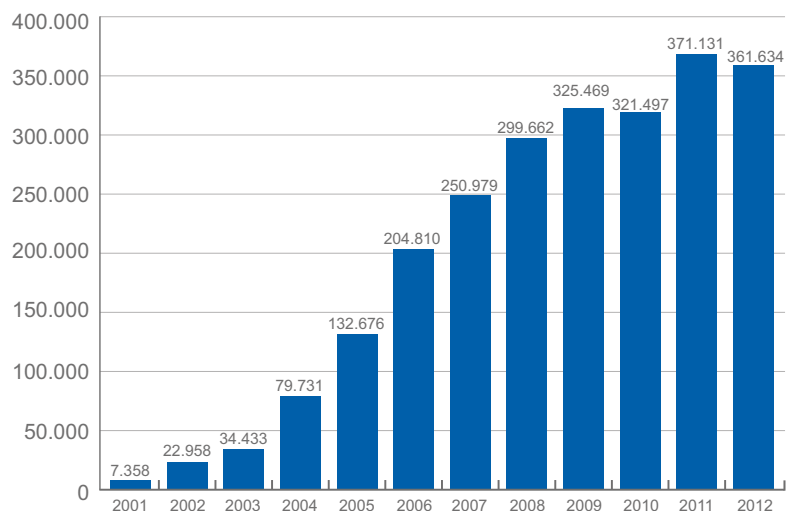
conductas expresamente descritas en la ley como merecedoras de sanción.

Entre los avances más destacables desde el retorno a la democracia en materia de imparcialidad e igualdad en el acceso a la justicia en lo penal están la reforma procesal penal, la creación del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública, junto al fortalecimiento de las Corporaciones de Asistencia Judicial. El órgano independiente que realiza la persecución penal y presenta las acusaciones por la comisión de delitos ante el Poder Judicial es el Ministerio Público o Fiscalía, el cual fue incorporado en el ordenamiento jurídico chileno el año 1997, como parte de una reforma integral al sistema de justicia criminal. A inicios de la década de 2000 se implementó la reforma procesal penal, que eliminó el sistema inquisitivo y lo reemplazó por uno acusatorio y oral, con el objetivo de hacer efectivos en Chile los principios básicos de un debido proceso en materia penal. La reforma promueve la imparcialidad de los jueces impidiendo que realicen funciones de investigación y persecución penal, actividades entregadas precisamente al Ministerio Público, que goza de independencia y autonomía. Así también, ha habido reformas a la justicia penal juvenil, los tribunales de familia, laborales, y se creó el Tribunal de la Libre Competencia.

Para un apropiado acceso a la justicia se requiere también de un sistema de defensoría penal que esté en condiciones de contrarrestar el poder del Ministerio Público y de proporcionar defensa a las personas sometidas a investigación y acusadas por la Fiscalía. En materia penal opera una Defensoría Penal Pública, creada y regulada por la Ley 19.718 de 2001, como consecuencia de la reforma procesal penal, cuya finalidad es proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por un crimen, simple delito o falta que sea de competencia de un juzgado de garantía o de un tribunal de juicio oral en lo penal y de las respectivas cortes, en su caso, y que carezcan de abogado. La defensoría se proporciona mediante abogados que forman parte del servicio y a través de abogados particulares que se han adjudicado defensas penales mediante procesos de licitación pública, financiados por el Estado.

GRÁFICO 5

Cantidad de imputados atendidos por la Defensoría Penal Pública, por año, 2001-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la Defensoría Penal Pública, Informe Estadístico Anual 2012.

Desde su creación, esta institución ha atendido a un creciente número de imputados.

Por otra parte, la ley diseñó un sistema de licitación de la defensa penal que permite a personas de bajos recursos acceder a firmas de abogados, cuyos servicios son financiados por el Estado bajo la modalidad de una licitación. Sin embargo, el problema persiste en materia civil, pues la defensa jurídica la asumen las tradicionales Corporaciones de Asistencia Judicial, donde hacen su práctica los egresados de derecho.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial son organismos dependientes del Ministerio de Justicia que se establecieron en la década del ochenta con el fin de prestar asesoría jurídica a todos los ciudadanos que lo requieran y de cumplir con el mandato constitucional de asesoramiento y asistencia jurídica. Se encuentran desconcentradas en corporaciones independientes, distribuidas en cuatro macrozonas geográficas (Tarapacá, Valparaíso, Metropolitana, y Biobío). Desde el retorno a la democracia se ha avanzado en su modernización y la ampliación de su cobertura, sin embargo, aún se reconocen ciertos déficits en relación con su capacidad para prestar asesoría jurídica de calidad. Por ello, en 2011 se anunció el envío de un proyecto de ley orientado a modi-

ficar la institucionalidad existente, de manera de instaurar un servicio público centralizado, pero con mejor cobertura nacional, cuya labor sea evaluada y, sobre todo, que el servicio provisto a las personas sea profesional y de alta calidad. En la actualidad, las corporaciones entregan asesoría jurídica a través de egresados de la carrera de derecho, cuya práctica profesional en dicho servicio es obligatoria, quienes prestan el servicio asesorados por un tutor. Esto resulta cuestionable en tanto el servicio de asistencia jurídica que reciben quienes son atendidos en cada corporación depende de personas inexpertas, lo cual finalmente implica que la calidad en el acceso a la justicia varía en función de la capacidad de pago de las personas.

En materia de justicia civil, actualmente está en marcha la discusión de la reforma al Código de Procedimiento Civil, que tiene más de un siglo de vigencia. La reforma a la justicia civil cierra un proceso mayor de reforma a la justicia en Chile, que comenzó durante los años noventa. En 2012 se ingresó al Congreso una propuesta de Código que ha sido discutida por los legisladores y por expertos del ámbito del derecho civil. El nuevo Código busca propiciar la descongestión de la justicia civil, principalmente a través de la regulación de juicios ejecutivos. El proyecto, que simplifica los procedimientos, le entrega un rol primordial a los principios de intermediación y concentración, con el fin de que la justicia sea más eficiente y oportuna. Dicha reforma es la respuesta a un diagnóstico poco discutido en relación con la escasa prontitud con que se resuelven las causas civiles en el país.

Se ha mencionado que los indicadores internacionales destacan que el acceso a la justicia en Chile es apropiado. Sin embargo, se cuestionan aspectos relacionados con el acceso a la justicia que afectan a grupos específicos de la población y que son reconocidos en los Informes de Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos y de las Universidades Diego Portales y de Chile. Estos informes cuestionan el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, puesto que la prevención, investigación y sanción efectiva de hechos de violencia intrafamiliar

resulta insuficiente. Se describen problemas de lentitud en la aplicación de medidas cautelares, de duplicidad de funciones entre juzgados de familia y el Ministerio Público, lo que produce retrasos en el proceso, demora en los peritajes, falta de evaluaciones de riesgo efectivas, causas terminadas por retracción de las víctimas a pesar de que la jurisprudencia permite continuarlas, etcétera (UDP, 2009; 2010; 2011). Además, preocupa la proporción de casos archivados, desestimados y la baja cantidad de sentencias, en especial condenatorias, a pesar del aumento en las denuncias (INDH, 2011; UDP, 2009; 2010).

Otro grupo en relación con el cual se cuestiona el acceso a la justicia son los pueblos indígenas. La cuenta pública anual 2012 de la Defensoría Penal Pública señaló que del total de las detenciones declaradas ilegales, el 23,7% de ellas corresponden a personas de origen indígena. Junto con lo anterior, los **informes de derechos humanos señalan que la aplicación de la ley antiterrorista frente a delitos cometidos por comuneros mapuche implica un tratamiento distinto a miembros de los pueblos originarios que al resto de los ciudadanos**. Dicha ley castiga conductas que involucran daños contra la propiedad privada y establece particularidades en el juicio que complican la defensa de los imputados (INDH, 2010; 2011; UDP, 2009; 2012; 2013; Universidad de Chile, 2012; 2013). En cuanto a la ley antiterrorista, el último informe del Instituto de Derechos Humanos es claro: se “mantiene una deficiente definición de los delitos que lesionan el principio de legalidad y tipicidad; (...) establece normas de excepción que afectan el derecho al debido proceso, y (...) violenta el principio de igualdad y no discriminación por su invocación preferente y selectiva a grupos discriminados de la sociedad” (INDH, 2012: 4). También se considera grave la impunidad frente a homicidios perpetrados por Carabineros en contra de miembros del pueblo mapuche (INDH, 2010; UDP, 2009; 2010; 2012; 2013). Respecto de este tema, la declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamental en la lucha

contra el terrorismo luego de su visita a Chile en 2013 señaló “la necesidad urgente de poner fin a la actual situación de impunidad de facto por los delitos cometidos por los encargados de hacer cumplir la ley contra los miembros de las comunidades Mapuche durante la última década. Las comunidades Mapuche activistas han sido sujetas al uso sistemático de fuerza excesiva durante los allanamientos a sus comunidades, y continúan impunes los delitos que aparentemente fueron cometidos por funcionarios de fuerzas especiales de Carabineros en el pasado” (Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamental en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, 2013). Esta misma preocupación expresaron algunos países en la última sesión del Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal sobre Derechos Humanos al que se presentó Chile en enero de 2014.

El acceso a la justicia por parte de minorías sexuales también ha sido cuestionado. Se reconocen situaciones de discriminación en la justicia. La aplicación del artículo 373 del Código Penal (acerca del pudor y las buenas costumbres) se ha utilizado para detener a personas por su orientación sexual o identidad de género; y el artículo 365 marca una distinción en la edad de consentimiento en las relaciones sexuales ligadas a la orientación sexual (INDH, 2010). Los informes indican que existe falta de criterio común en los fallos que buscan cambiar el nombre y género de los intersexuales (INDH, 2010; UDP, 2009; 2010; 2011) y que no ha existido jurisprudencia uniforme en diversas resoluciones judiciales debido a la orientación sexual y al género de los involucrados (INDH, 2010; UDP, 2009; 2010; 2011; 2012).

Los mismos informes hacen referencia a la discrecionalidad que tiene la autoridad de privar de libertad a los adolescentes, mientras que en el caso de los inmigrantes es el Departamento de Extranjería el que tiene la discrecionalidad para expulsarlos del país y prohibir su ingreso. En ambos casos se cuestiona la vulneración al debido proceso (INDH, 2010; 2012; UDP, 2010).

II. Debido proceso

Las normas constitucionales y legales vigentes aseguran un debido proceso para quienes se ven involucrados en acciones judiciales. La Constitución establece en su artículo 19 diversas garantías y derechos a los ciudadanos, entre las que se incluyen aquellas que configuran un debido proceso y un juicio justo: igualdad en la protección de la ley, haciéndolo expresamente aplicable a la defensa judicial; derecho universal a la defensa jurídica; derecho de todos los ciudadanos a ser juzgados por un juez natural, en un tribunal instituido por ley, previniendo la existencia de comisiones *ad hoc* para casos o personas específicas; la exigencia de que toda persona sea juzgada por un tribunal y que dicho tribunal tramite un proceso en conformidad a la ley; prohibición de que la ley pueda presumir de derecho la responsabilidad penal; se prohíbe la retroactividad de la pena (la Constitución identifica una excepción: que la nueva ley sea favorable al afectado. Si ese es el caso, entonces una ley más favorable se debe aplicar retroactivamente), y prohibición de la retroactividad de delito. Esto significa que una ley que tipifica conductas como delito no se puede aplicar a hechos que ocurrieron antes de su promulgación.

El estatuto de la libertad personal y la seguridad individual se relaciona con las garantías de un debido proceso y de una defensa jurídica. La Constitución asegura que las personas privadas de libertad están sometidas a un tratamiento adecuado a las exigencias de un Estado de derecho democrático.

El sistema penal acusatorio instaurado tras la reforma procesal penal es reconocido como garantista en tanto está orientado a garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los detenidos. Una de las razones para modificar el antiguo sistema penal era que no satisfacía plenamente las exigencias de un debido proceso. En el antiguo sistema no existía un Ministerio Público que dirigiera la investigación penal. Dicha investigación la conducía el propio juez durante el período denominado “sumario”. En el nuevo sistema, el Ministerio Público decide si corres-

ponde investigar o no y dirige la investigación, y está sometido al control de jueces de garantía que velan para que la investigación no lesione los derechos de los afectados. Por tanto, quien decide sobre los méritos de la acusación y dicta sentencia es un órgano distinto del que investiga y formula la acusación. Estas normas apuntan a asegurar la imparcialidad de quien debe dictar sentencias. En dicho sistema, la privación de la libertad de un detenido no está sujeta únicamente al mérito de la acusación y de las pruebas, sino efectivamente a que el proceso de detención se haga en la forma en que lo exige la ley.

III. Compensación por mala administración pública

La acción del Estado en ciertos casos provoca perjuicios en contra de algunos ciudadanos, ya sea por acción o inacción, voluntaria o involuntariamente, del aparataje institucional o bajo la responsabilidad de autoridades específicas. Independientemente de las razones o voluntariedades implicadas, las normas contemplan un procedimiento para obtener reparación por daños cuando la acción de algún organismo público afecta los derechos de los ciudadanos. La Constitución establece la posibilidad de que toda persona comparezca a la justicia cuando considera que ha sido vulnerada en sus derechos y también prevé la posibilidad de que los jueces cometan errores al dictar sus fallos en materias criminales, causando daños a algún individuo. Ante tal evento, la Constitución declara que el afectado podrá exigir la responsabilidad del Estado y reclamar una indemnización, si bien la Corte Suprema se ha mostrado, casi invariablemente, reacia a declarar que las sentencias de tribunales sean injustificadamente erróneas o arbitrarias. Al mismo tiempo, Chile ratificó la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la cual señala: “Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial”.

Si bien en Chile la ley prevé la compensación para cualquier persona que haya sufrido un daño producto de la acción del gobierno o

la administración del Estado, los juicios por indemnización pueden tomar largo tiempo y el ciudadano se encuentra en una posición desventajosa frente al aparato de defensa estatal. El Estado se defiende en los juicios a través del Consejo de Defensa del Estado (CDE), organismo que tiene como misión específica la defensa y asesoramiento jurídico al Estado de Chile en lo que le corresponda a sus intereses o cuando éste sea demandado por los ciudadanos en tribunales. El CDE es un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica, que se compone de doce abogados inamovibles en sus cargos, quienes cesan en sus funciones por las causales establecidas en el Estatuto Administrativo para los funcionarios de carrera y al cumplir 75 años de edad. Cuando un ciudadano se ha visto perjudicado por el Estado o alguno de sus organismos y decide establecer una demanda por los daños causados, se debe enfrentar a este órgano, que se aboca a que el Estado no se vea obligado a indemnizar a las personas, lo que ha ocurrido incluso en casos de víctimas de violaciones de derechos humanos.

Existe un evidente espacio de mejora en la protección y reparación de los ciudadanos producto de la mala administración pública. **En Chile aún no existe la figura del ombudsman, cargo público que en muchos países tiene como función defender a los ciudadanos cuando es el propio Estado quien ha vulnerado sus derechos.** En Iberoamérica esta figura se conoce generalmente como defensor del pueblo, que actúa con autonomía del resto de la institucionalidad pública, para cumplir eficazmente su labor. La necesidad de contar con un cargo de estas características se sostiene en la cada vez más compleja actividad pública, que frecuentemente genera externalidades, o incluso, transgrede de manera directa los derechos de los ciudadanos. La ciudadanía está cada vez más consciente de sus derechos y se siente en propiedad de exigir y demandar compensaciones, pero en dicho proceso el Estado sí tiene una institucionalidad específica para la defensa judicial del patrimonio fiscal, lo que pone en una desigualdad de condiciones iniciales al Estado frente a los ciudadanos, en los litigios que puedan entablar entre sí.

Pero la ausencia de una figura de defensor del pueblo no implica su ausencia en el debate legislativo. Desde 1990 son cinco los proyectos de ley sobre la materia, con resultados dispares: uno aún sigue en discusión (Boletín 6232-07), otro se rechazó (3429-07) y tres se archivaron (2605-07, 332-07 y 333-07). Por lo tanto, si bien en Chile el tema ha sido objeto de amplia discusión, ésta no se ha traducido en el establecimiento de una institución pública autónoma que resguarde los derechos de los ciudadanos, respecto de lo cual Chile es una excepción en la región. En su lugar, una institución con funciones similares, pero de menor alcance, es la Comisión Defensora Ciudadana, creada en mayo de 2001. Esta institución, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, tiene como misión resguardar los derechos de los usuarios y usuarias de los servicios públicos. Esta tarea se traduce en que la Comisión Defensora Ciudadana intermedia entre los usuarios y los servicios cuando existe una queja por parte de los ciudadanos, intentando obtener una respuesta satisfactoria, lo que puede o no ocurrir.

A partir de su creación, la Comisión Defensora Ciudadana ha realizado una creciente cantidad de atenciones, lo que se ha logrado a medida que la ciudadanía ha ido reconociendo a la Comisión y por una mayor penetración de los medios electrónicos a la hora de hacer las denuncias, lo que agiliza y simplifica el trámite. Sin embargo, esta es una solución intermedia y no óptima de la defensa y apoyo de los ciudadanos frente a los problemas que surgen en su relación con los organismos públicos, pues solamente es competente en materias relacionadas con servicios públicos dependientes del gobierno y en ningún caso tiene autoridad para obligar a los servicios a cumplir y sancionar en caso de que no se haga. Cuando los organismos no dependen del gobierno, la Comisión solamente presta asesoría jurídica.

IV. Justicia y derechos humanos

Gran parte de la agenda y las acciones del Estado en materia de derechos humanos durante las dos últimas décadas han estado marcadas por los hechos ocurridos en el período de interrupción

democrática. Las constantes violaciones a los derechos fundamentales acaecidas en dictadura dieron paso a una serie de modificaciones legales durante la década de 1990, que buscaban responder a la demanda de familiares de las víctimas y organizaciones de defensa de derechos humanos destinadas a proteger eficazmente los derechos de las personas, consagrados por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por Chile. **Desde el retorno de la democracia, los sucesivos gobiernos han buscado avanzar en verdad, justicia y reparación a las víctimas de las violaciones sistemáticas de derechos humanos en el período dictatorial.**

Destaca la aprobación de leyes que facilitaron el retorno de los exiliados en dictadura (18.994), la reducción de actos que pueden ser calificados como terroristas (19.027) y las modificaciones a la ley de seguridad interior del Estado, el Código de Justicia Militar y el Código Penal, para garantizar de mejor manera los derechos de las personas (19.047). En la misma línea se implementaron una serie de acciones públicas tendientes a esclarecer estos actos, como las comisiones de verdad y justicia llamadas Comisión Nacional por la Verdad y la Reconciliación (1990), Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1992) y las Comisiones Nacionales sobre Prisión Política y Tortura (2004 y 2011). De la misma forma, con el objeto de profundizar en los avances en materia de verdad, reparación y sanación colectiva, distintos organismos públicos han fomentado y financiado la creación de memoriales para recordar a las víctimas y para asegurar que, a través de la memoria y la educación, las generaciones futuras logren aprender de la experiencia traumática del pasado para instaurar una cultura de “nunca más”. Al Memorial a los Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos en el Cementerio General y al antiguo campo de detención Villa Grimaldi, se suman muchos otros monumentos de expresión artística e histórica que se encuentran en lugares públicos y cementerios en todas las regiones del país. Destaca también la creación del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos en 2010, cuyo objetivo es impulsar iniciativas educativas y de reflexión en torno a las violaciones a los

derechos humanos ocurridos en Chile luego del golpe de Estado de 1973. En septiembre de 2013, Chile conmemoró 40 años del golpe de Estado, lo que produjo intensas reflexiones, actos conmemorativos y debates en la población sobre estos hechos.

Además, el Estado ha realizado importantes esfuerzos por no limitar las preocupaciones sobre derechos humanos a lo ocurrido en el período de dictadura, sino a entender y difundir un conjunto de derechos como parte fundamental de la democracia. Este intento se ha traducido en la aprobación de leyes que apuntan a resguardar las libertades de opinión e información (19.733), la derogación de la pena de muerte (19.734), o la recientemente aprobada ley de no discriminación (20.609), además de la ratificación de tratados internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Convenio 169 de la OIT.

La preocupación por la protección de los derechos humanos dio un paso importante en 2009, cuando se creó el Instituto Nacional de Derechos Humanos, institución autónoma destinada a promover y proteger los derechos humanos, que rápidamente ha adquirido visibilidad como referente en la materia.

Pese a los avances, la institucionalidad pública y otros organismos nacionales e internacionales han sido claros en plantear que en el país aún hay importantes desafíos que superar. Entre los principales temas que permanentemente son mencionados como motivo de preocupación está el actuar policial y la situación de los presos en las cárceles, el caso de los pueblos indígenas y la desigualdad de género. A estos temas se sumaron en el último tiempo el estado de los inmigrantes, el resguardo del medio ambiente, la real capacidad de los ciudadanos de ejercer sus derechos civiles, entre otros.

Particularmente, el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2007-2014) ha realizado diversas recomendaciones al Estado chileno en relación con el acceso a la justicia y la condición carcelaria en el país. En ellas se reconocen aspectos que es preciso mejorar para

asegurar el respeto de los derechos humanos por igual a todos los ciudadanos. Estas recomendaciones emanan de las siguientes fuentes y procesos de evaluación:

- Comité de Derechos del Niño (CRC), 2007.
- Comité de Derechos Humanos (CCPR), 2007.
- Comité contra la Tortura (CAT), 2009.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), 2009.
- Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 2009.
- Examen Periódico Universal sobre Derechos Humanos, 2009 y 2014.
- Informe del relator especial sobre pueblos indígenas, 2009.
- Comité para los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, 2011.
- Declaración del relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, 2013.

Entre las principales recomendaciones destacan las siguientes:

- Perfeccionar y fortalecer el sistema judicial para que las mujeres, y en especial aquellas que pertenecen a grupos desaventajados, como los indígenas, tengan acceso efectivo a la justicia.
- Proseguir la reforma y la renovación del sistema penitenciario, con el fin de mejorar la situación de los reclusos. Adoptar medidas eficaces para mejorar las condiciones materiales de los centros penitenciarios, reducir el hacinamiento y garantizar debidamente las necesidades fundamentales de todas las personas privadas de libertad. Asegurar que la reforma del sistema penitenciario incluya una perspectiva de género y que provea adecuadas dependencias de salud para las mujeres.
- Establecer un mecanismo nacional de prevención que tenga competencia para efectuar visitas periódicas a centros de detención, a

fin de implementar plenamente el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. Establecer medidas de seguridad acordes con el respeto a la dignidad de las personas privadas de libertad, de manera que se eliminen las celdas de aislamiento. Eliminar cualquier posibilidad de aplicación de medidas disciplinarias sin un debido proceso y, en particular, aquellas medidas que constituyan aislamiento.

- Intensificar los esfuerzos del Estado para reconocer los derechos de los indígenas e incluirlos efectivamente en la estructura jurídica y administrativa de Chile, y tratar las reivindicaciones de tierras de los pueblos y comunidades indígenas mediante un proceso efectivo de diálogo y negociación.
- Que el Estado vele por que las condiciones de detención de los centros de internamiento de extranjeros se ajusten a las normas internacionales y que adopte las medidas necesarias para que los trabajadores migratorios tengan oportunidad de interponer recursos de apelación contra las decisiones de expulsión y para que el marco jurídico que regula los procedimientos de expulsión/deportación se aplique adecuadamente.
- Garantizar en la Ley sobre responsabilidad penal de los adolescentes, que el trato dispensado a estas personas es conforme con los estándares y principios internacionales. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que la privación de libertad de adolescentes opere como una medida de último recurso. Garantizar que los adolescentes privados de libertad cuenten con talleres y cursos de formación así como con la adecuada prestación de servicios básicos, especialmente en lo que respecta a la salud. Asimismo, asegurar que los adolescentes privados de libertad cuenten con la adecuada asistencia legal, cuando la requieran.
- Que se revise la Ley Antiterrorista 18.314 y se asegure de que esta sea únicamente aplicada a los delitos de terrorismo que merezcan ser

- tratados como tales; y que se asegure de que la Ley Antiterrorista no sea aplicada a miembros de la comunidad mapuche por actos de protesta o demanda social.
- Que el Estado vigile que las violaciones graves de derechos humanos cometidas durante la dictadura no permanezcan impunes; en particular, garantizando la acusación efectiva de los responsables sospechosos. Deben tomarse medidas adicionales para determinar responsabilidades individuales.
- Que el Estado garantice a todas las personas la igualdad de los derechos establecidos en el Pacto, independientemente de su orientación sexual, incluyendo igualdad ante la ley y en el acceso a los servicios de salud. Debería también poner en práctica programas de sensibilización, con el fin de combatir los prejuicios sociales.
- Que por medio de disposiciones jurídicas y normativas, el Estado garantice que todos los niños víctimas o testigos de delitos, por ejemplo los niños que hayan sido víctimas de maltrato, violencia doméstica, explotación sexual y económica, secuestro y tráfico, y los niños que hayan sido testigos de esos delitos, reciban la protección prevista por la Convención y tome debidamente en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.
- Que se adopten medidas efectivas para proteger a los niños contra torturas y tratos inhumanos o degradantes. Que el Estado vele por que existan mecanismos de denuncia asequibles y por que se realicen investigaciones independientes de todas las denuncias de violación de los derechos del niño.

¿En qué medida la justicia criminal y los sistemas penales cumplen con las debidas normas de trato digno, imparcial e igualitario en su accionar?

En esta sección se busca establecer si en Chile se cumplen efectivamente las normas de trato imparcial e igualitario en la aplicación de justicia criminal y en el sistema penitenciario, revisando también si la población reclusa enfrenta condiciones de encierro apropiadas para la garantía de sus derechos. Esto, en el entendido de que en una democracia los ciudadanos son iguales ante la ley y deben recibir un trato digno no solamente cuando han sido víctimas de un delito o vulneración de derechos, sino también cuando han sido acusados o encontrados culpables de dichos hechos. Así, no deben existir grupos privilegiados al momento de solicitar alguna acción de la justicia o al momento de recibir sanciones producto de los actos cometidos.

Se ha mencionado ya a ciertos grupos que han enfrentado problemas relacionados con el acceso a la justicia y las garantías del debido proceso, como las mujeres víctimas de violencia, personas

pertenecientes a pueblos indígenas y minorías sexuales. Pese a ello, en Chile no se reconocen antecedentes que demuestren que el sistema de justicia criminal y el sistema penitenciario operen de modo que se falte a las normas de trato imparcial e igualitario de manera repetida y sistemática. Más bien, en Chile el problema del sistema de justicia criminal parece ser su excesivo énfasis en la reclusión de los condenados más que en su objetivo de rehabilitación. Junto a ello, el hacinamiento de la población penal es un problema severo que afecta a las diversas regiones del país y que atenta contra la dignidad de los reclusos.

Se advierten, de todos modos, ciertas áreas donde se observa un tratamiento diferenciado en la aplicación de justicia criminal en Chile. Un ejemplo de eso es la justicia militar, la cual contempla que el personal uniformado sea juzgado en tribunales militares aun en el caso de cometer un delito común que afecte a una persona civil. Esto genera dudas respecto a la imparcialidad

del proceso y cuestionamiento respecto de las sanciones y condiciones de reclusión impuestas, a la vez que plantea una situación en donde dos personas pueden ser juzgadas de distinta forma ante un mismo delito.

I. La situación de la población penitenciaria

Crecimiento de la población reclusa

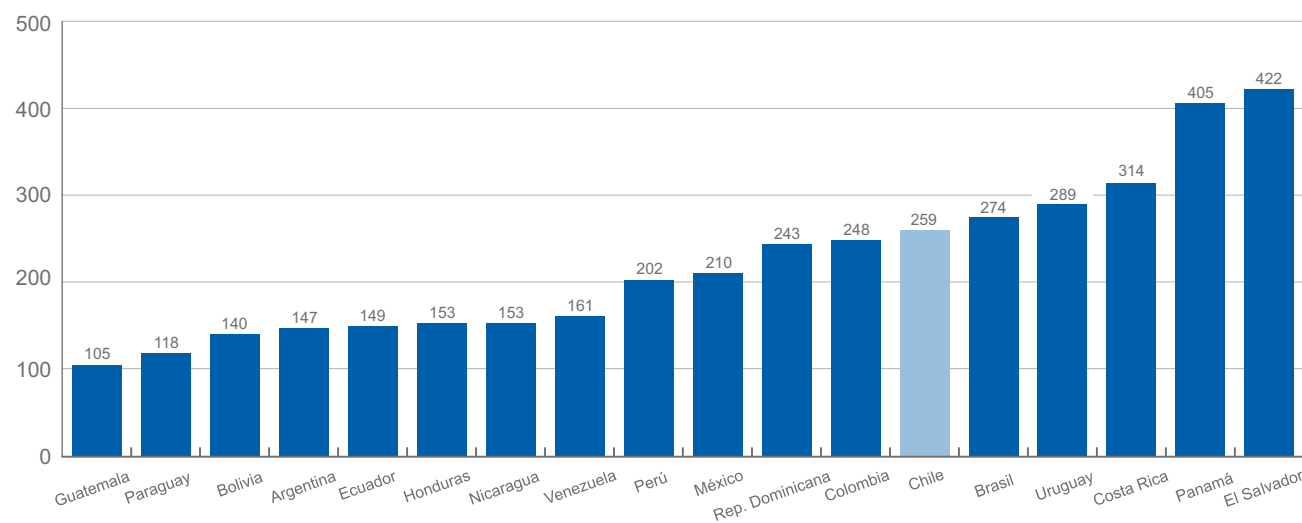
El sistema penal de justicia ha tendido a favorecer la reclusión de personas en los distintos recintos penales del país y, pese a que se ha buscado aplicar penas alternativas a los condenados, los niveles de encarcelamiento siguen siendo altos. La tasa de personas encarceladas por habitante en Chile es de 259 internos por cada 100 mil

habitantes, lo cual lo ubica por sobre el promedio regional y muy por encima de sus pares de la OCDE. La mayoría de la población penal está compuesta por personas en situación de pobreza con bajos niveles de escolaridad.

La población en sistemas abiertos, o que acceden a medidas alternativas de reclusión (detalladas más adelante) ha aumentado, precisamente buscando enfrentar el problema de sobrepoblación carcelaria y, desde el discurso institucional, con el fin de favorecer las posibilidades de reinserción social de quienes han cometido delitos. No obstante, el nivel crítico de hacinamiento es evidente y genera condiciones de vida muy precarias para quienes se encuentran reclusos. La precariedad de las condiciones resulta especialmente preocupante si se considera que a

GRÁFICO 6

Personas encarceladas por cada 100.000 habitantes. Incluye a los detenidos, procesados o imputados y condenados privados de libertad, 2013*



Fuente: Elaboración propia. Cálculo realizado a partir de información oficial sobre la población penitenciaria recopilada por el International Centre for Prison Studies (ICPS).

* Para algunos países, ante la falta de datos para 2013, se utilizó el último año disponible.

TABLA 1

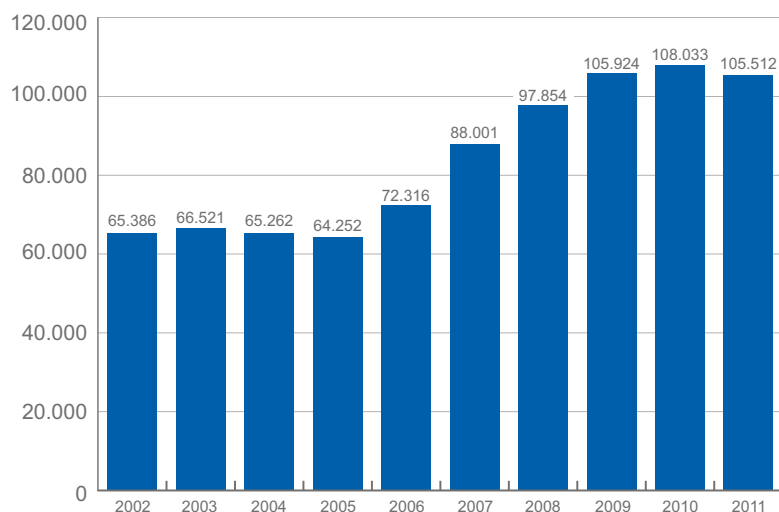
Población penal atendida por Gendarmería de Chile. Promedios anuales, 2002-2011

Subsistema	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cerrado	33.261	34.543	34.592	35.501	38.007	42.033	46.974	50.923	52.610	51.390
Abierto	31.662	31.520	30.182	28.283	33.869	45.535	50.405	54.507	54.872	53.434
Semiabierto	463	458	488	468	440	433	475	494	551	688
Total	65.386	66.521	65.262	64.252	72.316	88.001	97.854	105.924	108.033	105.512

Fuente: Datos obtenidos de la Biblioteca del Congreso Nacional, "Evolución penal en Chile, últimos diez años", 2012, <http://transparencia.bcn.cl>.

GRÁFICO 7

Evolución de la población penal en Chile, por año, 2002-2011



En población penal se incluyen tanto las modalidades de pena cerrada, abierta o semiabierta.

Fuente: Elaboración propia a partir de Biblioteca del Congreso Nacional, "Evolución penal en Chile, últimos diez años", 2012, <http://transparencia.bcn.cl>.

diciembre de 2013, el 24,5% de la población privada de libertad y reclusa en sistemas cerrados la componían personas que no se encontraban condenadas.

El aumento de la población penal del país, que se hace evidente desde 2005, se relaciona con la implementación de la reforma procesal penal, que agiliza los procesos penales y, por tanto, envía al sistema penitenciario, en sus modalidades abiertas o cerradas, a una mayor cantidad de personas. Incluyendo el año 2011, esta tendencia al alza en la población penal no se ha moderado para ninguno de los subsistemas penales.

Al comparar los sistemas abiertos y cerrados, desde 2007 la cantidad de presos en sistemas abiertos, que no implican la reclusión permanente, es mayor a la que está en sistemas cerrados. A su vez, estos subsistemas concentran la gran parte de la población penal del país, en tanto quienes se encuentran sometidos a un régimen semia-

bierto no han logrado siquiera alcanzar el 1% de la población en cualquiera de los años entre 2001 y 2013. La población en sistema cerrado es predominantemente masculina, con 39.849 hombres y 3.309 mujeres a diciembre de 2013.

Hacinamiento

El crecimiento de la población penal en el país no ha ido de la mano con la construcción de la infraestructura necesaria para albergar a los reclusos en condiciones de mínima salubridad, con lo que se han generado espacios hacinados en los que conviven reos de distintas características. Si bien se han construido nuevos centros de reclusión bajo la modalidad de concesiones, la capacidad del sistema penitenciario no crece a la par con la población reclusa. De acuerdo con el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD "Seguridad Ciudadana con rostro Humano: diagnóstico y propuesta para América Latina", Chile presenta una sobrepoblación penitenciaria que equivale a 146 internos por cada 100 plazas disponibles.

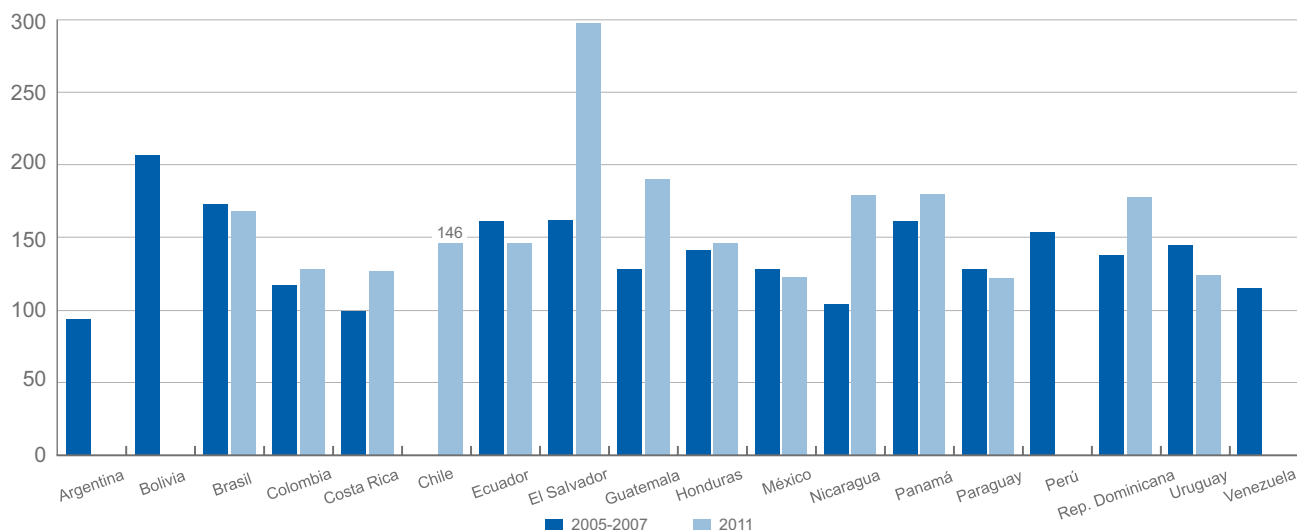
Diferentes instrumentos internacionales regulan la situación carcelaria y de la población penal.⁴ El Pacto de San José, en el que se acuerda la Convención Americana de Derechos Humanos, establece una serie de derechos que se convierten en obligaciones para los Estados firmantes, entre los que destacan la necesidad de separar a los procesados de los condenados y a los menores de edad de los mayores, en tanto son personas con una distinta condición penal y con un distinto nivel de responsabilidad, cuya interacción puede dar pie a situaciones incómodas para los procesados y los menores de edad. Así, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en su artículo 5 sobre el derecho a la integridad personal, sostiene que:

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas

⁴ Entre otros: Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Naciones Unidas (1955); Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, Naciones Unidas (1990); Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Comisión IDH (2008).

GRÁFICO 8

Sobrepoblación penitenciaria, América Latina, 2005-2007 y 2011



Fuente: Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD "Seguridad Ciudadana con rostro Humano: diagnóstico y propuesta para América Latina".

o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.
4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.
5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.
6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

El hacinamiento y la precariedad en la infraestructura de algunos recintos pone en duda el cumplimiento de las provisiones sobre la integridad personal de los reclusos arriba plan-

teada y afecta no solamente a los internos, sino al personal de Gendarmería que debe trabajar también en difíciles condiciones. La situación de hacinamiento presente en las cárceles ha sido denunciada por diferentes instituciones públicas y privadas, tales como integrantes de la Corte Suprema, el Instituto de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales y organizaciones internacionales. Luego de la muerte de 81 reclusos en un incendio en la cárcel de San Miguel en 2010, se han tomado medidas para disminuir el hacinamiento y mejorar las condiciones carcelarias. Mediante reformas legales se espera mejorar la situación. La ley de indultos, de abril de 2012, apunta principalmente a reos mujeres y extranjeros, y se beneficiaran con ella 2.902 chilenos y 772 extranjeros. Además, se han impulsado cambios en el régimen carcelario y la modificación del catálogo de penas del Código Penal.

Tal como ocurre con el hacinamiento en las cárceles chilenas, la muerte de los reclusos en los recintos penitenciarios tampoco ha disminuido en el tiempo. Es más, en los últimos años han ido en aumento las muertes de reclusos

TABLA 2

Población penal atendida por Gendarmería de Chile. Promedio 2011

Subsistema	Detalle subsistema	Calidad / Medida	Detalle calidad / Medida	Usuarios	% sobre subsistema	% sobre total
Cerrado	Internos privados de libertad, reclusos en recintos penales	Detenidos	Por un plazo máximo de diez días	123	0,2%	0,1%
		Procesados	Acusados, según antiguo sistema penal	31	0,1%	0,0%
		Imputados	Acusados en el nuevo sistema penal	10.446	20,3%	9,9%
		Condenados	Privados de libertad por sentencia de un tribunal	40.790	79,4%	38,7%
		Total subsistema		51.390	100,0%	48,7%
Abierto	Aquellos condenados a medidas alternativas, que no cumplen una condena en un recinto penal permanentemente, permitiendo el desarrollo de la vida laboral, familiar y social de la persona	Remisión condicional	Reclusos cuya pena se suspende, quedando a sujeción de control administrativo	34.261	64,12%	32,5%
		Libertad vigilada	Condenados a un régimen de libertad de prueba, vigilados y orientados directamente por un delegado	11.431	21,39%	10,8%
		Reclusión nocturna	Reclusos encerrados solo entre las 22 horas de cada día hasta las 6 horas del día siguiente	5.655	10,58%	5,4%
		Otros beneficios	Condenados a salida controlada al medio ambiente, a libertad condicional, arresto diurno y arresto nocturno	2.087	3,91%	2,0%
		Total subsistema		53.434	100,0%	50,6%
Semiabierto	Condenados privados de libertad que tienen acceso a actividades de capacitación y trabajo remunerado	Condenados en CET	Centros de Educación y Trabajo que pueden ser rurales (colonias agrícolas) o de carácter urbano (talleres industriales)	688	100,0%	0,7%
		Total subsistema		688	100,0%	0,7%
Total población penal				105.512		100,0%

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la Biblioteca del Congreso Nacional, "Evolución penal en Chile, últimos diez años", 2012, <http://transparencia.bcn.cl>.

por hechos de violencia entre internos y por suicidios al interior de los penales. Según datos de Gendarmería, sobresale la alta cantidad de suicidios al interior de las cárceles privadas. Este fenómeno parece ser un efecto no deseado de los penales penitenciarios privados, que responden a la implementación de un modelo de reclusión que combina esfuerzos públicos y privados para la provisión de esta función estatal. Entre 2006 y 2008 se evidenciaron tres grandes causas de muerte entre los internos. La primera, con un 34,2% de frecuencia, son enfermedades, seguida, con un 31,5%, de agresiones o actos de violencia entre los presos. En tercer lugar, con un 25,2%, se encuentra el suicidio. Esta última causa ha ido aumentando a partir de 2006, año en que comenzó el funcionamiento de los nuevos centros penitenciarios concesionados: el Establecimiento Penal Concesionado (EPC) Alto Hospicio, el EPC Hualalume y el EPC Rancagua. El año 2007 se registró un total de 112 fallecimientos,

los que aumentaron a 249 en 2010, principalmente por motivo del incendio en el Centro de Detención Preventiva de San Miguel.

Rehabilitación

La Convención Americana de Derechos Humanos establece que la finalidad esencial de la reclusión es la rehabilitación de los condenados. En este sentido, queda claro que aquellos objetivos destinados a la aplicación de medidas de castigo y represión a los condenados o de escarmiento al resto de la sociedad son secundarios, en tanto no contribuyen a conseguir una sociedad más libre y más justa en el mediano y largo plazo. A pesar de que la proporción del presupuesto de la Nación que se asigna al Programa de Rehabilitación y Reinserción Social ha ido creciendo sostenidamente en términos relativos a otros programas y al presupuesto total de Gendarmería, en 2013 esta proporción alcanzó el 10,9% del total de los recursos asignados a esta institución.

Además del bajo presupuesto, el hacinamiento al que ya se ha hecho referencia y las falencias en materia de infraestructura comprometen ciertamente las posibilidades de rehabilitación de los internos. Muy difundida en la sociedad se encuentra la idea de las cárceles como “escuelas del delito”, más que como lugares donde quienes son condenados reciben algún tipo de preparación para reinsertarse en la sociedad.

Como consecuencia de los débiles avances en la rehabilitación de la población penal, la reincidencia sigue siendo alta. De acuerdo con un estudio de Gendarmería llevado a cabo entre 2010 y 2012, la reincidencia en la totalidad del sistema penitenciario alcanza el 20,78%, siendo la de los sujetos bajo libertad condicional muy inferior al del resto de la población penal bajo otros subsistemas. El efecto desocializador de la cárcel y el contagio criminógeno parecen ser las principales causas de los altos niveles de reincidencia en nuestro país.

En el último tiempo el estado ha tomado algunas medidas que intentan superar los desafíos expuestos anteriormente. Por un lado, el Congreso Nacional aprobó en junio de 2012 la ley 20.603, que modifica la ley que establece penas alternativas a las penas privativas y restrictivas de libertad, mediante la incorporación de figuras como la reclusión parcial, la libertad vigilada intensiva y la prestación de servicios comunitarios. Por otro lado, en mayo de 2011 se reformuló el Reglamento de reinserción de condenados mediante la capacitación laboral y el trabajo, por un nuevo Reglamento, que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario. Esta nueva regulación busca entregar a los presos que realizan un trabajo los mismos derechos que tienen los trabajadores en general, de tal forma que su estadía en los recintos penitenciarios promueva su rehabilitación. El real impacto de estas políticas deberá ser evaluado durante los próximos años.

Reclusión de menores de edad

La ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por el Estado de Chile, en 1990, implicó el compromiso de modificar el

sistema de justicia destinado a los adolescentes conforme a las directrices de este instrumento internacional. La ley de responsabilidad penal de adolescentes se instaló como un sistema penal destinado a los mayores de 14 y menores de 18 años. Promulgada en 2005, comenzó a ejecutarse en 2007. Los objetivos fueron la rehabilitación y justicia restitutiva para aquellos adolescentes que cometiesen delitos, lo que se tradujo en un sistema especial y atenuado de responsabilidad penal para adolescentes infractores de la ley. A diciembre de 2013, 14.130 adolescentes se encontraban bajo la ley de responsabilidad penal juvenil, de los cuales 1.489 eran mujeres y 12.641 hombres. Respecto de la distribución por edad de los adolescentes, el 11,8% tenía entre 14 y 15 años, el 42,9% entre 16 y 17 años, y el 45,3% 18 años y más.

Un aspecto cuestionado en relación con la infracción penal de jóvenes es el uso excesivo de la internación provisoria, ya que repercute en el tiempo que los adolescentes se encuentran privados de libertad, durante el cual no reciben intervención socioeducativa, puesto que se encuentran a la espera de la definición de la sanción. Esta situación ha sido criticada por instituciones de derechos humanos, académicas y ONG que trabajan con poblaciones adolescentes. De acuerdo con el informe del INDH 2011, el ingreso de causas asociadas a esta ley ha aumentado desde su instalación, así como el promedio de días que los jóvenes se encuentran privados de libertad, de 81 días en 2008 a 118 días en 2010. La preocupación se establece debido a que el 65% de aquellos privados de libertad provisoriamente luego son condenados a sanciones alternativas, por lo que no se justifica su privación de libertad y constituye una vulneración a sus derechos.

TABLA 3

Porcentajes de reincidencia, por subsistema, de la población egresada en 2010, luego de un período de observación de 24 meses

Sistema	Reincidencia
Sistema cerrado	39,50%
CET	20,80%
Libertad condicional	13,80%
Sistema abierto	10,70%

Fuente: Gendarmería de Chile, 2013.

Otros aspectos que se deben mejorar son las condiciones de los centros privativos de libertad en cuanto a infraestructura, medidas sanitarias y servicios. En algunos establecimientos se detectan problemas de hacinamiento y deficiente implementación básica. Junto con ello, queda aún pendiente asegurar la separación de aquellos recintos destinados a medidas cerradas y semi-cerradas, respetando a su vez las distinciones de sexo y edad. La ubicación de los centros semicerrados, que en su mayoría están al interior de los centros cerrados, genera problemas de segregación y estigmatización.

Aunque la ley establece que la rehabilitación social de los infractores es el principal propósito, los mecanismos utilizados y las sanciones no garantizan que estos objetivos puedan ser alcanzados. Por el contrario, las inspecciones de UNICEF y de reportes académicos independientes dan cuenta de que los centros de detención operan con graves deficiencias y muchas veces violan los derechos de los adolescentes.

A pesar de lo anterior, la ley ha significado un avance en relación con la legislación en Chile, porque termina con el juicio de adolescentes como si fueran adultos al suprimir el proceso de discernimiento y provee mayor equidad frente a la justicia; garantiza un debido proceso y el derecho a defensa legal; establece medidas más allá de la privación de libertad, que debiesen ser aplicadas preferentemente, y establece un sistema legal de control sobre la implementación de las sanciones, además de la posibilidad de regularlas y monitorearlas.

II. Justicia militar en Chile: críticas, reforma y continuidad

Las características de la justicia militar chilena la han hecho blanco de críticas en materia de igualdad e imparcialidad en la aplicación de justicia, en tanto ésta supone dos tipos de justicia en materias similares dependiendo de quién es el perpetrador del delito. Esto lleva a que, pese a recientes reformas, hechos que no se refieren directamente

al resguardo de valores y conductas internas de las Fuerzas Armadas y de Orden queden bajo jurisdicción militar, incluyendo casos en que las víctimas de delitos perpetrados por funcionarios militares o policiales son civiles. Además, la justicia militar ha sido cuestionada por su estructura y organización, que comprometen la independencia e imparcialidad de quien juzga; y por el procedimiento penal militar, que vulnera garantías procesales fundamentales. A propósito de tales cuestionamientos, resulta importante mencionar la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, en noviembre de 2005:

El Estado debe adecuar, en un plazo razonable, el ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales sobre jurisdicción penal militar, de forma tal que en caso de que considere necesaria la existencia de una jurisdicción penal militar, esta debe limitarse solamente al conocimiento de delitos de función cometidos por militares en servicio activo. Por lo tanto, el Estado debe establecer, a través de su legislación, límites a la competencia material y personal de los tribunales militares, de forma tal que en ninguna circunstancia un civil se vea sometido a la jurisdicción de los tribunales penales militares...

En efecto, hasta 2010 los civiles podían ser juzgados por tribunales militares cuando cometían algún acto que afectara a alguna institución militar o a sus funcionarios. Dicho aspecto de la justicia militar fue reformado en tanto contravenía estándares internacionales y luego de que el Estado de Chile recibiera la mencionada condena por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por procesar en tribunales militares a un civil acusado de desacato. Hasta antes de la modificación legal, era común que los civiles fueran juzgados por tribunales militares debido a agresiones contra efectivos policiales que ocurrían en procedimientos de detención por infracción a la ley, pero también en procedimientos de mantención del orden público, generalmente durante manifestaciones de grupos de ciudadanos.

Si bien la reforma a la justicia militar (Ley 20.477) excluyó totalmente a los civiles y menores de edad de la jurisdicción militar, la mantuvo sobre todas las materias tipificadas en el Código de Justicia Militar, aun cuando éstas involucren a civiles como víctimas. Entonces, situaciones de abuso policial o de uso desproporcionado de la fuerza, que van desde las violaciones de garantías básicas hasta hechos donde civiles resultan heridos o muertos en operativos policiales o por la acción de un funcionario en ejercicio, son juzgadas por tribunales militares. Además, la reforma mantiene la competencia militar en casos de delitos comunes cometidos por funcionarios de las FF.AA. y de Orden en servicio o en las dependencias de éstas.

En las materias ordinarias, cuando las víctimas son civiles, los tribunales militares no son una instancia con mayor experticia técnica que los tribunales comunes, pues los jueces militares son oficiales de menor especialización jurídica. Al mismo tiempo, la justicia militar alcanza estándares inferiores a los de la justicia ordinaria luego de la reforma procesal penal. **La justicia militar es impartida por un órgano vinculado de manera estrecha con el que investiga, por lo cual no se mantienen los principios de imparcialidad e independencia, además de que está sustentada en un proceso escrito e inquisitivo que lleva a su aplicación tardía.**

Por todo lo anterior, la justicia militar representa un aspecto deficitario del ordenamiento jurídico chileno en materia de acceso igualitario a la justicia. Pese a que los civiles ya no pueden ser juzgados por los tribunales militares, existe todavía una justicia distinta para el personal uniformado en delitos que no son necesariamente de competencia militar. Los avances logrados, si bien valiosos, son aún insuficientes para que se cumpla con el principio de igualdad ante la ley que resulta tan valioso en una democracia.

III. Leyes especiales

Otro aspecto cuestionable en materia de acceso a la justicia en Chile lo constituyen las leyes

especiales. El ordenamiento jurídico en Chile contiene dos leyes especiales que buscan perseguir y castigar de manera eficaz la planeación o realización de crímenes y delitos que tengan un alto impacto en las personas y bienes públicos o privados: la Ley 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, y la Ley 12.927, sobre seguridad del Estado (actualizada y refundida en el Decreto 890 del Ministerio del Interior, de 1975). Dichas leyes autorizan la aplicación de medidas judiciales excepcionales que permiten investigar y sancionar actos graves cometidos o por realizar. Esto último implica un apego menos estricto al resguardo de los derechos de los ciudadanos acusados, en pos de asegurar el libre ejercicio de los derechos del resto de la sociedad amenazados por las conductas perseguidas. En la práctica, se entregan mayores facultades y espacios de discrecionalidad a las autoridades políticas y judiciales que las ordinariamente facultadas para la persecución de diversos tipos de conductas.

Ley antiterrorista

Esta ley se remonta a 1984 y determina conductas terroristas junto con fijar su penalidad. Establece que aquellos delitos que buscan infundir en la población o en parte de ella el temor justificado a ser víctimas del mismo delito, son calificados como delitos terroristas. Dichos delitos se asocian a penas más severas y procedimientos de investigación judicial con menores garantías para los acusados. Esta ley se erige como un mecanismo extraordinario para evitar o sancionar conductas y actos destinados a transgredir derechos fundamentales de un grupo o de todos los chilenos, y busca resguardar la convivencia democrática. La investigación de delitos terroristas puede iniciarse por oficio del Ministerio Público, por denuncia o querrela de acuerdo a las normas regulares, o ante una querrela del Ministro del Interior, los Intendentes, Gobernadores o Comandantes de Guarnición.

La aplicación de esta normativa ha permitido realizar extensas investigaciones judiciales sobre casos que se han calificado como terroristas y encarcelar a los acusados por este tipo de

delitos. Al respecto, si bien algunos sectores valoran esta norma y la posibilidad de contar con facultades especiales para enfrentar posibles casos de terrorismo, otros han manifestado cuestionamientos relevantes, especialmente por la amplia definición de “delito terrorista”. **La calificación amplia de este tipo de delitos ha llevado a que estos sean descartados como tales en tribunales, lo cual ocurre luego de haberse aplicado un proceso de investigación que limita las garantías de los acusados sin haber sido necesario.**

El Instituto Nacional de Derechos Humanos ha declarado en sus Informes Anuales de 2011, 2012 y 2013 su preocupación por lo que parece ser la aplicación preferente y selectiva de este tipo de legislación en grupos vulnerados de la población (principalmente indígenas), lo que también ha sido declarado por los Informes de los Relatores especiales de Naciones Unidas para Derechos Humanos que han visitado el país. Entre los informes emitidos por organismos de las Naciones Unidas al respecto están los del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, del Comité de Derechos Humanos, del Comité contra la Tortura, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, los Informes de los Relatores Especiales sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas y los Informes del Grupo de Trabajo del Exámen Periódico Universal sobre Derechos Humanos.

Ley de seguridad del Estado

La ley de seguridad interior del Estado puede ser aplicada por invocación del Ministerio del Interior, del intendente regional respectivo o de los presidentes del Congreso Nacional o la Corte Suprema, ante crímenes y delitos simples contra el orden y la seguridad pública, y delitos referidos a la seguridad interna y externa de la nación. Esta norma permite investigar y sancionar ciertos tipos de crímenes y delitos que, a pesar de no constituir por sí solos actos graves, lo son en la medida que atentan contra el normal funcionamiento de las instituciones estatales y el orden público.

Al igual que con la ley antiterrorista, en este caso una de las principales críticas que se realizan a esta normativa es la indefinición específica en la ley de qué es el “orden público”.

Además, se entrega a las autoridades políticas una amplia discrecionalidad sobre cuándo invocar dicha normativa y cuándo desistir de ello (lo que conlleva la extinción de la acción y de las penas judiciales vinculadas a las causas).

En general, las críticas que se realizan a la aplicación de estas normativas especiales apuntan precisamente a su aplicación en faltas, delitos y crímenes ordinarios, a pesar del carácter extraordinario con que fueron elaboradas. Sus detractores argumentan que su aplicación, dependiente de la calificación de autoridades civiles, deslegitima el entramado institucional ordinario, que tiene como uno de sus primeros fines la preservación de los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos. Además, al igual que la ley antiterrorista, no solo castiga hechos, sino también la intencionalidad de realizar algún tipo de acto, lo que abre un amplio y discutible espacio para evaluar su aplicación en cada uno de los casos en los que se invocan. Ante estas críticas son habituales las recomendaciones de organismos internacionales de utilizar la normativa ordinaria, que establece claramente cuáles son las penas asociadas a la realización de cada uno de estos delitos, reduciendo la incertidumbre de los ciudadanos en torno a las leyes que regulan sus acciones.

Quienes apoyan la aplicación de la ley de seguridad interior del Estado lo hacen considerando que efectivamente se producen delitos con el potencial de entorpecer el correcto funcionamiento institucional del Estado o con la intención directa de hacerlo, comprometiendo así la capacidad estatal para garantizar los derechos del resto de los ciudadanos y afectando seriamente la gobernabilidad. En este caso, más que una crítica a una ley que sancione de manera más severa este tipo de delitos, la preocupación debe estar en la correcta aplicación de la misma y en la decisión oportuna de invocar dicha ley cuando la situación lo amerite.

¿Cuánta confianza posee la gente en que el sistema jurídico imparte justicia de manera equitativa y eficaz?

En esta sección se revisa información proveniente de estudios de opinión que indican la evaluación y percepción que tiene la ciudadanía respecto de las instituciones relacionadas con la aplicación de justicia, de manera de completar la evaluación del Estado de derecho y acceso a la justicia en el país.

Se verá que en Chile la evaluación del sistema de justicia es inferior a la de otros países de la región, y que los organismos de justicia como el Ministerio Público y los tribunales de justicia están entre las instituciones en las cuales las personas menos confían. La evaluación del sistema es sensible tanto a la percepción de su escasa eficacia y lentitud para resolver los problemas como a la apreciación de que la justicia en Chile no se aplica igual para todos.

I. Evaluación del sistema de justicia

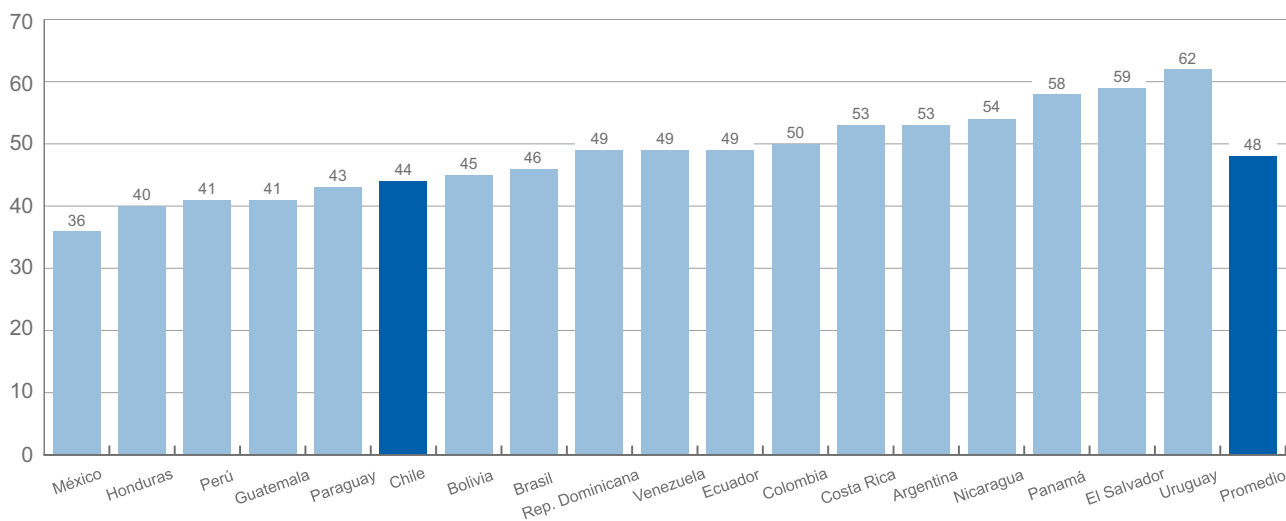
La evaluación ciudadana respecto del sistema de justicia, que se hace visible a través de los

datos que recogen distintos estudios de opinión, resulta poco alentadora en tanto no parece haber una buena opinión ni de la imparcialidad del sistema judicial en general ni de la eficacia de la labor específica de los órganos encargados de la aplicación de justicia en el país. Incluso a nivel comparado, los resultados de encuestas aplicadas en Chile indican una peor valoración que la registrada en otros países de la región.

Información proveniente de la Encuesta Latino-barómetro del año 2011 indica que en Chile solo el 40% de los consultados están de acuerdo con la afirmación “El sistema judicial castiga a los culpables sin importar quiénes son”. Dicha apreciación tiene dos aspectos negativos. Primeramente, no se cree que la justicia castigue a todos quienes lo merecen, lo que permite hablar de una percepción de ineficacia del sistema. Por otra parte, no se cree que el castigo se aplique por igual, lo que refiere al reconocimiento de la justicia como algo poco equitativo y de comprometida imparcialidad. Los resultados son peores que los de otros países incluidos en la medición:

GRÁFICO 9

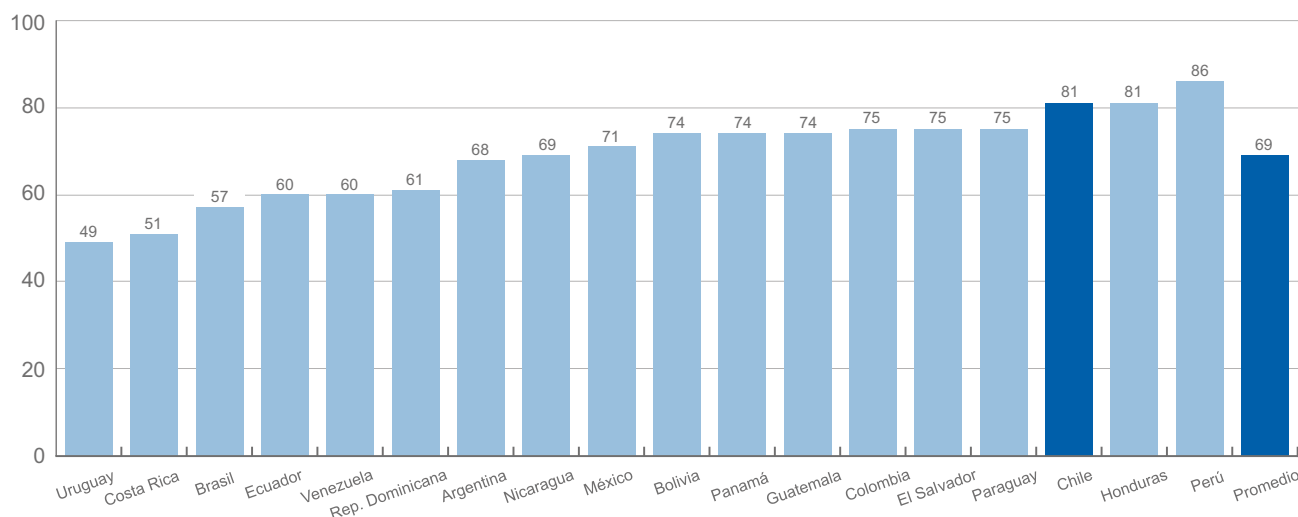
Porcentaje de encuestados “de acuerdo” con la afirmación de que el sistema judicial castiga a los culpables sin importar quiénes son, 2011



Fuente: Latinobarómetro, 2011.

GRÁFICO 10

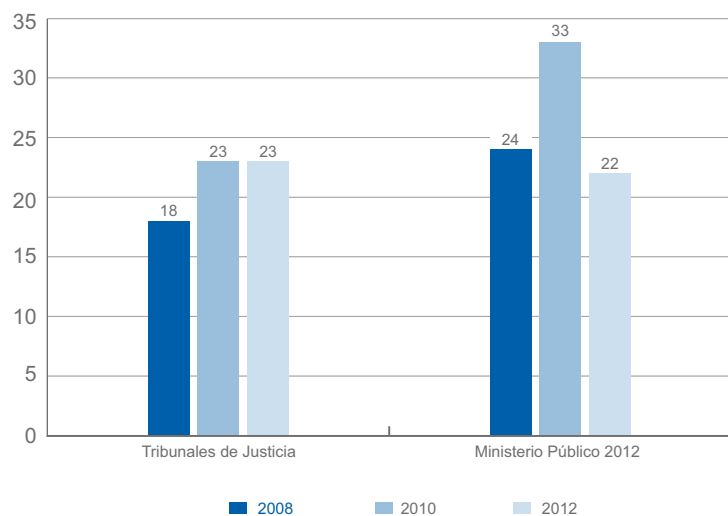
Porcentaje de encuestados que manifiesta tener “Poca o ninguna” confianza en el Poder Judicial, 2013



Fuente: Latinobarómetro, 2013.

GRÁFICO 11

Confianza en el sistema de justicia en Chile, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de encuestas Auditoría a la Democracia.

Suma del porcentaje de personas que responden “Mucha o bastante confianza” ante la pregunta: “¿Cuánta confianza tiene en: los tribunales de justicia/el Ministerio Público?”.

Chile se encuentra por debajo de la media y es el sexto país con peor evaluación de un total de 18.

Cuando se ha consultado por el nivel de confianza en el sistema judicial, la opinión de los ciudadanos apunta claramente hacia la falta de confianza, y es

notoriamente mayor la proporción de personas que manifiesta baja o poca confianza que aquella que señala tener bastante o mucha confianza tanto en el Poder Judicial como específicamente en los tribunales de justicia y en el Ministerio Público. Los resultados en materia de confianza son negativos en Chile incluso a nivel comparado. En los últimos años, la confianza se ha mantenido baja y, en comparación con otras instituciones, los organismos encargados de aplicación de justicia únicamente superan a los partidos políticos.

El hecho de que el Estado de derecho se encuentre vigente en Chile, pero que al interior de la sociedad un alto porcentaje de los ciudadanos desconfíe del sistema judicial y de su imparcialidad puede estar dejando en evidencia tanto el sentimiento de discriminación entre los ciudadanos como cierta insatisfacción respecto del rendimiento de la administración de justicia. Esta es una crítica a la labor del sistema de justicia que pone en duda su capacidad de garantizar un actuar eficiente y eficaz. Las causas podrían encontrarse en la percepción de lejanía entre el ámbito judicial y la ciudadanía, y en que el actuar de sus organismos cuando la gente lo necesita resulta ser engorroso, lento y complicado. A su vez, esta mala evaluación podría estar relacionada

con la preocupación ciudadana por los niveles delictuales y la responsabilidad que al respecto se le atribuye a los organismos de justicia. Se ha instalado en el discurso público la idea de que hay poca capacidad de los fiscales para acusar a los criminales y una blanda aplicación de la ley por parte de los jueces, lo que lleva a plantear la idea de una “puerta giratoria” en el sistema de justicia, por la cual los delincuentes pasan solo un momento, antes de quedar libres y volver a delinquir. Como se ha visto, esta percepción no se condice con los datos de aumento de la población penal desde que entró en funcionamiento la reforma procesal penal.

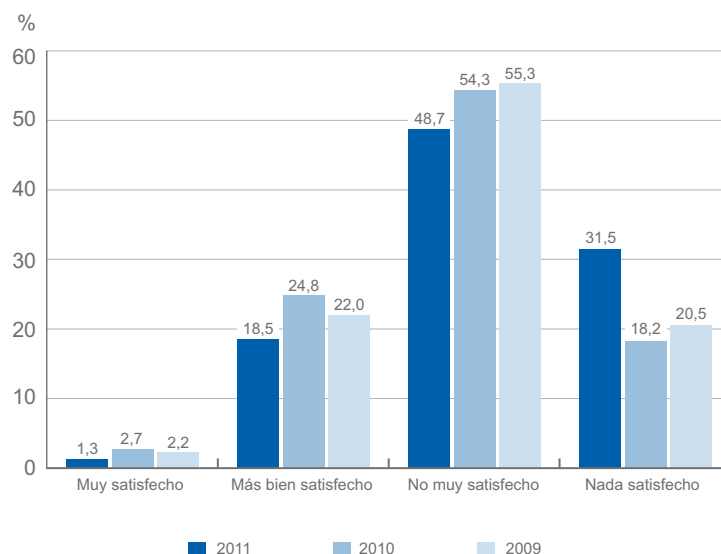
A partir de estudios de opinión pública es posible constatar una crítica evaluación de la ciudadanía sobre la aplicación de la justicia en Chile. En 2010, apenas el 17% cree que la justicia funciona bien en Chile, y sobre el 70% cree que siempre favorece a los poderosos, y también que los procesos son demasiado lentos.

Dicha información permite resumir la percepción ciudadana respecto de la justicia en Chile. **Se observa que los chilenos en general confían poco en el sistema judicial y que evalúan su labor críticamente.** Al mismo tiempo, los encuestados creen que en los tribunales algunos son favorecidos, o bien, no todos quienes deben pagar lo hacen, y que en general la atención para el ciudadano corriente es inferior y demorosa, o que a veces no existe del todo.

Sin embargo, y más allá de los déficits reales del sistema judicial que pueden estar reflejando las opiniones de los ciudadanos, también es necesario reflexionar sobre la distancia entre las élites y la ciudadanía, sobre la debilidad de los lazos comunicantes y sobre el malestar que exhiben los chilenos con sus instituciones en un sentido más amplio. En el escenario actual, si las mejoras institucionales no se acompañan de participación, interlocución y comunicación, no lograrán revertir por sí solas la distancia y crítica de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la justicia.

GRÁFICO 12

Satisfacción personal con el funcionamiento del sistema judicial en Chile, 2009-2011

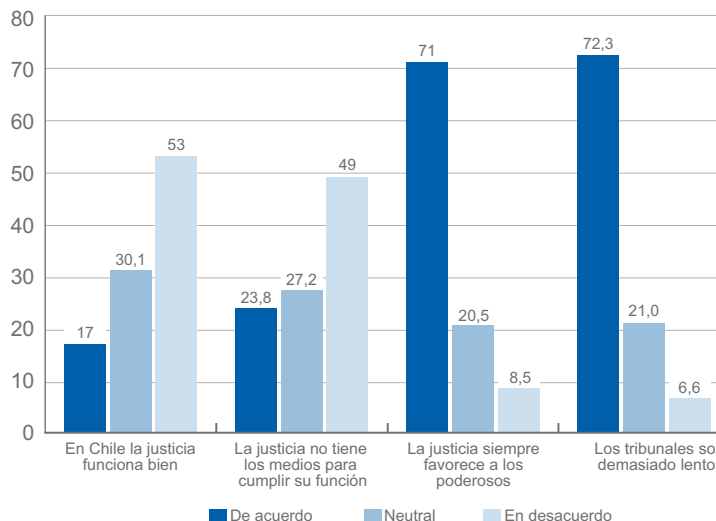


Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta Latinobarómetro.

Pregunta: ¿Diría Ud. que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con la manera como funciona el sistema judicial?

GRÁFICO 13

Afirmaciones sobre el Poder Judicial en Chile, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Auditoría a la Democracia 2010.

CONCLUSIONES

En este capítulo se revisó el sometimiento a la ley en forma igualitaria de todos los habitantes del territorio y la igualdad en el acceso a la justicia para toda persona. Se concluye que **el acceso a la justicia y el Estado de derecho se encuentran garantizados en el país, lo que es coherente con la estabilidad democrática que ha caracterizado al sistema político en los últimos años.** Las personas, autoridades y funcionarios públicos se someten a la ley y se cuenta con mecanismos para el control y sanción de sus actos. Las instituciones judiciales, las políticas públicas impulsadas y el accionar de las policías han permitido que el acceso a la justicia presente avances que incorporan progresivamente a una mayor proporción de la ciudadanía. Instituciones como el Ministerio Público y aun más la Defensoría Penal, acercan la justicia a grupos más excluidos del sistema de justicia anterior principalmente debido a su situación socioeconómica. **Sin embargo, como esta auditoría lo ha hecho notar, aún es necesario mejorar las condiciones en el acceso a la justicia principalmente a mujeres y a menores de edad. Asimismo, se aprecian deficiencias y cuestionamientos sobre la forma como se aplica justicia a grupos históricamente excluidos como los indígenas.**

Por otra parte, el sistema penitenciario está cada vez más tensionado por un sistema de justicia con mayor capacidad persecutoria y una sociedad crecientemente preocupada por la delincuencia y la inseguridad. Por estos motivos, la población encarcelada ha experimentado un crecimiento que no ha estado acompañado de mejoras en infraestructura ni programas carcelarios adecuados. Como

resultado, el Estado tiene serias dificultades para garantizar los derechos de los reclusos. Cabe destacar al respecto la ley de indultos y los planes de mejoramiento de infraestructura que se han llevado a cabo. El incendio de la cárcel de San Miguel y sus 81 víctimas fatales, junto con el aumento de los suicidios en los recintos penales, grafican la profundidad de la crisis carcelaria y demuestran que los desafíos en materia de sobrepoblación, hacinamiento, condiciones sanitarias y de servicios requieren un esfuerzo sostenido y de largo plazo. Además, se ha constatado que el sistema carcelario y la aplicación de justicia no están siendo efectivos en rehabilitar a las personas privadas de libertad. El país se ha comprometido, a través de la suscripción de acuerdos internacionales, a que la privación de libertad tiene como fin último la rehabilitación, y no la búsqueda de actos propios de una justicia retributiva. Teniendo esto presente, el sistema penal chileno enfrenta varios desafíos y deficiencias que deben ser subsanadas para lograr estos objetivos.

Finalmente, los positivos indicadores en materia de delincuencia y seguridad ciudadana dan cuenta de un actuar efectivo de las instituciones judiciales y de los organismos policiales. Sin embargo, no se refleja en la percepción de la ciudadanía, que muestra desconfianza y evalúa en forma negativa el accionar del sistema de justicia. Los estudios de opinión revisados dejan de manifiesto que las chilenas y chilenos se sienten lejanos y vulnerables respecto de la aplicación de justicia, y que es posible mejorar la relación entre el Estado y sus ciudadanos en este ámbito, y así tender a decisiones más justas y deliberadas.

capítulo 1.3

Derechos civiles y políticos



¿Están los derechos civiles y políticos garantizados de igual manera para todos?

Las definiciones modernas de la democracia como régimen de gobierno suponen ciertas condiciones básicas para que efectivamente el gobierno y las decisiones que se toman radiquen en los ciudadanos. Una primera condición es el derecho a voto, a través del cual todos los ciudadanos pueden manifestar sus preferencias. Una segunda condición es que las elecciones sean limpias, es decir, que efectivamente reflejen la intención ciudadana y no la de intereses particulares, que se disponga de libertad para emitir preferencias y que el conteo de votos sea correcto. Una tercera condición es que dichas elecciones sean también libres, es decir, que todos puedan concurrir a votar y que no haya impedimento para ejercer su derecho, para lo cual es fundamental que las personas puedan expresar sus ideas, asociarse y tener acceso a información que les permita conocer las alternativas que se les presentan. Finalmente, es preciso que los cargos de toma de decisiones sean electos a partir del voto ciudadano y que dicha voluntad popular se considere tanto al elevar a una persona a un cargo de autoridad como en el respeto de su mandato.

Una democracia requiere entonces que se garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos vinculados a la posibilidad de influir efectivamente en los gobiernos, a través de los mecanismos formales, tanto para acceder al poder o manifestar su preferencias electorales, como para evaluar la labor de los gobernantes. Así, vivir libre de amenazas a la integridad física y a la vida es una primera condición para participar de la esfera pública. La libertad de expresión, de asociación y el acceso a la información son también esenciales. A su vez, la libertad de culto y religiosa es primordial en tanto se espera que no se presenten limitantes basadas en creencias

o patrones culturales que excluyan a las personas del juego democrático.

“La noción de ciudadanía implica un estatus para cada persona como miembro de pleno derecho de una comunidad, y abarca diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. La expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en torno a esto que se debe juzgar la calidad de la democracia.

La medida del desarrollo de una democracia está dada, por lo tanto, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan”

(PNUD, 2004: 50)

En este capítulo, la discusión respecto a los derechos civiles y políticos se presenta tomando como referencia la propuesta de evaluación de IDEA Internacional. En las siguientes secciones se revisa la manera en que se ejercen los principios de libertad individual en el marco del Estado de derecho, de forma que permitan avanzar en el fortalecimiento democrático a través del respeto cada vez más extendido de los derechos de los ciudadanos. Asimismo, se revisan cuáles han sido las posibilidades reales de ejercer los derechos civiles y políticos para los ciudadanos en el país, y se proporciona información acerca de las transgresiones del aparato público, ya sea por acción u omisión, a los derechos civiles. En relación a esta dimensión de la democracia, se espera que la integridad de la población del país no se vea seriamente comprometida por la violencia tanto

en el espacio público como el privado. A su vez, se busca saber si la ley resguarda expresamente los derechos civiles y políticos en línea con lo establecido en los acuerdos internacionales que el país ha suscrito, al tiempo que se constata la posible existencia de situaciones de violación sistemática de dichos derechos. La ausencia de estos mínimos esperados o la falta de avances en dicha línea darán cuenta de déficits de la democracia y de aspectos a mejorar para garantizar el ejercicio de derechos de las y los ciudadanos junto con sus posibilidades de desarrollo.

Analizadas dichas materias la respuesta a la pregunta que inicia este capítulo es positiva, si bien existen aspectos que aún resultan preocupantes en relación a la garantía igualitaria de derechos civiles y políticos en Chile. En este capítulo se ve que **los derechos a la vida y a la integridad personal están garantizados en Chile** en tanto no se vive un clima de violencia contra las personas y se exhiben niveles de criminalidad bajos en comparación a otros países de la región. **El Estado ha hecho esfuerzos por identificar ámbitos específicos en los cuales ciertos grupos de la población pueden estar particularmente desprotegidos, más allá de la amenaza delictual, y ha generado políticas al respecto.** Así, por ejemplo, se aprobó la ley de violencia intrafamiliar para controlar y sancionar la violencia en el espacio privado familiar. Específicamente, para controlar la violencia en contra de la mujer se modificó el Código Penal y se han impulsado políticas específicas desde el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam). Además, en los últimos años se ha reformulado el Servicio Nacional de Menores (Sename), que atiende a niños y niñas vulnerados en sus derechos, y se creó el Instituto de Derechos Humanos como organismo independiente del gobierno, encargado de monitorear el respeto de los derechos de las personas.

Tras la revisión se propone también que, **en términos generales, en el país no se evidencian violaciones sistemáticas y evidentes de derechos civiles, como el derecho de asociación y reunión, de libre circulación, de libertad de expresión.** El marco jurídico chileno ha evo-

lucionado para ofrecer estas garantías, dejando atrás un período en el cual derechos civiles y políticos fueron seriamente vulnerados y donde la propia ley permitía tomar decisiones arbitrarias para limitarlos. **No obstante, aún hay aspectos preocupantes relacionados con la libertad de expresión,** pues si bien no se aprecia la censura que hubo en el pasado, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación representa una amenaza para el pluralismo y la objetividad que se requiere en una democracia para garantizar en forma efectiva el derecho a la libre expresión de todos los ciudadanos. **Al mismo tiempo, han surgido serios cuestionamientos al accionar policial a raíz de la represión utilizada para contener y dispersar manifestantes en situaciones de protesta y movilización social,** haciendo que reporteros, fotógrafos, camarógrafos y otros profesionales de las comunicaciones se vean impedidos de realizar su trabajo, existiendo incluso denuncias de acoso, golpes y detenciones arbitrarias. **En cuanto a la libertad de reunión, el aumento de las manifestaciones públicas en los últimos años ha evidenciado que la decisión de permitir o no el ejercicio del derecho a la asociación y expresión se ha entregado a la autoridad de gobierno o a las policías, procedimiento que ha sido cuestionado por organismos internacionales y que representa una debilidad de la democracia chilena.**

En materia de libertad religiosa y cultural el escenario es más ambivalente. Paralelamente a un positivo avance en materia de reconocimiento de la diversidad religiosa de los chilenos, existe un negativo estancamiento en materia de reconocimiento de la cultura y religiosidad de los pueblos indígenas. Esto es especialmente preocupante, en tanto el reconocimiento igualitario de los derechos individuales de las personas, incluidas las personas indígenas, deja de lado los derechos comunitarios de estos pueblos y no se hace cargo de las diferencias culturales. Así, las prácticas y organización propias de la cultura indígena, que reproducen y conservan sus creencias, chocan con un modelo político y económico que los condena a escoger entre ser asimilados y abandonar su cultura, o ser excluidos de las posibilidades de desarrollo y de acceso al poder.

¿En qué medida están todas las personas libres de padecer la violencia física y el temor a sufrirla?

El artículo 5 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos señala: “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”. En efecto, el respeto por la integridad física de los ciudadanos es la condición fundamental que los Estados deben asegurar a la población. En la actualidad, la violencia física contra ciudadanos en el mundo no es un hecho aislado, en tanto la seguridad e integridad física de las personas siguen estando amenazadas producto de conflictos bélicos, conflictos internos, el crimen y la proliferación de armas. En Chile no se experimentan actualmente conflictos directos ni a gran escala, gracias a lo cual el peligro de que haya transgresiones en esta materia es sustancialmente menor. Sin embargo, existe la violencia psicológica, sexual, económica o laboral, así como la violencia producto del delito, todas las cuales implican una transgresión de los derechos de las personas. Este tipo de violencia es aun más preocupante cuando los más expuestos a ser víctimas de violencia o apremios son determinados grupos de personas, ya que ello supone un desequilibrio en el ejercicio efectivo de sus derechos.

En esta sección se revisan principalmente dos materias vinculadas con la violencia en Chile. En primer lugar, se evalúa la prevalencia de hechos de violencia considerando los niveles de delito y victimización en el país, a la vez que se observa el grado de inseguridad percibida por las personas. Luego el análisis se concentra en ciertos tipos de violencia que amenazan a grupos particulares de la sociedad, para lo cual se destacan avances y limitaciones en el resguardo del derecho a la integridad física, psíquica y moral de las personas.

En esta sección se concluye que si bien comparativamente en Chile los niveles delictivos son bajos, la amenaza a la integridad personal o a la propiedad que el delito supone debe concitar la preocupación de los chilenos, ya que compromete la posibilidad de los ciudadanos de sentirse

libres de violencia o abuso. Es decir, aunque en Chile los niveles de violencia y delito son relativamente bajos, la seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. En consecuencia, las personas demandan su garantía a la autoridad en forma recurrente, y en muchos casos es una de las principales plataformas políticas que utilizan los candidatos para obtener la preferencia de los votantes.

Se observa también que ciertos grupos se encuentran especialmente amenazados por tipos particulares de violencia. Los niños, mujeres y ancianos enfrentan un escenario complejo cuando se trata de violencia intrafamiliar y de género, ya que están expuestos a situaciones de vulneración de derechos de forma más recurrente que otros miembros de la sociedad. Ciertamente, han mejorado la institucionalidad y el marco legal para la protección de estos grupos, a la vez que las políticas públicas de sucesivos gobiernos se han focalizado en combatir este tipo de violencia. Pese a ello, la vulnerabilidad que enfrentan sigue siendo una fuente de preocupación y un aspecto en que la democracia, que busca generar un marco de respeto igualitario hacia todos y todas, encuentra un déficit importante.

I. Delitos violentos, victimización y percepción de inseguridad

La garantía del derecho a la integridad personal se encuentra consagrada en la Constitución, siendo el primer derecho reconocido en la sección de derechos y deberes constitucionales. El texto establece en su artículo 19 que “(...) la Constitución asegura a todas las personas el derecho a la vida, la integridad física y psíquica de la persona”. Como se ha visto en capítulos anteriores, el Estado vela por el cumplimiento de este y otros derechos, y existe un marco jurídico-institucional que busca la protección de

las personas, a la vez que persigue y sanciona a quien infringe la ley, atenta contra los derechos de los ciudadanos y restringe sus libertades. Pese a ello, estos derechos se siguen transgrediendo mediante actos criminales, lo que afecta tanto a las víctimas, por el daño infligido, como a sus familias y a su entorno, debido a la sensación de inseguridad que provocan.

En general, en Chile los delitos no suponen necesariamente violencia física contra las víctimas. La tasa de homicidios se suele utilizar para comparar los niveles de criminalidad de distintas unidades geográficas, precisamente porque constituye el delito más violento en tanto la integridad personal se ve afectada al punto de perder la vida. En dicho ámbito, Chile destaca como uno de los países de América con menor número de homicidios por cada 100 mil habitantes, lo cual indica que el nivel de violencia en torno a la actividad criminal no atenta con frecuencia contra la vida de las personas.

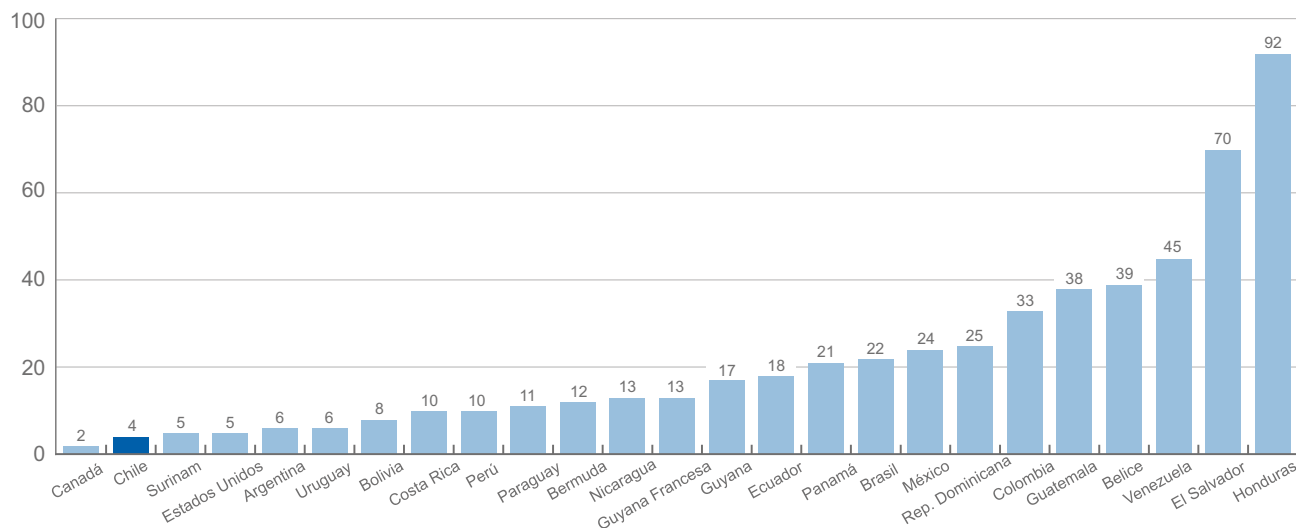
Además, gran parte de los delitos denunciados al Ministerio Público no son necesariamente aquellos en los cuales la integridad física de las víctimas se ve afectada. Tomando como referencia el año 2013, la suma de los delitos de lesiones, robos,

delitos sexuales y homicidios representó poco más del 20% de todos los delitos registrados. Otros delitos que no afectan la integridad física de las personas, como los robos no violentos, hurtos, delitos contra la propiedad, delitos contra la intimidad de las personas, falta y delitos económicos, correspondieron en dicho año al 58% de las denuncias. Pese a que los delitos no violentos no producen daño físico, sí suponen un daño psicológico y material importante, que repercute en la sensación de inseguridad de las personas y modifica su comportamiento producto del temor a ser víctimas de un nuevo delito, lo que restringe en la práctica su libertad. Por ello, considerar al mismo tiempo la percepción de inseguridad y los datos sobre victimización permite comprender hasta qué punto las personas se encuentran libres de padecer violencia física y del temor de sufrirla.

La encuesta Latinobarómetro 2013 indicó que Chile presenta niveles victimización y percepción de inseguridad cercanos al promedio de América Latina. El 40% de los encuestados señalaron que ellos, algún pariente o ambos fueron víctimas de un delito en el último año. Por otro lado, el 72% de los individuos consultados declaró sentir miedo a ser víctima de un delito todo el tiempo o algunas veces. La diferencia observada

GRÁFICO 1

Muertes por homicidios, por cada 100.000 habitantes, 2011*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de diversas fuentes, recolectados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

* En algunos casos, ante la falta del dato para 2011, se utilizó la referencia de 2010 y 2011.

entre quienes han sido victimizados y quienes sienten temor se presenta para todos los países de la región e indica claramente que el fenómeno delictivo no solamente afecta a la víctima y su familia. Por lo anterior, es posible concluir que existe una percepción generalizada de inseguridad en América Latina.

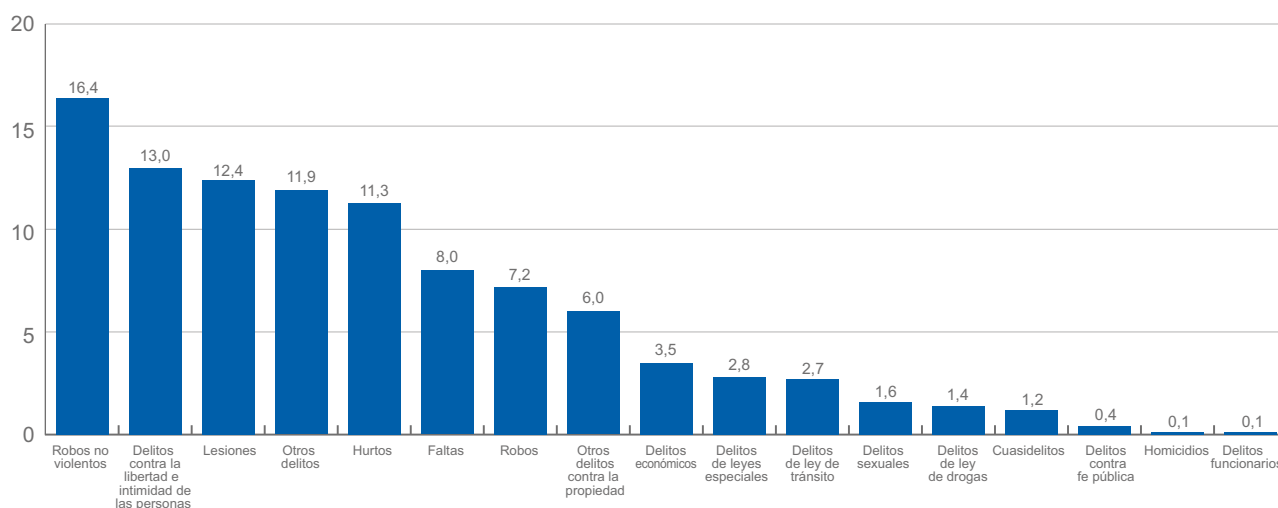
La Encuesta Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), que se aplica en este caso a hogares en Chile desde 2003, muestra una tendencia a la disminución de los niveles de victimización en el país. Al mismo tiempo que disminuye la victimización en el período observado, lo hace también la percepción de inseguridad, aunque pareciera que no reacciona de manera inmediata a la disminución en los delitos. Para algunos años, pese a la disminución en la victimización, aumentó el porcentaje de personas que creían que serían las próximas víctimas de un delito, lo cual refleja que la percepción de inseguridad es una construcción social que se basa en apreciaciones objetivas del delito, pero también en aspectos subjetivos que pueden tener que ver con el protagonismo que el fenómeno criminal tiene en la discusión pública y en los medios de comunicación.

La tendencia de victimización por zona geográfica muestra que la Región Metropolitana es la

zona con mayores índices de victimización, en comparación con la zona norte y sur del país, lo que es esperable si se entiende la criminalidad y violencia como fenómenos que se tornan más frecuentes y complejos en zonas urbanas de mayor concentración de población. Los sectores fronterizos del norte del país registran también altos niveles de victimización. En repetidas aplicaciones de la encuesta, la victimización es más frecuente en casos de hurto y robo por sorpresa, por lo que se infiere que el espacio público sigue siendo el lugar más inseguro para la población, aunque principalmente se trate de hechos que no revisten necesariamente violencia física contra las personas.

La misma encuesta da luces de la influencia que tienen el crimen y la violencia en la sensación de inseguridad y en la limitación de libertades de los ciudadanos. En todos los años de aplicación de la encuesta, los datos indican que la delincuencia es uno de los problemas que más preocupa a la ciudadanía. En 2012, el 48% de los encuestados se sentía un poco o muy inseguro caminando solo por su barrio cuando está oscuro, cifra que implicó un leve descenso con respecto a 2011. En cuanto a las reacciones frente al delito, se aprecia que efectivamente la amenaza que supone el fenómeno delictivo afecta la conducta

GRÁFICO 2
Delitos denunciados al Ministerio Público, 2013



Fuente: Ministerio Público, "Boletín estadístico anual 2013".

de las personas y restringe sus libertades. Del total de encuestados, el 38% evita algunas calles, paraderos de locomoción colectiva y parques durante la noche. Parte importante también admite haber dejado de llegar tarde a su casa (65,8%), de llevar dinero en efectivo (64,5%), de salir de noche (63,1%), y de dejar sola la casa (62,8%). Preocupa en especial que el 36,8% de encuestados señaló en 2012 haber dejado de usar lugares públicos de recreación.

Del total de hogares victimizados que fueron consultados en 2012, solamente el 46% expresó haber denunciado al menos uno de los delitos cometidos contra alguno de sus integrantes. El porcentaje de delitos denunciados fue del 38,4%, valor que se ha mantenido relativamente estable desde 2008, pero que aumentó en la última encuesta. En general, en 2012 no se registraron amplias diferencias a nivel regional en lo que respecta a la denuncia. La alta proporción de víctimas de delitos que no denuncian a las autoridades públicas es probablemente una señal de que los ciudadanos perciben que la institucionalidad estatal es débil, o bien, de que las personas no confían en los organismos públicos.

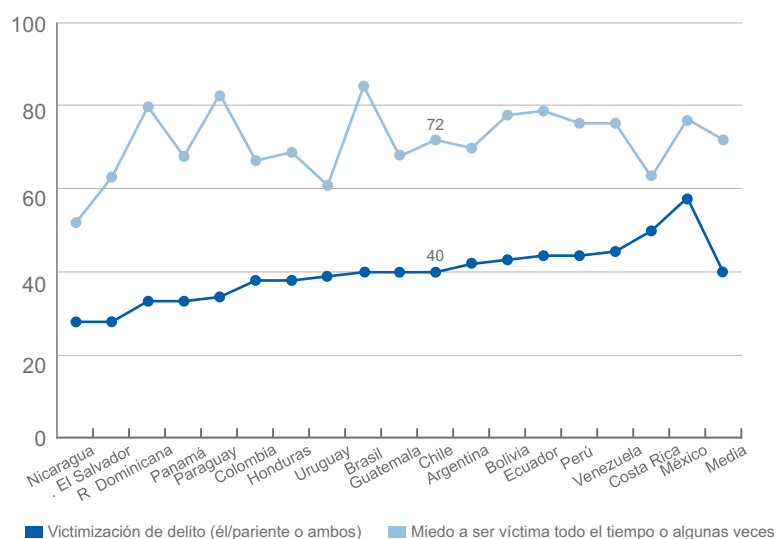
En la última encuesta, en la que se consultó por las razones de no denuncia, las más mencionadas fueron que la policía no podría haber hecho nada (21,5%), que la pérdida no fue suficientemente seria (16,1%), que el trámite demanda mucho tiempo (13,2%) o que la justicia no podría haber hecho nada (11,2%).

II. Violencia intrafamiliar

Si bien los delitos violentos corresponden a una porción menor del total de delitos que se registran en Chile, hay un tipo de delito que preocupa especialmente, pues afecta en forma desigual a ciertos grupos de la población, específicamente a niños, mujeres y ancianos: los delitos de violencia intrafamiliar. Estos delitos, precisamente porque suponen una relación entre víctima y victimario donde se mezclan afectos, reprobación social y situaciones de dependencia económica, suelen ser menos denunciados que otros y permanecen en

GRÁFICO 3

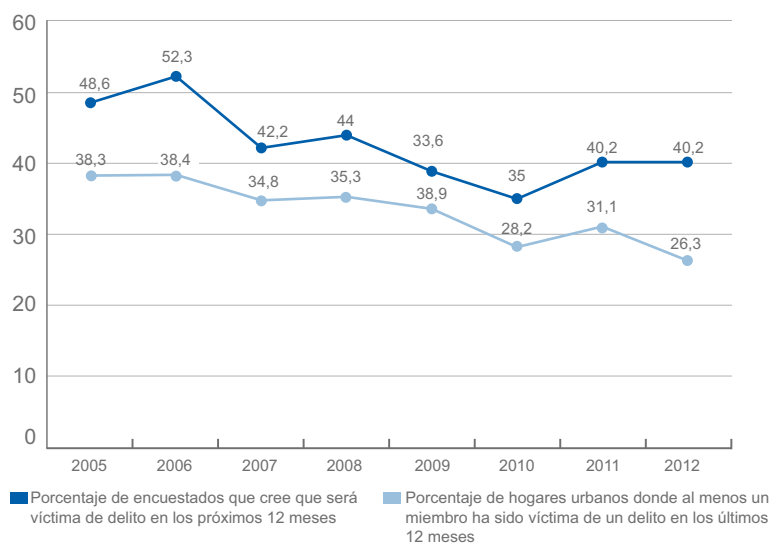
Victimización y percepción de inseguridad en América Latina (porcentaje), 2013



Fuente: Latinobarómetro, 2013.

GRÁFICO 4

Porcentaje de hogares victimizados y percepción de exposición al delito, 2005-2012



Fuente: Ministerio del Interior, ENUSC, 2012.

la esfera privada, donde garantizar la integridad física de las víctimas resulta complejo. En este caso, los actos de violencia son cometidos por familiares y personas cercanas a las víctimas, lo que tradicionalmente llevaba a que los involucrados en estos hechos, y también las autoridades e instituciones públicas, lo naturalizasen como parte de la vida privada o familiar de las personas, en donde la acción pública no intervenía. No obstante, esta situación ha cambiado en las últimas décadas.

La visibilización del tema y su aparición en el discurso público como un problema surge fundamentalmente a inicios de la década de 1990, gracias al empuje de organizaciones que venían trabajando para visibilizar la violencia en contra de las mujeres. La demanda por penalizar la violencia de género permitió la discusión y aprobación de la Ley 19.325 en 1994, que establece normas sobre el procedimiento y las sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar. La legislación sobre violencia intrafamiliar, reformulada en 2005 a través de la Ley 20.066, tiene por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y otorgar protección a las víctimas de la misma. La legislación establece que es deber del Estado adoptar las medidas conducentes para garantizar la vida, integridad personal y seguridad de los miembros de la familia. Además, el Estado tiene obligaciones de prevención y asistencia, especialmente en lo que respecta a prevenir la violencia en contra de la mujer, los adultos mayores y los niños.

Violencia contra niños y niñas

Los problemas de violencia física y psicológica contra niños se detectan más en el ámbito familiar que en los actos de delincuencia. De acuerdo con el “Cuarto estudio de maltrato infantil” de la Unicef (2012), en Chile los niños y niñas registran altos niveles de maltrato y vulneración de sus derechos. El estudio indica que el 71% de los niños recibe algún tipo de violencia de parte de su padre o madre, y solo el 29% no es víctima de maltrato en su hogar; y que el 25,9% de los niños, niñas y adolescentes recibe violencia física grave, el 25,6% violencia física leve y el 19,5% violencia psicológica. Si bien la violencia ejercida contra los niños está presente en los diferentes grupos socioeconómicos, ésta se manifiesta de distintas formas. La violencia psicológica es mayor en los sectores de más recursos, mientras que la violencia física es más frecuente en los sectores más vulnerables económicamente.

El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas ha manifestado recurrentemente su preocupación por este tema, tanto en relación con la legislación como con la práctica del castigo corporal a los niños y las niñas en las familias,

escuelas y otras instituciones. Respecto de la legislación, es un avance sustantivo hacia el cumplimiento de las recomendaciones del Comité la modificación constitucional del artículo 234 del Código Civil, que prohíbe el maltrato físico y psicológico de los niños y niñas con fines de corrección.

Chile ratificó la Convención de los Derechos del Niño el año 1990 y ha modificado su legislación para conciliar la normativa con los principios garantistas que obliga su ratificación. Los actos cometidos en contra de los derechos de los niños y niñas en el país se encuentran regulados por la ley de menores de 1967, que entrega facultades a la policía y a los tribunales de familia para la protección de los niños y niñas. No obstante, **existen importantes reparos a la legislación, que si bien ha sido reformada, frecuentemente entra en contradicción con los derechos de los niños en materia de protección a la infancia.** Las evaluaciones acerca de las consecuencias que ha tenido su aplicación en las últimas décadas han dado lugar a enfoques críticos, tanto de sus fundamentos como de sus prácticas. Sobre este punto, el Comité de los Derechos del Niño ha manifestado en sucesivas oportunidades sus reparos a que todavía no se ha aprobado una reforma de la ley de menores (Ley 16.618 de 1967), con el fin de contar con una ley integral de protección del menor.

La respuesta del Estado frente a las transgresiones más graves de los derechos de los niños se ejecuta a través del Sename, que posee programas especializados para víctimas de maltrato y abuso sexual. Sin embargo, el alto número de niños y niñas que se encuentran en hogares de menores representa una situación compleja, puesto que impide su inserción social y familiar. Al 31 de diciembre de 2013, el Sename atendía a 93.190 menores de edad en programas de atención en medios abierto y cerrado, mayoritariamente de sexo masculino (55%), y principalmente en el área de Protección de Derechos y Primera Infancia (correspondiendo al 84% de los atendidos por el Servicio, teniendo además un 15% de niños en el área de justicia juvenil, y un 1% en adopción).

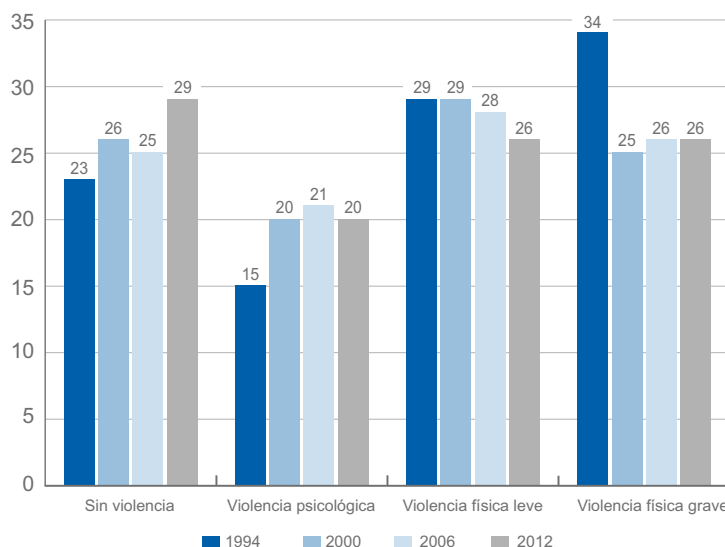
Del total de 93.190 niños ingresados al Sename al 31 de diciembre de 2013, el 48% lo hizo por ser víctima de algún tipo de maltrato. De éstos, el más común fue la negligencia de sus tutores en su cuidado, frecuentemente sus padres, situación que es definida por los jueces de los tribunales de familia. Otra de las causas frecuentes de ingreso a los programas, principalmente de niñas, es su condición de víctimas de abusos sexuales, así como también de testigos de hechos de violencia intrafamiliar.

A partir de las cifras entregadas por el Ministerio del Interior, ha sido posible constatar que el número de denuncias por violencia intrafamiliar que tienen como víctimas a niños y niñas ha aumentado considerable y sostenidamente en los últimos años, aunque se observa una pequeña disminución en 2012. El alza en la cantidad de denuncias realizadas a las diferentes policías puede no tener relación con un aumento de los hechos de violencia intrafamiliar, por lo que debe revisarse teniendo en cuenta posibles cambios en la forma de realizar las denuncias, el aumento de la confianza de las personas en que se hará algo al respecto o los cambios en los procedimientos de la policía al registrarlas. De todas maneras, esta mayor cantidad de denuncias permite conocer en mayor detalle cuáles son las situaciones de riesgo,

potenciales o reales, en torno a la violencia dentro del hogar hacia los niños y niñas. Según la misma fuente, el número de detenidos también se ha elevado considerablemente, incluso si se toma como referencia el número de casos de violencia, que en sí mismo es un indicador de una actitud de las policías más estricta sobre la protección a la niñez. Si en 2005 en promedio había un detenido cada 23 casos de violencia hacia niños, en 2012

GRÁFICO 5

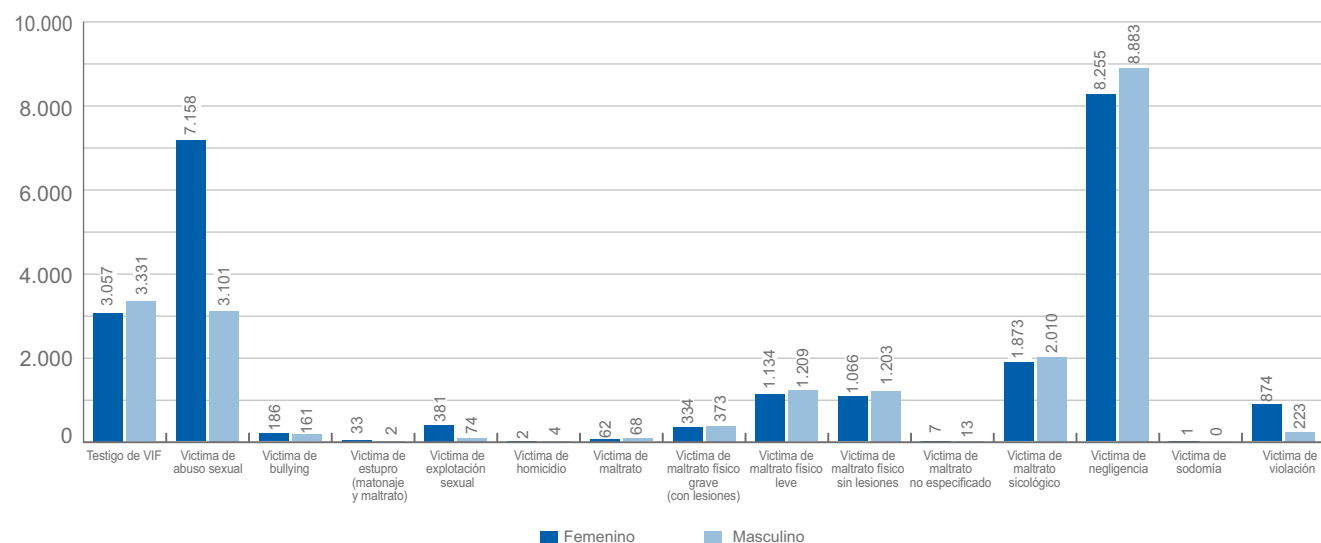
Evolución de la violencia hacia los niños y niñas, por tipo de violencia (%), 1994-2012



Fuente: Unicef, 2012.

GRÁFICO 6

Niños víctimas de maltrato en los hogares del Servicio Nacional de Menores, por tipo de maltrato, diciembre de 2013



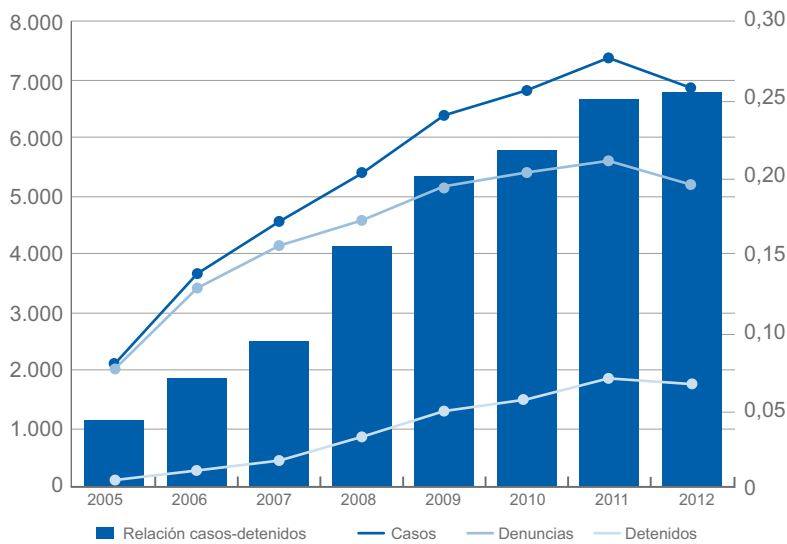
Fuente: Servicio Nacional de Menores, "Niños/as y adolescentes, cuarto trimestre 2013", boletín estadístico.

las tasas de detención son de aproximadamente un detenido cada cuatro eventos.

El Estado ha dispuesto programas sociales que ofrecen reparación a las víctimas, sin embargo, las políticas de prevención son escasas. Los sistemas de detección de situaciones de violencia hacia los niños y niñas, así como la

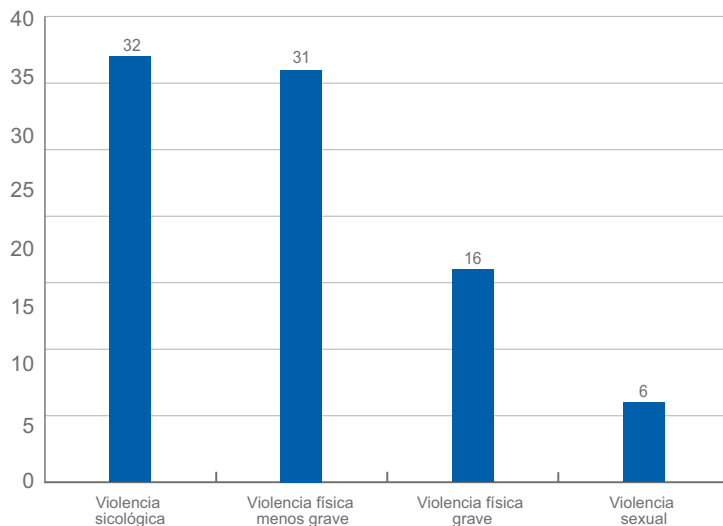
implementación de programas de detección en los sectores de salud y educación, son débiles. En este aspecto, cabe destacar la creación de un Registro de Condenados por Delitos Sexuales, que inhabilita a quienes están registrados a trabajar con menores. Aún así, se requiere aumentar las extremadamente bajas tasas de denuncia policial de estas vulneraciones de derechos, fenómeno que se explica por el hecho de que los maltratadores se encuentran principalmente entre los familiares y tutores de los niños y niñas.

GRÁFICO 7
Casos, denuncias y detenidos por la ley de violencia intrafamiliar, a niños y niñas, por año, 2005-2012



Fuente: Ministerio del Interior, Estadísticas de frecuencia de casos policiales por delitos de violencia intrafamiliar.

GRÁFICO 8
Prevalencia de violencia en mujeres, por tipo de acto violento, 2012



Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales.

Violencia contra la mujer

En 2008, el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, subrayaba que un rechazo categórico y unánime hacia la violencia de género debía comprometer a las naciones del mundo: “Hay sin embargo –decía– una verdad universal, aplicable a todos los países, culturas y comunidades: la violencia contra la mujer nunca es aceptable, nunca es perdonable, nunca es tolerable”. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, definió la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada”. Al igual que en el caso de los niños y niñas, las mujeres en Chile han enfrentado históricamente un alto riesgo de ser víctimas de violencia. Por el solo hecho de ser mujeres y dada la desigual distribución de roles y jerarquías entre hombres y mujeres, ellas se enfrentan permanentemente a lo que se ha denominado violencia de género o violencia contra las mujeres. Sin embargo, a diferencia de otros grupos de la población, el mayor riesgo no está en el espacio público, sino en el privado, es decir, al interior del hogar.

De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, realizada por el Ministerio del Interior (2012), un tercio de las mujeres del país había sufrido violencia psicológica y un sexto de ellas violencia física.

La violencia en la pareja no se da solo en las relaciones de convivencia o matrimoniales, sino que a veces comienzan antes, en el contexto de relaciones afectivas de menor grado de compromiso y duración. De acuerdo con la VII Encuesta Nacional de Juventud (INJUV, 2012), el 15% de los jóvenes consultados declaró haber sufrido violencia psicológica en las relaciones de pareja, el 7% violencia física y el 1% violencia sexual. De ellos, las mujeres son las que declaran en mayor medida situaciones de violencia.

Además de los datos de prevalencia, se cuenta con los datos de denuncias por violencia intrafamiliar que recopila el Ministerio del Interior. Aunque estos datos muestran solo la punta del iceberg, disponer de ellos es un gran avance, ya que un porcentaje menor de las mujeres que sufren violencia se atreven a denunciar. Sin perjuicio de ello, desde 2005 ha habido un aumento sostenido de denuncias por este tipo de delito, así como de personas detenidas por estos actos. El mayor número de denuncias no necesariamente implica que estos delitos se cometan más, sino que podría dar cuenta de que gracias a la prevención, difusión y generación de medidas de atención y sanción por parte del gobierno, las personas, y en particular las mujeres, ahora se atreven a denunciar un delito que antes callaban.

La culminación de la escalada de violencia contra las mujeres es el femicidio. Desde 2010 este delito se encuentra tipificado en la ley. Este reconocimiento diferenciado de un particular y grave hecho de violencia, permitió además elevar las penas correspondientes. La Ley 20.480, de diciembre de 2010, modifica el artículo 390 del Código Penal, para tipificar específicamente los casos de femicidio:

El que, conociendo las relaciones que los ligan, mate a su padre, madre o hijo, a cualquier otro de sus ascendientes o descendientes o a quien es o ha sido su cónyuge o su conviviente, será castigado, como parricida, con la pena de presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo calificado.

Si la víctima del delito descrito en el inciso precedente es o ha sido la cónyuge o la

conviviente de su autor, el delito tendrá el nombre de femicidio.

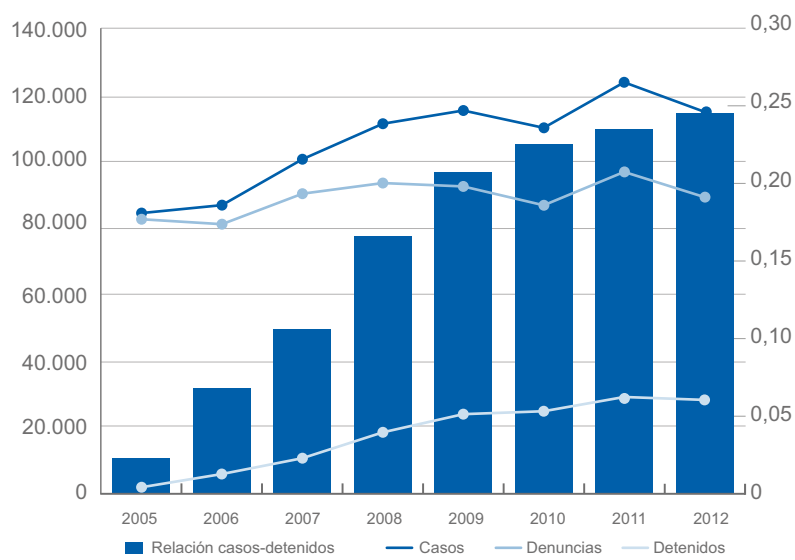
Los datos de femicidio con que cuenta el gobierno indican que este grave delito ha descendido en los últimos años, aunque se observa un alza en 2013. A pesar de este avance, **el número de víctimas registrado señala que las relaciones de género siguen siendo desiguales, al extremo de supeditar la vida de las mujeres integrantes (o exintegrantes) del grupo familiar al poder de los hombres.** Estos delitos tienen un impacto profundo en los niños y niñas, que son víctimas invisibles, así como en la sociedad en su conjunto, por la crueldad que revisten.

En las últimas décadas se ha dado importantes pasos para avanzar en la eliminación de la violencia contra las mujeres, especialmente a través de la creación de una institucionalidad que vela específicamente por ello, el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), y mediante la adecuación de varios cuerpos legales destinados a protegerlas de agresiones de miembros de su entorno cercano.

Las atribuciones del Sernam respecto de los

GRÁFICO 9

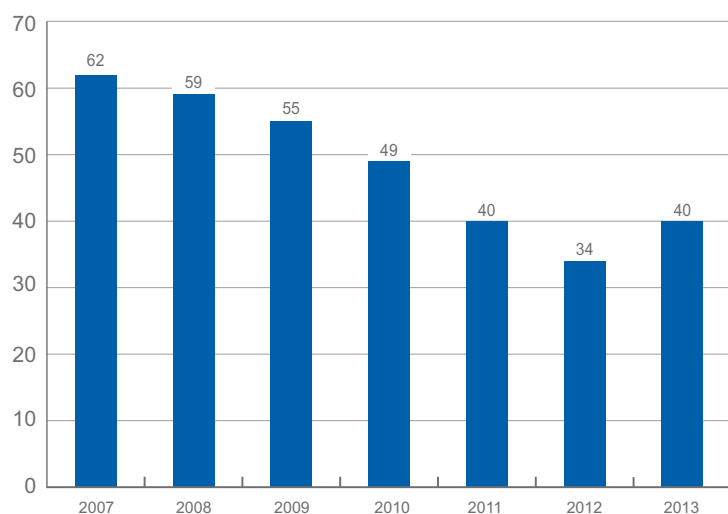
Casos, denuncias y detenidos por la ley de violencia intrafamiliar a mujeres, por año, 2005-2012



Fuente: Ministerio del Interior, Estadísticas de frecuencia de casos policiales por delitos de violencia intrafamiliar, por subcategorías.

GRÁFICO 10

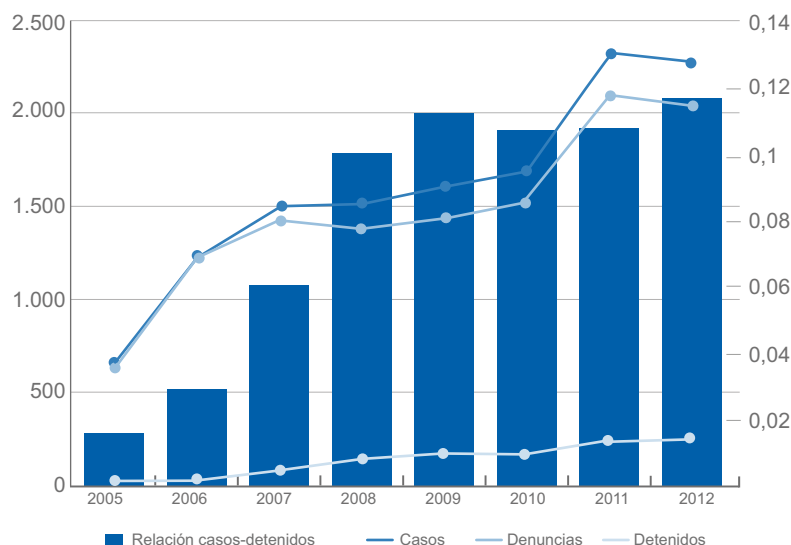
Casos de femicidio en Chile, 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Sistematización de la Unidad de Prevención de VIF, Sernam.

GRÁFICO 11

Casos, denuncias y detenidos por la ley de violencia intrafamiliar, a adultos mayores por año, 2005-2012



Fuente: Ministerio del Interior, Estadísticas de frecuencia de casos policiales por delitos de violencia intrafamiliar.

actos de violencia intrafamiliar cometidos hacia mujeres quedaron expresamente consagradas en la Ley 20.066, que le reconoce las funciones de coordinar, impulsar y colaborar con las instituciones y políticas gubernamentales relacionadas con la violencia intrafamiliar, en especial contra la mujer.

El Sernam ha instalado centros de atención integral y prevención en violencia intrafamiliar (se dispone de 94 en el país a enero de 2014) y han creado casas de acogida para mujeres en situación de riesgo vital a causa de la violencia intrafamiliar (actualmente se cuenta con 24 de estas casas en Chile). Estos establecimientos les dan la posibilidad a las mujeres de salir temporalmente de sus hogares cuando son agredidas. Además, en estos lugares reciben apoyo psicológico y legal. A esta oferta se agregan los centros de asistencia a víctimas de delitos violentos, creados por el Ministerio del Interior. Además, existen instrumentos legales e institucionales para asegurar la protección de las víctimas ante la posibilidad de volver a sufrir episodios de violencia, como la prohibición de acercarse a la víctima y la fijación provisoria de alimentos y visitas, medidas que pueden aplicar los tribunales de familia.

También ha habido importantes avances en la coordinación entre los diferentes servicios y ministerios que atienden a mujeres víctimas de este tipo de violencia, tales como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Interior, lo que demuestra una comprensión cada vez mayor de la violencia como un problema integral.

No obstante, lo hecho hasta ahora aún es insuficiente para dar una adecuada protección y respuesta a las víctimas. Así lo demuestra, por ejemplo, el estudio elaborado por la Universidad Diego Portales, “Violencia de género y administración de justicia” (Casas, Riveros y Vargas, 2012), publicado por el Sernam, en el que se da cuenta de que la ley no otorga adecuada protección a las víctimas porque no fue pensada para “cuidar” a las víctimas, sino para imponer un castigo al ofensor, con lo que no se resuelven las causas, sino los efectos del problema de fondo. Si no se consideran las relaciones de género entre víctima y victimario, la imposición de castigos puede dejar a la mujer en una situación todavía más vulnerable. Junto con ello, aun cuando existen medidas cautelares, los recursos disponibles no son suficientes para asegurar su cumplimiento. Esta falencia se ve reflejada en los numerosos casos de femicidio en

los que el agresor tenía prohibición de acercarse a la víctima, pero igualmente lo hizo y la asesinó.

Violencia contra adultos mayores

Un tercer grupo de ciudadanos cuyos derechos tienden a ser vulnerados producto de la violencia intrafamiliar son los adultos mayores. Su situación difiere de las poblaciones analizadas anteriormente, pues los actos violentos de los que son víctimas no han tenido presencia en el discurso público. Una baja cantidad de delitos registrados

no implica necesariamente la ausencia de actos violentos hacia este grupo de la población, sino que más bien puede estar ocultando maltratos legitimados en el discurso público, o relegados al ámbito familiar y privado de las personas. A nivel institucional, este grupo se encuentra protegido por el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama), creado por Ley 19.828 en 2002 como organismo público de carácter asesor y propositivo hacia otros organismos estatales, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

¿Cuán efectiva y equitativa es la protección de las libertades de circulación, expresión, asociación y reunión?

El respeto por las libertades civiles y políticas es una condición absolutamente necesaria para el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos en cualquier sociedad que se considere democrática, en tanto permite a las personas expresar sus ideas, agruparse con otros en los lugares que deseen y participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisión de políticas públicas, ya sea mediante votos o participando resolutivamente en lo público.

A pesar de que el ejercicio de los derechos civiles es indivisible en la medida que todos se expresan en el espacio público y muchas veces de manera simultánea, en el presente apartado se exponen los niveles de resguardo y respeto por las libertades de circulación, expresión, asociación y reunión por separado, considerando tanto la garantía explícita de estos derechos presente en el marco legal chileno, como las posibles falencias o amenazas que se constatan en la práctica para el ejercicio efectivo e igualitario de estos derechos.

En esta sección se muestra que derechos civiles como el de asociación y reunión, el de libre circulación y la libertad de expresión, se encuentran garantizados y no son objeto de violaciones sistemáticas en el país. Desde el retorno a la democracia la ley se ha modificado para la garantía efectiva de estos derechos, mediante la eliminación o reducción de varios espacios

donde se permitía discrecionalidad para definir los límites de las libertades individuales. Gracias a ello, situaciones como la censura, la prohibición de circulación o de organizarse pública y privadamente se han reconocido como inaceptables.

Sin embargo, se observan algunas debilidades de la democracia chilena en lo que respecta a la libertad de expresión y al derecho de libre circulación o tránsito. Por un lado, la creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación puede alterar el necesario equilibrio que requiere un sistema democrático entre los derechos a la propiedad y la libertad de expresión e información, puesto que amenaza la objetividad y pluralismo que se espera en medios orientados a informar a las personas y ser canales de expresión de los ciudadanos. También resultan preocupantes las dificultades que encuentran trabajadores de la prensa para cumplir con su labor informativa en el marco de las recientes movilizaciones sociales y de la represión policial que las han caracterizado. Por otra parte, la realización de manifestaciones sociales recuerda que el ejercicio del derecho de circulación y reunión se encuentra tensionado y constreñido por decisiones administrativas de la autoridad de gobierno o las policías, algo impropio en el caso de un derecho y que se ha cuestionado a nivel nacional e internacional.

I. Libertad de circulación

La libertad de circulación es uno de los principios fundamentales en los que se basa una comunidad de ciudadanos libres. Como afirma el inciso 1, artículo 13, de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”. Asimismo, la Constitución de la República, que es explícita en detallar la protección de la libertad de circulación, asegura a todas las personas el derecho a “residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar o salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros” (art. 19). La libertad de circulación solo pueden restringirla las policías sin la orden de un juez si algún ciudadano está realizando un delito flagrante. La aplicación de este principio básico estuvo en entredicho abiertamente hasta 1998 con la aplicación de normas presentes en el Código de Procedimiento Penal, que permitían a los agentes de policía hacer uso de la detención por sospecha. Dicha norma fue derogada mediante la Ley 19.567 (del 1 de julio de 1998), de modo que la policía no puede efectuar detenciones por sospecha, pero sí puede hacer controles de identidad, lo que le permite solicitar a las personas su identificación y detenerlas si no la portan consigo hasta que se realice una verificación de domicilio.

La libertad de circulación es rara vez puesta en entredicho en el país, al menos en el nivel individual. Además de los controles migratorios que se realizan a cada persona que ingresa al país, no existen zonas al interior del territorio en donde se realicen controles permanentes de identidad de las personas y en donde pueda impedirse el tránsito. Desde que se instauró la democracia, únicamente se han decretado estados de excepción que limitan la libre circulación de las personas en situaciones de emergencia severa por causa de catástrofes naturales. En esos casos se ha evacuado a personas para cautelar su integridad física o se ha querido mantener el orden público afectado, como ocurrió por la efervescencia so-

cial provocada por la amenaza de la escasez de alimentos tras el terremoto de 2010.

Esta libertad sí encuentra limitaciones cuando no se trata de individuos, sino de grupos de ciudadanos reunidos, cuyo tránsito puede afectar la libertad de otras personas no participantes o perturbar el orden público. En esos casos existe la posibilidad de restringir la circulación de las personas, decisión que radica en las autoridades de gobierno y en las policías, incluso antes de que los posibles efectos del tránsito grupal se manifiesten. **Que un derecho civil fundamental como éste se encuentre en parte limitado por decisiones administrativas y policiales es un aspecto perfectible de la democracia.** Esto último se aborda en mayor detalle en la sección sobre libertad de reunión.

II. Libertad de expresión

Al igual que la libertad de circulación, la libertad de expresión es sin duda un requisito fundamental para establecer sociedades democráticas libres, pues permite a los ciudadanos hacer públicas sus ideas sobre los temas que les interesan. Al respecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 19, afirma: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. El Estado chileno, mediante la Constitución, reconoce en su artículo 19 la libertad de expresión, asegurando la “libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio”. Esta libertad no exime de la responsabilidad por los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de la misma, pues las personas injustamente aludidas por algún medio de comunicación social tienen derecho de rectificación gratuito. Agrega la Constitución que “la ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social”, con lo que deja implícitamente la responsabilidad del control de los medios de comunicación

social al mercado y omite hacer una referencia a la prohibición de un monopolio privado.

Un resguardo legal más específico en el ámbito de la libertad de expresión en los medios de comunicación social se encuentra en la Ley 19.733, sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, de junio de 2001. En su primer artículo, establece:

La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, constituyen un derecho fundamental de todas las personas. Su ejercicio incluye no ser perseguido ni discriminado a causa de las propias opiniones, buscar y recibir informaciones, y difundirlas por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan, en conformidad a la ley. Asimismo, comprende el derecho de toda persona natural o jurídica de fundar, editar, establecer, operar y mantener medios de comunicación social, sin otras condiciones que las señaladas por la ley.

Uno de los principales objetivos de esta ley es conciliar las libertades de opinión e información de los ciudadanos y el derecho a la privacidad y honra de las personas que puedan verse afectadas por la labor periodística.

Censura

Pese a las garantías arriba mencionadas, ha habido casos en los que la libertad de expresión en democracia se ha visto limitada por actos de censura. Por ejemplo, se ha prohibido la circulación o exhibición de películas y libros, y se ha sancionado a canales de televisión que han transmitido programas cuyo contenido se considera poco apto para la audiencia o no acorde al correcto funcionamiento de ese medio de comunicación. Estos actos no ocurrieron al margen de la ley, sino al amparo de una normativa caduca que se ha ido eliminando o modificando a medida que se ha consolidado la democracia. A más de veinte años del retorno a la democracia, la censura de los medios de comunicación y de expresión ha dejado de ser una opción válida para proteger la moral pública, defender supuestos valores esenciales

de la República o salvaguardar intereses o la reputación de personas y corporaciones, como sí ocurrió durante la década del noventa.

En la actualidad, el contenido de la programación que transmiten los canales de televisión es supervigilado y fiscalizado por el Consejo Nacional de Televisión (CNTV). Dicho organismo autónomo dicta normas en relación con los contenidos que pueden transmitirse y los horarios específicos de transmisión, a la vez que sanciona *ex post* a los canales por aquello que ha sido emitido y se considera que afecta la calidad de la televisión, sea por iniciativa propia o producto de alguna denuncia. La ley faculta al Consejo para dictar varios tipos de sanciones dependiendo de la gravedad de la infracción, que van desde amonestaciones y multas, hasta la suspensión de las transmisiones hasta por un plazo de siete días, o incluso la caducidad de la concesión para transmitir su señal. Dada la relevancia del Consejo de Televisión, sus miembros son de origen diverso, con un consejero de libre designación del Presidente de la República, que se desempeña como presidente del mismo, y diez consejeros designados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, con el fin de reducir la posibilidad de que sus miembros sean objeto de presiones indebidas por parte de intereses particulares. Si bien este organismo regula aquello que es transmitido, no es en la actualidad un órgano censor, a diferencia del rol que cumplió en la década de los noventa.

Pese a su composición pluralista y a que el Congreso participa de la designación de sus integrantes, la existencia del CNTV y la labor que cumple no está exenta de cuestionamientos. En su rol de supervigilante y fiscalizador, puede argumentarse que viola el principio de legalidad pues al tomar decisiones en relación a los contenidos que se transmiten restringe libertades, algo que no se hace por ley sino a través de decisiones de un organismo sin legitimidad democrática. Al mismo tiempo, el CNTV es juez y parte en tanto es el encargado de dictar reglamentos y sancionar a quienes no los cumplen, violando el principio de separación de poderes. Por lo mismo, se vulnera también el principio del debido proceso.

Además de la supervisión que se ejerce sobre la televisión, la Constitución autoriza un sistema de calificación cinematográfica que no contempla la censura previa. Desde 1935, en Chile se aplicó la censura cinematográfica a diversas películas. Uno de los casos más destacados fue la censura a *La última tentación de Cristo*, del director Martin Scorsese. Debido a ello, el Estado de Chile fue demandado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violación a la Convención Americana, que no permite la censura previa sino para la protección de la infancia y la adolescencia. La Corte acogió la demanda y condenó al Estado de Chile el año 2001, a raíz de lo cual se modificó la Constitución y se eliminó la censura previa cinematográfica el mismo año. A partir de 2003, el Consejo de Calificación Cinematográfica, encargado de calificar las producciones cinematográficas, es dependiente del Ministerio de Educación. Dicho consejo está integrado por autoridades políticas y funcionarios del Ministerio, por representantes de asociaciones gremiales, por académicos, entre otros.

Concentración de medios de comunicación y pluralismo informativo

Un aspecto relacionado a la libertad de expresión en el país es el pluralismo informativo y la amenaza que significa para éste, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, en especial de aquellos que se espera informen debidamente a la ciudadanía. Esta concentración no implica una restricción al pluralismo del contenido emitido per sé, pero sí permite vislumbrar un escenario en que los espacios y medios de los cuales la ciudadanía dispone para comunicar sus ideas e informarse a través de fuentes diversas, pueda verse reducido. Por lo general, los medios de comunicación deciden el contenido de la información que emiten en formato escrito y audiovisual, en función de una línea editorial permeada por la visión político-valórica de sus controladores. En la medida que la propiedad de distintos medios es la misma, puede generarse una homogeneidad editorial que no aporte necesariamente al pluralismo y apertura que una democracia debe esperar de sus medios de comunicación.

En Chile se advierte efectivamente una creciente concentración de medios tanto en prensa escrita como en radio. A su vez, importantes grupos económicos del país son propietarios de distintos medios y concentran gran parte de la audiencia y de la recaudación publicitaria, lo que dificulta que se genere nueva competencia. La mayor posibilidad de competir y capturar audiencia se encuentra en plataformas informativas virtuales, un formato que los medios tradicionales también han ido adoptando.

En prensa escrita resaltan dos grandes conglomerados: el Consorcio Periodístico de Chile S.A. (Copesa) y El Mercurio S.A. Estos grupos concentran gran parte de los lectores de medios escritos. Por un lado, Copesa es dueño de los diarios de circulación nacional *La Tercera* y *La Cuarta*, y de los zonales *La Hora* (gratuito) y *Diario de Concepción*, además de las radios Carolina, Beethoven, Zero, Disney, de las revistas *Paula* y *Qué Pasa*, entre otros medios; por el otro, El Mercurio S.A es dueño de los diarios de circulación nacional *El Mercurio* de Santiago, *Las Últimas Noticias* y *La Segunda* (vespertino), y de los diarios zonales *El Mercurio de Valparaíso*, *El Mercurio de Antofagasta*, *La Estrella de Valparaíso*, *La Estrella del Norte* de Antofagasta, de Iquique y de Arica, y del *Diario Austral* de Temuco, Valdivia y Osorno, entre varios otros.

En las radios también se han ido generando consorcios que agrupan numerosas estaciones. Las emisoras del Consorcio Ibero Americana Radio Chile, del grupo internacional PRISA, controlan más de doscientas frecuencias de radio. Mientras tanto, el segundo conglomerado con mayor número de emisoras es el Grupo Dial, controlado por el Consorcio Copesa, que goza de alta lectoría en prensa escrita. La propiedad de las radios en Chile se concentra de manera similar a la audiencia, en tanto quienes controlan un mayor número de radios tienden a capturar una mayor audiencia. No obstante, la concentración de radios no ha resultado tan preocupante como la de la prensa escrita en el ámbito de la libertad de expresión o monopolio de la información, pues las radios orientadas a un contenido

informativo o noticioso con mayor audiencia son precisamente las que no pertenecen a los principales conglomerados.

Por otra parte, la propiedad de los canales de televisión abierta se encuentra asociada a importantes grupos económicos nacionales, algunos de los cuales también tienen participación en radio y medios escritos. En el caso de la televisión sí se cuenta con una importante presencia estatal a través de un canal público de cobertura nacional y alta audiencia, Televisión Nacional de Chile (TVN), creado en 1969 con recursos estatales. Su funcionamiento está regulado por la Ley 19.132, de abril de 1992, la cual dejó su administración en manos de un directorio de siete miembros, seis de ellos nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, y un director designado libremente por el Presidente. Según la política editorial de TVN, definida en 1993, “la misión del canal es reflejar a Chile en toda su diversidad, contribuir a fortalecer su identidad nacional, y conectar a los chilenos en todo momento y lugar”. Su naturaleza autónoma y pluralista, que se resguarda a través del mecanismo de nombramiento de los directores de la institución, busca evitar que su programación y contenidos sean influenciados indebidamente por los distintos gobiernos de turno. No obstante el canal es de propiedad pública, TVN debe autofinanciarse (no recibe fondos públicos para su funcionamiento) y compite con el resto de los canales siguiendo los criterios de mercado. En la práctica, debido a ello el contenido que se genera está en parte determinado por los niveles de audiencia y la posibilidad de avisaje, y no necesariamente por los criterios de pertinencia educativa, informativa o cultural definidos en su línea editorial.

Desde inicios de la década de 2000, en Chile se ha venido discutiendo una nueva tecnología de televisión abierta, que supone el cambio desde un modelo análogo a uno digital. Las ventajas incluyen una mejor calidad de imagen y sonido, la transmisión de una mayor cantidad de señales en un mismo rango de frecuencias, la posibilidad de generar una interacción directa con los televidentes, entre otros avances. Ello da espacio para la entrada de nuevos y más ac-

tores que generen contenido, lo que ampliaría la oferta actual. Para ello es necesario adoptar una serie de decisiones técnicas, como el tipo de estándar que se utilizará para la transmisión de las señales (finalmente, a fines de 2009 se eligió la norma japonesa adoptada por Brasil), y otro tanto de reformas legales. Sobre esta materia se ha avanzado en la aprobación de una reforma al Consejo Nacional de Televisión, que permita en la práctica la adopción de esta nueva tecnología.

Un asunto de debate público es si el Estado debe asegurar de manera más activa el pluralismo de los medios de comunicación con el fin de garantizar la libertad de expresión y opinión. Al respecto, las observaciones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en relación con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre libertad de opinión y libertad de expresión, son muy precisas a la hora de señalar la necesidad de que efectivamente los Estados promuevan los medios de prensa y otros medios de comunicación libres y exentos de censura y otro tipo de frenos. Particularmente, la observación general N° 34 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, del año 2011, establece lo siguiente:

A efectos de la protección de los derechos de los usuarios de los medios de comunicación, entre ellos los miembros de las minorías étnicas y lingüísticas, a recibir una amplia variedad de informaciones e ideas, los Estados partes deberían poner especial empeño en promover medios de comunicación independientes y diversificados.

A pesar de la cada vez mayor concentración del mercado mediático en Chile, no se ha legislado en dicha línea. El proyecto que se convirtió en la Ley 19.733, sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, incluyó originalmente disposiciones sobre el derecho a la información, el pluralismo en los medios de comunicación y la necesidad de evitar la concentración de su propiedad y control. Sin embargo, dichas disposiciones fueron consideradas inconstitucionales, y la ley que se aprobó no hace referencia a estas materias. De esta forma, se mantiene como principio la libertad de fundar

medios de comunicación como cualquier otra empresa, sin mayor control de qué ocurre con ellos una vez constituidos.

Restricciones a la libertad de prensa

Si bien en Chile el ejercicio del periodismo es libre y no existen limitaciones para informar respecto de temas de interés ciudadano, se han producido situaciones donde dicha libertad se ha visto limitada afectando el ejercicio del derecho a la información y la libre expresión. **En situaciones de protesta y movilización social han surgido serios cuestionamientos al accionar policial a raíz de la represión utilizada para contener y dispersar a manifestantes, lo que ha llevado a que reporteros, fotógrafos, camarógrafos y otros profesionales de las comunicaciones se vean impedidos de realizar su trabajo.** No solamente se han visto afectados por gases lacrimógenos u algún otro medio utilizado para disolver aglomeraciones sino que también han surgido denuncias de acoso, golpes y detenciones arbitrarias. Esto ha sido destacado por medios de comunicación nacionales e internacionales, criticado por gremios locales como el Colegio de Periodistas y del exterior, como la Asociación de Corresponsales de la Prensa Extranjera. De hecho, en el año 2012, Freedom House, institución privada dedicada a evaluar el respeto de los derechos civiles en el mundo, redujo la calificación de país “Libre” que generalmente obtuvo Chile en materia de libertad de prensa a la de un país “Parcialmente Libre”, principalmente debido a este tipo de denuncias.

III. Libertad de asociación y reunión

La libertad de asociación y reunión se encuentra garantizada a través de distintos cuerpos legales y tratados internacionales ratificados por Chile. El artículo 16 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos establece:

Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Por su parte, la Constitución establece expresamente que las personas tienen el derecho de “asociarse sin permiso previo” (art. 19, Nº 15) e indica que solamente estarán prohibidas las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado. Sobre los partidos políticos, la Constitución prohíbe cierto tipo de partidos, siguiendo un modelo de pluralismo político restringido. Básicamente, se prohíben aquellos movimientos u organizaciones que sean contrarias al régimen democrático constitucional (art. 19, Nº 15). Al igual que el resto de los derechos civiles anteriormente discutidos, la transgresión por parte del Estado o la permisividad de éste ante transgresiones por parte de otros grupos de la sociedad en alguna de estas dimensiones, incluyendo la libertad de reunión, es un signo de autoritarismo en el que el respeto mínimo de los derechos civiles no está garantizado.

Así como la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas” (art. 20), la Constitución reconoce el derecho fundamental a “reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas”. Agrega que “las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía” (art. 19). **Se puede advertir que la Constitución introduce una distinción en el ejercicio de este derecho, que dice relación con el sitio donde tiene lugar la reunión. Cuando se trata de lugares públicos, el derecho queda sometido a normas de policía. En la práctica, esta salvedad lesiona severamente el derecho a**

reunirse y manifestarse en la vía pública, pues en vez de ser la Constitución la que asegura el derecho, éste queda sujeto a determinaciones administrativas.

En términos legales, las normas de policía están actualmente contenidas en el Decreto 1.086 de 1983, de reuniones públicas, redactado en dictadura. Estas normas disponen que las reuniones deben contar con la autorización del intendente o gobernador respectivo y que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido autorizada. En este sentido, las normas reglamentarias vulneran derechos fundamentales consagrados en la Constitución, principalmente porque la característica básica de un derecho es que para ejercerlo no es necesario el consentimiento o anuencia de un tercero. Este aspecto del derecho es fuertemente vulnerado en tanto la autoridad administrativa puede negar la autorización a reuniones y manifestaciones con amplia discrecionalidad, al definir que ciertos lugares públicos están prohibidos para realizar manifestaciones. Al mismo tiempo, la fuerza pública puede disolver una manifestación pacífica por falta de autorización o por transitar en lugares específicos de la ciudad que la autoridad no ha aprobado.

En efecto, los gobiernos democráticos han prohibido ciertas marchas o han impedido que se realicen por ciertas calles, y han ordenado el uso de la fuerza policial para disolver marchas no autorizadas y también las que sí lo han sido, con lo que se ha reprimido y detenido a decenas de ciudadanos. En estos casos se ha argumentado que dicha acción se llevó a cabo precisamente para garantizar los derechos fundamentales de otras personas no participantes que se ven afectadas producto de las marchas.

Varios organismos internacionales se han referido a las manifestaciones ciudadanas y han solicitado informes al Estado chileno, especialmente cuando la policía ha actuado indiscriminadamente contra niños y adolescentes en marchas

estudiantiles, o en el marco del conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través del comunicado de prensa 87/11, del 6 de agosto de 2011, señaló lo siguiente:

La Comisión recuerda que el derecho de asociación, manifestación y la libertad de expresión son derechos fundamentales garantizados [por] la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dada la importancia de estos derechos para la consolidación de sociedades democráticas, la Comisión ha sostenido que cualquier restricción de los mismos debe estar justificada en un interés social imperativo.

(...) La Comisión reitera su preocupación por los graves acontecimientos llevados a cabo el día 4 de agosto, e insta al Estado chileno a adoptar las medidas necesarias para asegurar el pleno respeto por los derechos a la libertad de expresión, a la reunión y a la manifestación, imponiendo solamente aquellas restricciones que resulten estrictamente necesarias y proporcionales y que toman en cuenta la obligación especial del Estado de garantizar los derechos de los estudiantes secundarios y universitarios.

El *Informe Anual sobre Derechos Humanos 2009*, realizado por la Universidad Diego Portales, propone que desde el retorno a la democracia Chile ha avanzado en las garantías de protección por parte del Estado a los ciudadanos. Sin embargo, plantea que ha sido una práctica recurrente del Estado recibir las demandas de la sociedad civil a través del diálogo, condicionado y preconcebido, sin contemplar formas alternativas de manifestar una opinión o el descontento. Frente a manifestaciones ciudadanas, la institucionalidad responde argumentando que la única manera válida de acoger las demandas es dialogando, por lo cual se reprime a quienes se reúnen y movilizan para exigir respuestas. El informe señala que “esta forma de entender el diálogo en democracia tiene dos efectos: estrecha el concepto de libertad de expresión, y explica la aparición y reiteración de la protesta social” (UDP, 2009: 46).

¿En qué medida se asegura a todas las personas la libertad de practicar su propia religión, idioma o cultura?

El respeto de los Estados a los derechos de los ciudadanos implica que se considere la multidimensionalidad de los seres humanos, resguardando además que aquellas dimensiones de la vida privada puedan ejercerse de manera plena. El respeto por la religión, idioma y cultura de los miembros de un Estado permite a los ciudadanos un desarrollo integral, y ejercer aquellos derechos que les son inherentes a las libres creencias y tradiciones que practiquen. Las restricciones en materias culturales o religiosas apuntan a la supresión de la diversidad natural de cualquier comunidad, con lo cual se pierde la riqueza que ello aporta a una nación. No solo se debe evitar las restricciones estatales sobre las convicciones personales, sino también que la ciudadanía quede supeditada a una institucionalidad religiosa o cultural que procure la merma de otras cosmovisiones presentes en la sociedad.

En esta sección se revisa cómo Chile dispone de garantías en materias de libertad religiosa y cultural; junto con ello, se destacan los avances que en dicha materia se han realizado desde el retorno a la democracia, y también los desafíos y déficits que enfrenta el país para garantizar que efectivamente toda persona o grupo pueda profesar sus creencias, además de practicar y reproducir sus costumbres y tradiciones. En materia de libertad cultural, el análisis se centra en la realidad de los pueblos indígenas en Chile como grupos reconocidos que deben enfrentar el desafío constante de mantener sus costumbres y tradiciones, a la vez que son parte de una nación que les impone modelos políticos, culturales y de desarrollo que les son ajenos.

Se destaca en esta sección que en Chile la libertad religiosa y cultural ha tenido un largo tránsito, desde un Estado que reconocía una única religión oficial excluyente de otros dogmas, hacia una institucionalidad pública laica que actúa cada vez con mayor respeto hacia los distintos credos religiosos y grupos

culturales, reconociendo el aporte que ellos hacen a la sociedad. La implementación de cuerpos legales que reconocen el aporte de todos los credos religiosos al país, sin distinción de ningún tipo, y la implementación de políticas que permiten el resguardo de la cultura que los propios ciudadanos poseen, permiten proteger a todos los grupos de ciudadanos. No obstante, muchas de estas iniciativas aún son insuficientes, sobre todo en lo que respecta a los pueblos originarios.

I. Libertad religiosa

La separación formal entre las agrupaciones religiosas y el Estado es el primer requisito fundamental para asegurar la libertad de todas las personas de practicar su propia religión. Desde sus inicios como República independiente, en Chile la religión católica ha desempeñado un rol público porque es la creencia mayoritaria de los ciudadanos y la religión oficial del Estado desde 1810. La separación formal entre la Iglesia y el Estado se instituyó en la Constitución de 1925, que eliminó toda referencia a la religión y las facultades del Presidente de la República de participar en el nombramiento de autoridades religiosas. Además, señalaba expresamente que el gobierno es republicano y democrático representativo. Esta referencia a la democracia es el principio que consolida la separación entre la Iglesia y el Estado. Lo mismo hace la Constitución de 1980 al sostener, en su artículo 4, que “Chile es una República democrática”.

El Estado reconoce el principio liberal clásico de autodeterminación del individuo: en que el Estado está al servicio del individuo y debe generar las condiciones que permitan que cada uno se pueda realizar en la mayor medida posible y pueda participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Respecto de los derechos individuales, la Constitución salvaguarda a todas las personas la libertad de conciencia y de

culto, asegurando “[l]a libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público” (art. 19, N° 6).

Por tanto, en el nivel formal y normativo, la Constitución chilena instituye las reglas básicas para asegurar la libertad religiosa en Chile. Sin embargo, la práctica de esa libertad dependerá de cómo se comporten las personas, autoridades y órganos que ejerzan el poder político. Por ejemplo, si la mayoría adhiere a una religión es posible que la vinculación entre la Iglesia y el Estado se mantenga de manera informal, lo que dificulta la vigencia efectiva de un Estado laico en Chile.

En 1999, Chile dio un importante paso en materia de libertad religiosa mediante la promulgación de la Ley 19.638, que establece normas sobre la constitución jurídica de las iglesias y organizaciones religiosas, conocida comúnmente como ley de libertad de culto. Esta ley establece que ninguna persona puede ser discriminada en virtud de sus creencias religiosas, ni tampoco podrán estas invocarse como motivo para suprimir, restringir o afectar la igualdad consagrada en la Constitución y la ley; que el Estado garantiza que las personas desarrollen libremente sus ac-

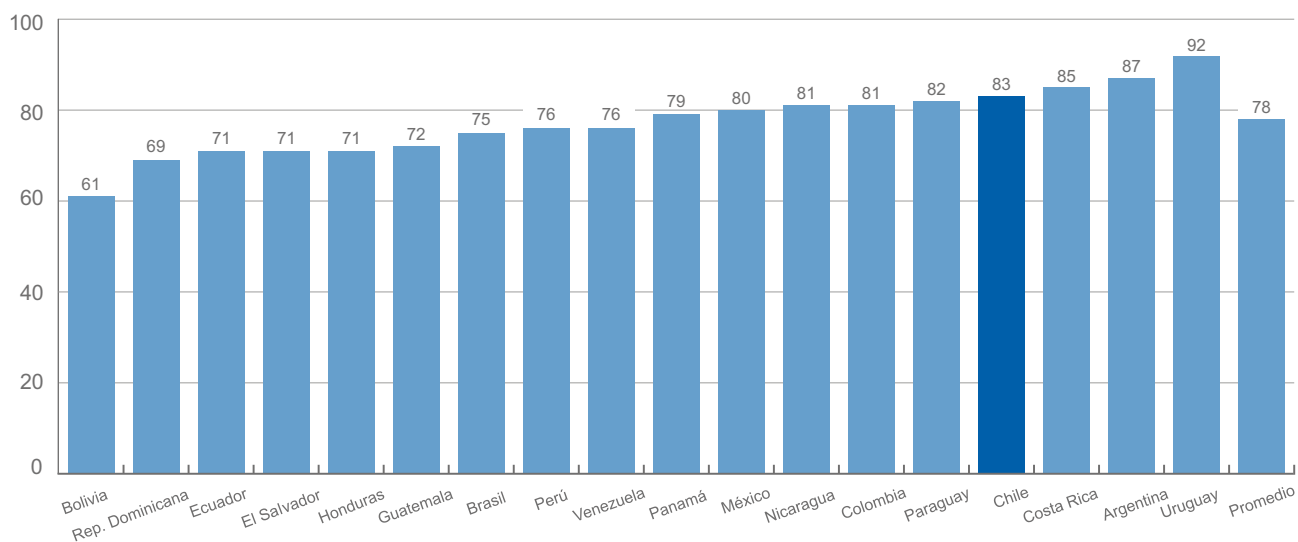
tividades religiosas, y la libertad de las iglesias, confesiones y entidades religiosas.

Un tema central en la discusión de la ley y en asegurar la libertad religiosa fue que todas las confesiones y sus respectivas iglesias y organizaciones tendrían un mismo estatuto jurídico. Hasta antes de aprobarse la ley, y por la tradición, en el país la Iglesia Católica gozaba de un estatuto y personalidad jurídica especial, razón por la cual dicha Iglesia se oponía a la igualdad de cultos. La nueva ley consagró la igualdad de todas las Iglesias.

En general, las cortes de justicia han fallado en favor de la libertad de las personas a realizar todas las expresiones referidas a sus distintos cultos y preferencias, por sobre otro tipo de libertades o derechos. Esto ha ocurrido en litigios por embarazos de estudiantes de instituciones de educación superior, a quienes intentaron suspender o expulsar. Dicha acción fue apelada ante las cortes, que finalmente fallaron a favor de las estudiantes (ver Sentencias Rol 2.657-92, de 1992, y Rol 2.295, de 2000). Por otro lado, en el último tiempo pareciese que los Tribunales han cambiado su criterio en el conflicto de derechos que supone la transfusión de sangre a personas que profesan una fe que lo prohíbe. De esta

GRÁFICO 12

Porcentaje de personas que cree que el derecho a profesar una religión se encuentra “Mucho” o “Algo” garantizado, 2011



Fuente: Latinobarómetro, 2011.

forma, se ha pasado de privilegiar el derecho a la vida, como se hacía anteriormente, a considerar como superior la libertad de conciencia de los ciudadanos y, por tanto, se ha permitido que sean ellos quienes decidan si se realizarán tratamientos médicos que vayan en contra de sus creencias (ver Sentencia Rol 230-08, de agosto de 2008).

La percepción de respeto del derecho a profesar la propia religión se constata a través de estudios de opinión. A partir de la información que ofrece la Encuesta Latinobarómetro, es posible señalar que existe en Chile la apreciación de que el derecho a profesar la propia religión se respeta. Más del 80% de los consultados en 2011 expresó que dicho derecho está garantizado, de modo que Chile figura como uno de los países de la región donde la proporción de personas que tienen dicha opinión es mayor.

II. Libertad cultural

El Informe Mundial de Desarrollo del PNUD de 2004 indica que “[l]a libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia –lo que uno es– sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas. Es necesario que la gente cuente con la libertad para practicar su religión en forma abierta, para hablar su lengua, para honrar su legado étnico o religioso sin temor al ridículo, al castigo o a la restricción de oportunidades”.

En cuanto a la diversidad cultural en Chile, desde el retorno a la democracia el Estado ha dictado leyes que intentan regular la situación de los pueblos indígenas. Al respecto, la principal norma legal es la Ley 19.253, que establece reglas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) y, en lo particular, busca asegurar las prácticas culturales y rituales

indígenas. Esta ley establece que los indígenas gozarán del derecho a ejercer comunitariamente actividades ceremoniales, señala que el reconocimiento y respeto de las culturas y las lenguas indígenas considera el uso y conservación de estas junto al español, en las áreas de alta densidad de población indígena; establece la existencia en el sistema educativo nacional de una unidad programática que posibilite a los estudiantes acceder a un conocimiento adecuado de las culturas e idiomas indígenas; y obliga a la promoción de las expresiones artísticas y culturales, y la protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, cultural e histórico indígena. Existe, sin embargo, una distancia entre la Ley 19.253 y su aplicación, que limita las posibilidades reales de la misma de garantizar y fomentar la reproducción de la cultura de estos pueblos.

Junto con ello, en el país se ha aprobado una serie de instructivos y leyes tendientes a permitir el desarrollo y continuidad de la cultura indígena en materias ceremoniales, de educación y aprendizaje de lenguas indígenas, de prácticas de salud interculturales, entre otras. Estas medidas han significado un avance en el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece que “siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan”. En este sentido, la normativa en educación que instituye en las mallas curriculares de los niños la enseñanza de su lengua es uno de los más importantes progresos. En 2011, el sistema educacional chileno atendió a 167.693 estudiantes identificados como indígenas, que representan casi el 5% de la matrícula total del país, cifra que además representa un aumento del 10% en el número de estudiantes indígenas en establecimientos educacionales respecto de los datos de 2010. Estos estudiantes asisten a clases en 8.259 establecimientos, que corresponden al 68% del total de establecimientos del país. (Carvajal y Dresdner, 2012).

¹ Para mayor detalle, revisar capítulo sobre Nacionalidad, ciudadanía y discriminación.

Si bien lo anterior es un avance hacia el reconocimiento particular de la riqueza cultural y de las necesidades de desarrollo de los pueblos indígenas, el país aún está lejos de convertirse en una nación que experimente la convivencia en un contexto de real interculturalidad. Las diferencias culturales marcan en Chile las posibilidades de desarrollo y también la forma como se experimenta la democracia y el ejercicio de derechos. Aún cuando no se advierten limitaciones expresas a la libertad cultural de los pueblos originarios, la configuración política, económica y social chilena ha limitado las posibilidades de expresión cultural de los grupos indígenas. Esto, pues las creencias, prácticas y tradiciones de estos grupos están asociadas a modos de producción y organización política comunitarios, junto a una valoración de la tierra y los recursos naturales más allá de su potencial y fin económico, perspectiva que se enfrenta con el modelo de desarrollo y la configuración política del país. Pese a que los miembros de estos grupos son reconocidos como cualquier ciudadano sujeto de derechos en el marco de una democracia, no se los reconoce en sus particularidades culturales. Más bien, han sido objeto de una lógica de asimilación que les promete desarrollo y poder en la medida en que se sumen a las prácticas económicas y políticas nacionales, pero que los aísla si mantienen sus tradiciones. Esta situación priva a los grupos in-

dígenas de los elementos simbólicos de su cultura y los hunde en un empobrecimiento económico y político severo.

El informe del Instituto de Derechos Humanos de 2010 refrenda dicha idea al señalar que en la práctica estos pueblos han sufrido despojos y privaciones "... no solo en relación con sus tierras, territorios y recursos naturales, sino también en términos del avasallamiento de la identidad política y cultural como consecuencia de la discriminación y la negación histórica de derechos de que han sido objeto dichos pueblos" (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2010: 97). Los esfuerzos de los sucesivos gobiernos por reivindicar las oportunidades de desarrollo de los pueblos indígenas se han enfocado en aspectos de política social, y no en un esfuerzo concreto por potenciar un desarrollo integral, que supone el acceso a espacios de poder y autodeterminación política y económica. Pese a que la ley en Chile garantiza en lo formal la libertad cultural, esta garantía resulta insuficiente, en tanto no se han tomado las medidas necesarias para asegurar que el ejercicio de ese derecho favorezca la inclusión y desarrollo de los pueblos originarios y no redunde, por el contrario, en su aislamiento de oportunidades de poder político, en su empobrecimiento material y en su estigmatización social.

¿En qué medida las personas y grupos que trabajan por los derechos humanos están libres de acoso e intimidaciones?

Realizar acciones conducentes a la protección de los derechos universalmente reconocidos es considerado en el ámbito internacional como un derecho de todos los individuos o grupos ciudadanos sin discriminación alguna. Navi Pillay, alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, señala lo siguiente: "[d]efensor de los derechos humanos es un título que todos y cada uno de nosotros podemos ganar. No es una función que requiera calificación profesional. Solo depende de que miremos a nuestros congéneres como seres humanos, de que comprendamos

que todos tenemos derechos a toda la gama de derechos humanos y del compromiso de ver hecho realidad ese ideal". Dado que la violación de estos derechos es una realidad de la cual ninguna sociedad puede considerarse ajena, es necesario que todos los países cuenten con garantías para que quienes tienen un estatuto de defensor de los derechos humanos puedan efectivamente realizar su labor sin recibir presiones o intimidación.

En esta sección se revisa hasta qué punto se cumple en Chile con ofrecer las garantías necesarias

para la labor de personas y grupos que trabajan por los derechos humanos. Estas garantías se relacionan con el acceso a la información de carácter público relacionada con el tema, la posibilidad de divulgar los derechos humanos y la evaluación permanente de la aplicación de los principios internacionales y nacionales sobre la materia.

Se propone en este informe que estas garantías se han explicitado en Chile en los años recientes. El acceso a la información pública, que se extendió a todas las personas a partir de la Ley 20.285 sobre transparencia y acceso a la información pública de 2008, ha permitido mejorar la fiscalización de todo acto de la administración del Estado, entre los cuales puede existir algún tipo de violación a los derechos humanos. La divulgación y promoción de los derechos humanos ha sido posible desde el retorno a la democracia principalmente gracias al esfuerzo de la sociedad civil y al apoyo de las autoridades y los sucesivos gobiernos, pero la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) en 2009 fue la que dio efectivamente un sustento institucional y una fuente de recursos permanente a la labor que se venía impulsando. Por otra parte, la evaluación del estado de los derechos humanos en Chile tiene en la actualidad gran notoriedad en tanto no solamente el INDH realiza informes anuales sobre la materia, sino que también lo hacen instituciones académicas como la Universidad Diego Portales y la Universidad de Chile, que publican detallados informes y poseen líneas de trabajo en esta temática. A ello se suman esfuerzos de organizaciones que protegen los derechos de minorías sexuales y otros grupos excluidos que también llevan adelante este tipo de evaluaciones.

La legislación en Chile le entrega al INDH la función de mantener un registro de organismos e instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos. En diciembre de 2013, luego de dos años de aprobado el reglamento

que permite el inicio de este registro público, ya se habían inscrito 43 organizaciones.² La incorporación de estas instituciones en el trabajo del Instituto de Derechos Humanos es un aspecto que se irá evaluando a medida que esta institución se vaya consolidando y se establezcan líneas de trabajo con las distintas organizaciones de derechos humanos, tras lo cual recién se comenzarán a apreciar resultados específicos.

Por otra parte, en Chile no se constata que el trabajo de los observadores de derechos humanos esté sujeto a presiones indebidas o a algún tipo de acoso o intimidación. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha impulsado, desde inicios de la década de 2000, una agenda cuyo objetivo es visibilizar y valorizar el trabajo al respecto, sobre todo en virtud de las frecuentes agresiones que estos observadores han sufrido en la región. En 2011 se creó la “Relatoría sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos”. En su “Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas” no se reportaron hechos de consideración sobre atropellos a los derechos de observadores en Chile.

Los observadores de derechos humanos y el propio informe arriba referido sobre la situación de los observadores han criticado que la represión policial utilizada para disolver manifestaciones sociales y detener manifestantes ha alcanzado niveles de violencia innecesarios, afectando incluso a observadores acreditados, quienes se encuentran en terreno para vigilar que quienes participan de alguna manifestación ciudadana no sean vulnerados en sus derechos. Si bien lo anterior es preocupante y sin duda dificulta el desempeño de la labor de observadores *in situ*, no es un acto de intimidación o presión que desconozca el valioso rol que tienen los trabajadores por los derechos humanos, ni menos una práctica de entorpecimiento de su labor avalada institucionalmente.

² El listado de organizaciones está disponible en www.indh.cl.

CONCLUSIONES

Garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos es básico para que las personas puedan desarrollarse y participar activa y libremente en la vida política, económica, social y cultural de una nación. Estos derechos son el pilar sobre el cual se ha construido históricamente la democracia, pues protegen la libertad de las personas frente a su limitación injustificada por parte de otros, incluido el Estado. Para que una democracia se expanda, se requiere que las personas se encuentren libres de amenazas a su integridad, puedan expresar sus ideas, informarse, asociarse libremente y así generar la organización necesaria para incidir en sus gobiernos. Para proporcionar dicha garantía, el Estado debe ser capaz de velar eficazmente por el ejercicio de los derechos civiles y políticos de todos y cada uno de los ciudadanos, de forma tal que la libertad de las personas sea una realidad.

A más de veinte años del retorno de la democracia, el balance general sobre la garantía de los derechos civiles y políticos es positivo. No existen violaciones sistemáticas a estos derechos provocadas por ciertos grupos o por organismos de Estado, si bien de manera aislada estos derechos son vulnerados o corren el riesgo de serlo. Este capítulo destacó también que la labor de las personas y grupos que trabajan por los derechos humanos están libres de acosos e intimidaciones.

En cuanto al derecho a la integridad física y a la vida, en Chile no existe un contexto de violencia que suponga una amenaza permanente a los ciudadanos. En ausencia de guerras y conflictos internos, es la delincuencia la principal fuente de violencia contra los ciudadanos. Si bien, en Chile los niveles delictivos son más bajos que en otros países de la región y los principales delitos son aquellos que no implican violencia física contra las víctimas, esto no obsta a que los niveles de criminalidad sean considerados por la población como una de sus principales preocupaciones y que la percepción de inseguridad se mantenga alta, llevando a las personas a cambiar hábitos de vida y, a menudo, optar por abandonar el espacio público.

En lo que respecta a la violencia, requiere particular atención el fenómeno de la violencia intrafamiliar y de género, que afecta a grupos específicos de la población y se mantiene muchas veces en la esfera privada, lo que dificulta su visibilización y obstaculiza la intervención de los organismos de Estado, que deben velar por que se garantice la integridad de los ciudadanos. Resulta positivo que en los últimos años se hayan hecho esfuerzos para lograr que niños, mujeres y ancianos no sean foco de violencia, para lo cual se modificó la legislación, y se han implementado políticas y mejoras institucionales para prevenir estos hechos, fomentar las denuncias y atender a las víctimas. Además de la creación de servicios dirigidos a la mujer, los niños y los adultos mayores, sobresale la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos, que realiza una constante labor de investigación y recolección de información sobre estos temas. Aun así, el Estado debe realizar esfuerzos para empoderar a los servicios públicos relacionados, de manera de avanzar hacia la generación de políticas que apunten eficazmente a la erradicación de la violencia.

Se expuso que no existen mayores barreras o limitaciones al ejercicio de los derechos de circulación, expresión, asociación y reunión, los cuales están expresamente consagrados en la Constitución de la República. Este avance es destacable, ya que incluso luego de finalizada la dictadura, la censura y otros tipos de restricciones de libertades en forma arbitraria o por decisión administrativa se encontraban amparadas en la ley. **Pese a este progreso, al revisar cómo interactúa el ejercicio de distintos derechos entre los ciudadanos, se aprecian asimetrías que atentan contra las libres actividades de la población.** Por un lado, hay derechos, como es el caso de la libertad de expresión, que no están protegidos en forma absoluta, ya que la concentración de medios de comunicación podría significar que se inhiba la pluralidad de fuentes de comunicación necesaria para una real y efectiva libertad de expresión y de información ciudadana. Por otro lado, algunos derechos se garantizan en la

medida en que no estén en conflicto con otro tipo de prerrogativas, como ocurre con los derechos de reunión y de circulación. En este caso, la decisión sobre el derecho que prima queda supeditada por ley a las evaluaciones específicas que autoridades administrativas realizan al respecto. Ello, pues la legislación chilena establece que, de existir un conflicto entre el derecho a la circulación y la expresión con los derechos de los no participantes o con un bien como lo es el orden público, su resolución estará en manos de autoridades de policía (derecho de circulación y reunión) y de autoridades políticas (derecho de reunión), lo que implica otorgar una amplia discrecionalidad a ambos tipos de funcionarios, quienes pueden limitar un derecho aun antes de que se intente hacer ejercicio del mismo.

La libertad religiosa en el país ha transitado desde un Estado que reconocía la religión católica como la oficial, hacia una institucionalidad pública laica que actúa con cada vez más respeto hacia los distintos credos religiosos, manteniendo una independencia entre los poderes civiles y religiosos de cualquier índole, en términos formales e institucionales. Por otro lado, el Estado ha avanzado en reconocer, fomentar y proteger el aporte que la diversidad cultural hace a la sociedad. En este sentido, se ha asumido la perspectiva del derecho de cada individuo a la autodeterminación y al respeto que cada persona debe exigir al Estado por ello. Así también, la implementación de cuerpos legales que reconocen el aporte de todos los credos religiosos al país, sin distinción de algún tipo, y

la implementación de políticas que permiten el resguardo de la cultura que los propios ciudadanos poseen, mediante la enseñanza de la lengua indígena en colegios, el reconocimiento a los lugares sagrados y ritos indígenas, entre otras acciones, son iniciativas que apuntan a la protección de las identidades culturales de la población.

No obstante, en la práctica, la libertad cultural de los pueblos indígenas está muy limitada, no por una acción intencional de otros grupos o del Estado o por la falta de políticas sociales en la materia, sino por un modelo de desarrollo y de organización política que no se ajusta a las creencias y organización de estos pueblos. La organización tradicional de los diferentes pueblos indígenas en Chile, a nivel económico y político, difiere de la forma en que se organiza la vida política y económica chilena. A la vez, los derechos individuales garantizados constitucionalmente, si bien aseguran la igualdad de toda persona, priman sobre los derechos colectivos, en este caso, de los pueblos indígenas y su posibilidad de autodeterminación. De este modo, los pueblos indígenas enfrentan como alternativas abandonar las prácticas que les son propias y optar por la asimilación cultural; o bien mantener sus costumbres y enfrentar la exclusión económica y política. Por ello, abordar desde una perspectiva intercultural ambas visiones del mundo es el principal desafío que enfrenta la democracia chilena en el objetivo de garantizar la libertad cultural de todos los pueblos que habitan el territorio

capítulo 1.4 | **Derechos económicos y sociales**



¿Están los derechos económicos y sociales garantizados de igual manera para todos?

El presente capítulo evalúa el alcance y la garantía de los derechos económicos y sociales (DES) en Chile. A grandes rasgos, y de acuerdo a los marcos normativos internacionales, estos derechos se refieren al acceso igualitario y sin restricciones de todos los ciudadanos a educación, salud, vivienda y empleo, además del aseguramiento de ciertas condiciones que les permitan acceder a un nivel creciente de bienestar. Se entiende que dichos derechos son fundamentales en una democracia, pues están estrechamente ligados a las posibilidades de desarrollo de las y los ciudadanos, y su garantía permite que las personas puedan ejercer en forma efectiva sus derechos civiles y políticos.

En este capítulo, la discusión respecto a los DES se presenta tomando como referencia la propuesta de evaluación de IDEA Internacional. En las siguientes secciones se revisan algunos indicadores que dan cuenta de la garantía en el ejercicio de derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho al trabajo (artículo 6), el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7), el derecho a fundar y a afiliarse a sindicatos (artículo 8), el derecho a la seguridad social y al seguro social (artículo 9), la protección y asistencia a la familia (artículo 10), el derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11), el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12), el derecho a la educación (artículos 13 y 14), y el derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico (artículo 15). Se utilizan en el análisis, principalmente, datos de organismos de gobierno cuando se observa la realidad local y de organismos internacionales cuando se busca comparar Chile con otros países. En relación a esta dimensión de la democracia, se espera ver una creciente mejora en cuanto a la garantía de los DES para todos

los ciudadanos del país, lo que implica reducción de los niveles de pobreza, mejora en el acceso a educación, vivienda y salud, mejores condiciones laborales y de empleabilidad. La falta de avances en dicha línea dará cuenta de déficits en materia democrática y aspectos a mejorar para garantizar el ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo.

Se propone en este capítulo que en Chile es posible constatar el cumplimiento progresivo de la garantía de acceso en materia de derechos, no obstante persiste el desafío relacionado con la desigualdad y la condición de vulnerabilidad social a la que está sometido un porcentaje importante de la población. Esta situación afecta el ejercicio equitativo de los derechos económicos y sociales de un gran número de ciudadanos y, sobre todo, su acceso a bienes y servicios prioritarios de calidad. **En consecuencia, si bien la mayoría de los derechos mínimos están garantizados, la inequidad en términos de acceso a la calidad es uno de los principales problemas que enfrenta el país.**

Se verá en este capítulo que las políticas sociales implementadas durante los últimos veinticuatro años, particularmente las grandes reformas impulsadas en materia de pensiones y de salud, han aportado a la contención de la vulnerabilidad social, ya que permiten que la gran mayoría de los ciudadanos acceda a niveles básicos de cobertura. Pese a ello existen importantes diferencias en materia de calidad en el acceso a educación, salud y vivienda, condicionada por una estructura de ingresos muy desigual. Como se ha evidenciado en los últimos años, las diferencias son particularmente visibles y problemáticas en materia de educación, puesto que en Chile aparece ligada a una promesa de movilidad

social que, en la práctica, resulta utópica si se considera que el origen socioeconómico de los estudiantes define en gran medida sus posibilidades de acceder a una enseñanza de calidad. En tanto, en materia laboral la garantía de derechos se encuentra limitada debido a las dificultades de acceso al empleo que afecta a ciertos grupos, a la informalidad laboral y a la precariedad en términos de satisfacción de derechos que dicha informalidad acarrea. La precariedad laboral afecta principalmente a las mujeres, quienes en mayor proporción quedan fuera de la cobertura de pensiones. Además, son las mujeres, junto con los jóvenes, quienes enfrentan una mayor dificultad para integrarse al mercado laboral.

Pese a la falta de acuerdo en relación con el reconocimiento legal de los DES como derechos fundamentales, desde el retorno a la democracia los distintos gobiernos han planteado explícitamente la necesidad de trabajar para mejorar la calidad de vida de la población, reduciendo los niveles de pobreza y generando condiciones para expandir el acceso a salud, educación y a otros bienes y servicios necesarios para toda persona. Esta intención se ha traducido en un incremento importante en el gasto social, de manera de cubrir las necesidades de la población. El país ha optado por un Estado subsidiario que participa en la provisión de prestaciones sociales básicas, a la vez que fomenta y regula la participación de privados en la provisión de bienes y servicios en diversas áreas, de forma de ampliar la cobertura. En paralelo, se ha ido avanzando en un proceso en el cual ciertos DES son reconocidos formalmente y protegidos, a medida que el desarrollo del país hace más probable cumplir con su garantía. Pero es indudable que dichos derechos aún se comprenden como derechos de segunda generación hacia los cuales se avanza en forma progresiva, luego de asegurar la garantía de otros derechos individuales relacionados con la libertad personal y la participación política.

Derechos económicos y sociales y la democracia

Pese a que el cumplimiento efectivo de los DES puede considerarse un propósito al cual aspira toda nación democrática, la relación entre

democracia y DES no es evidente. El reconocimiento de los DES, junto a la definición de los mecanismos mediante los cuales estos derechos pueden garantizarse, es aún materia de discusión y controversia en el país. Como ocurre en otros países de la región, dichos derechos no son garantizados de forma similar en los distintos cuerpos legales; de ahí que se mencionen de manera más explícita en algunos casos (como en salud y educación) que en otros (como en empleo y vivienda). Al mismo tiempo, no está necesariamente resuelto el rol que debe asumir el Estado en la garantía de estos derechos, el cual puede ser más o menos activo, como facilitador o como directo proveedor. Por otra parte, tampoco existe acuerdo respecto de que estos derechos estén sujetos a protección legal o constitucional, y cuando así sea puedan ser exigidos por los ciudadanos a través de procesos judiciales en caso de que consideren que no son respetados, como sí ocurre con la violación de los derechos civiles y políticos. No obstante, es posible advertir cómo, en forma creciente y sostenida, diversos sectores de la sociedad han comenzado a demandar mayores garantías de parte del sistema democrático. Por lo mismo, el incumplimiento de estas expectativas acarrea el serio potencial de debilitar la legitimidad de la democracia y sus instituciones. En este sentido, el informe elaborado por el PNUD, “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, sostiene que:

“... la creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social, se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, hechos que ponen en riesgo la propia estabilidad del régimen democrático”

(PNUD, 2004: 25)

Aun cuando estas materias siguen discutiéndose, en esta auditoría a la democracia se revisa el alcance y la garantía de los DES en Chile, teniendo en cuenta dos argumentos principales. Primero, que estos derechos son considerados

por la comunidad internacional como parte de un todo indivisible, que son los derechos humanos. Desde esta perspectiva, los DES se han indicado en declaraciones y pactos internacionales firmados y ratificados por Chile, de modo que el país ha asumido la obligación de avanzar en su garantía, aun cuando el debate sobre su exigibilidad continúe abierto. Segundo, que si no se verifica un ejercicio efectivo e igualitario de los DES, los ciudadanos difícilmente podrán ejercer plenamente los derechos civiles y políticos a la base de la categoría de ciudadanía que la democracia requiere para su funcionamiento y que permanentemente busca expandir. Así, la falta de garantías legales para el cumplimiento de los DES, junto a la subsistencia de la pobreza y la indigencia, la desigualdad en el acceso a educación, salud y vivienda de calidad, son todas carencias que revelan la debilidad de estos derechos. En otras palabras, **las situaciones en las cuales el ejercicio de los derechos es inequitativa y favorece solo a algunos, apunta a la violación de la universalidad de los mismos.** En el presente capítulo se revisan todos estos aspectos. Dada la relación que se reconoce entre derechos sociales y democracia, en este capítulo se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Están los derechos económicos y sociales garantizados para todos de igual manera? Dicha evaluación implica, en primer lugar, identificar tanto el momento como el mecanismo por medio del cual el Estado de Chile reconoció los DES como derechos que deben ser garantizados. Así también, resulta necesario examinar los mecanismos que permiten a los ciudadanos hacer efectiva la garantía reconocida jurídicamente. Por último, es preciso medir la evolución a lo largo del tiempo del disfrute por parte de los ciudadanos de esos derechos, reconocidos y garantizados por el Estado de Chile.

Derechos económicos y sociales y su reconocimiento en Chile

En Chile es común que se identifiquen como derechos humanos únicamente los derechos individuales a la vida, a la libertad, a la integridad física y psíquica, a la seguridad, a la asociación y participación, y a la libre expresión. Lo anterior

ocurre en gran medida porque esos son los derechos que más claramente aparecen vinculados al correcto funcionamiento democrático, puesto que permiten a la persona participar en la vida pública, manifestar sus opiniones políticas, elegir a sus representantes e influir en la toma de decisiones en los asuntos públicos. Por lo demás, son precisamente aquellos derechos civiles y políticos los que se vieron restringidos y violados durante la dictadura militar, con lo que se hizo evidente que su recuperación era una de las principales conquistas de la democracia reinstaurada y su garantía uno de los principales desafíos para el país, el Estado y sus instituciones. No obstante, los DES —que suponen la garantía de acceso a educación, salud, un trabajo digno y sindicalización, entre otros— implican también condiciones necesarias para una calidad de vida apropiada por parte de los ciudadanos, que les permita, efectivamente, gozar también de sus derechos civiles y políticos.

Los DES refieren a las condiciones necesarias para ejercer una ciudadanía plena: el cumplimiento de necesidades básicas, como la salud y la educación, y el acceso a oportunidades de integración social, lo que se ve favorecido por el empleo y entorpecido por la pobreza y la desigualdad. Una persona sin acceso a educación difícilmente puede entender y ejercer extensivamente sus derechos políticos. De igual forma, ciudadanos que enfrentan problemas para acceder a la salud, vivienda o trabajo, verán comprometido el ejercicio de sus libertades civiles y políticas, lo que afecta su condición de ciudadanía, así como su plena participación en la vida pública. Siguiendo esa lógica, la Declaración Universal de Derechos Humanos considera a los derechos civiles y políticos junto a los derechos económicos, sociales y culturales como partes de un todo indivisible, que son los derechos humanos. En una línea similar, el Informe del PNUD sobre el estado de la democracia en América Latina plantea el concepto de ciudadanía integral, que abarca las dimensiones de ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social. Mientras que la primera se refiere fundamentalmente a los procedimientos democráticos y derechos de participación, la segunda se relaciona con la

protección personal y el patrimonio, así como con las libertades de asociación y expresión. En cuanto a la ciudadanía social, el Informe del PNUD sostiene que:

“... refiere a aquellos aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas. A diferencia de otros tipos de ciudadanía, la ciudadanía social no siempre tiene una clara base legal en las constituciones y legislaciones nacionales, y su aceptación internacional, mediante convenios o tratados, es menos difundida”

(PNUD, 2004: 118)

La Declaración Universal y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), junto con otros documentos, conforman la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos. El PIDESC es el instrumento jurídico internacional que obliga a los Estados que lo ratifican a cumplir con el compromiso de velar por la garantía de los DES. En él se establece de manera concreta que los individuos son quienes gozan de derechos y los Estados quienes tienen la obligación de avanzar progresivamente en su garantía. Esto implica, en primer lugar, no privar a los ciudadanos de derechos de los que ya gozan, compensando en caso de ser necesario. En segundo lugar, implica brindar protección a la ciudadanía ante cualquier privación o amenaza económica, social y cultural por parte de terceros. Y, por último, garantizar paulatinamente que toda persona en el territorio goce a plenitud de dichos derechos. El PIDESC, suscrito por Chile en 1966, ratificado en 1972 y vigente en el país desde 1989, entrega de todos modos un margen de discrecionalidad a los Estados en cuanto a las metas para el resguardo de los DES.

El desacuerdo respecto del reconocimiento y valoración de los DES como derechos fundamentales se produce también porque una visión de los derechos humanos considera que la naturaleza jurídica de los DES es distinta a la de los derechos civiles y políticos. La protección de los DES supondría una acción del Estado, un papel más activo, que en el caso de los derechos civiles y políticos, para los cuales lo que se requiere en general es que el Estado se abstenga de actuar, vale decir, que se abstenga de limitar, censurar o acallar a los ciudadanos. Garantizar los DES resultaría entonces algo más complejo y en lo cual es posible fallar, pues en ello incide la capacidad económica de un Estado. Es riesgoso para el Estado ofrecer una garantía difícil de cumplir y verse sujeto a una posible judicialización de los casos en que se incumplen estos derechos. La actuación del poder judicial en esta materia implica la intervención de un actor que no tiene mandato popular democrático, y por lo mismo, no es responsable por garantizar la eficacia gubernamental. A su vez, dado que los DES están ligados a las políticas públicas, el hecho de que los ciudadanos, a través de acciones judiciales, puedan intervenir en las directrices de dichas políticas es un asunto que genera resistencia. Esa visión se observa en la propia Constitución Política de Chile, que si bien reconoce la importancia de los DES, no los eleva a la categoría de derechos fundamentales, pues la acción de protección –acción constitucional que cumple el rol de proteger los derechos fundamentales de las personas a través de tutela judicial en los casos en que sean perturbados o amenazados o que haya habido privación de los mismos–, excluye a los DES y solamente considera a los derechos civiles y políticos. De esta forma, si bien se declara expresamente el valor de los DES, ha estado abierto a interpretaciones que se pueda hacer responsable al Estado o a algún gobierno del incumplimiento de su garantía o de la imposibilidad de ejercer dicho derecho.

¿En qué medida el acceso al trabajo o a la seguridad social está disponible para todos sin discriminación?

La cobertura del derecho al trabajo implica la posibilidad de todo ciudadano de realizar una actividad libremente escogida o aceptada, producto de la cual percibe ciertos ingresos que le dan acceso a condiciones de vida dignas a él y a su núcleo familiar. El ingreso que percibe el individuo en el desarrollo de una actividad laboral corresponde a su soporte económico más importante hasta el momento de su jubilación y es la fuente de ahorro para el periodo en el cual no percibe ingresos. El trabajo es el principal medio de desarrollo individual y un potente mecanismo de integración social. Por eso, es preciso que dicho trabajo asegure condiciones de no discriminación, seguridad, higiene y descanso, como también el derecho a la participación en sindicatos y a huelga.

Por otra parte, como consecuencia del establecimiento de un contrato de trabajo se desprende uno de los principales pilares del sistema de pensiones: la contribución obligatoria, que busca contener la mayor tasa de cobertura posible del universo de asalariados y la consecuente tasa de reemplazo de los ingresos al momento de que culmine la vida activa de las personas. Trabajo en el mercado laboral formal y seguridad social están, por tanto, íntimamente relacionados.

A continuación se presentan datos que permiten concluir que si bien en las últimas décadas los niveles de desempleo han sido bajos en Chile, lo que evidencia la relativa eficiencia de la estructura económica para absorber la oferta de mano de obra, se advierten altos niveles de informalidad, que indican limitaciones en la calidad del empleo y en la posibilidad de acceder a cobertura en materia de salud y pensiones para parte importante de la población. La informalidad laboral sumada a la desigualdad en la cuantía de los ingresos han potenciado la precariedad de los pensionados provenientes de los dos primeros quintiles de ingreso y perjudicado especialmente a las mujeres. Se reconoce también como un problema la

baja participación femenina en la fuerza laboral, lo que afecta el potencial de ingreso de muchos hogares, a la vez que se excluye a un sector importante de la población de la posibilidad de desarrollarse a través de la actividad laboral, lo que limita el ahorro previsional necesario para cubrir los gastos una vez concluida la vida laboral.

Acceso al trabajo

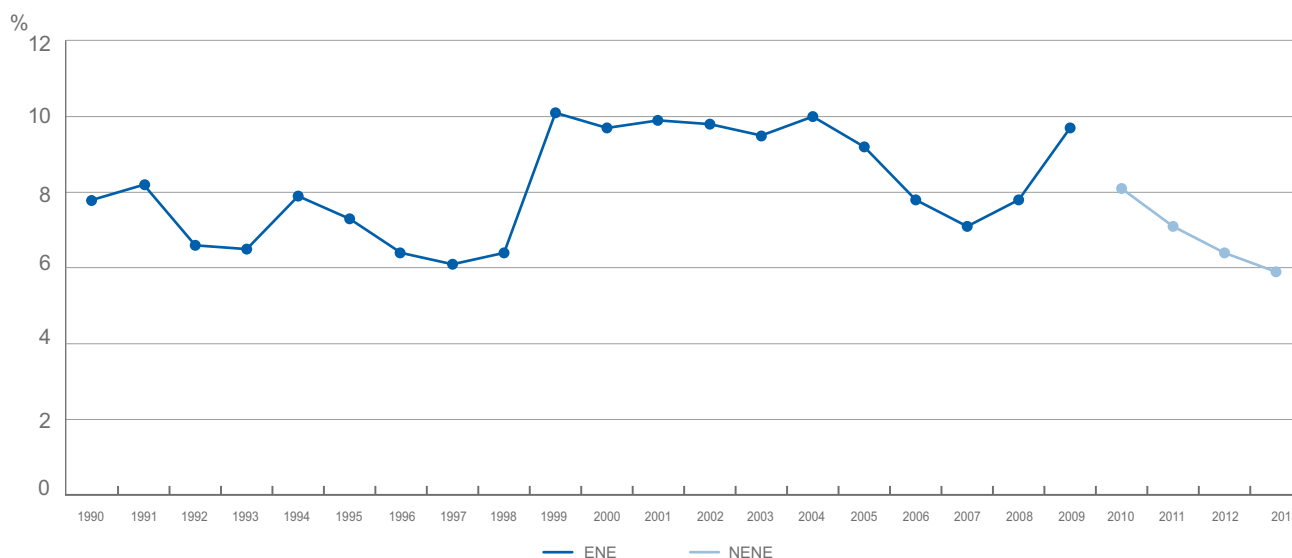
En el capítulo III, sobre derechos y deberes constitucionales de la Constitución Política de Chile, se establece la garantía de “libertad de trabajo y su protección” (numeral 16 del artículo 19). Se especifica que todo ciudadano tiene “derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución”. No se precisa que el trabajo sea un derecho en sí, por lo cual podría decirse que más allá de proteger el derecho al trabajo, la Carta Fundamental protege la autonomía individual para obtenerlo. El mismo artículo indica que está prohibida la discriminación que no esté basada en la idoneidad del trabajador para el puesto y se establece que la negociación colectiva es un derecho de los trabajadores y que sus modalidades están reguladas por ley. El numeral 17 del artículo antes mencionado, por su parte, garantiza la admisión a toda función y empleo público para cualquier ciudadano.

A medida que se han introducido leyes laborales específicas, el derecho al trabajo se ha expandido en Chile. Inicialmente este derecho, recogido en el Código Laboral, estaba fundamentalmente reducido a la legislación laboral y a las condiciones laborales de los trabajadores. Pero en la última década, con la reforma laboral de 2001 (Ley 19.759) y la reforma procesal laboral (Ley 20.087), se reconocen derechos fundamentales específicos del trabajador, especialmente a la libertad sindical, a la vez que se reconoce al trabajador como un ciudadano con derechos al interior de su lugar de trabajo.

Para responder a esta pregunta se puede analizar quiénes y cómo acceden al mercado laboral,

GRÁFICO 1

Tasa de desempleo en Chile, 1990-2013* (promedio anual)



Fuente: INE, 2013.

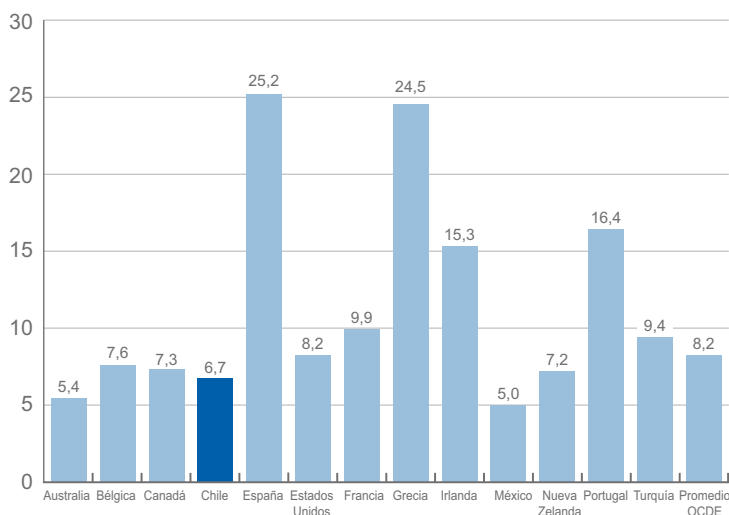
*Los datos desde el año 2010 se basan en la Nueva Encuesta Nacional de Empleo, que considera una metodología distinta para medir el desempleo, por lo cual los datos no son comparables con los años previos.

observando la tasa de ocupación desagregada por sexo y edad, la equidad en los salarios, y la calidad del trabajo, entendida esta última como la predominancia o no de la formalidad laboral. Para datos referentes a la posibilidad de acceder a un empleo para quienes tienen la intención de trabajar, es ilustrativa la tasa de desempleo del país entre 1990 y 2013.

Entre 1990 y 2009, se observa que el nivel de desempleo (promedio anual) en el país varió entre un mínimo de 6,1% y un máximo de 10,1%; la disminución del porcentaje de desempleados coincidió con los periodos de mayor actividad económica y crecimiento del país, mientras que el aumento del desempleo coincidió con los años de crisis internacionales que no afectaron únicamente a Chile. Ciertamente, estos promedios anuales no reflejan la variable estacionaria del desempleo en Chile, que disminuye durante la época estival debido a la mayor demanda por mano de obra en las actividades agrícolas y que, por el contrario, aumenta durante el invierno. El empleo de tipo estacionario beneficia principalmente a mujeres y a personas de sectores rurales o que migran a dichas zonas en busca de oportunidades laborales de temporada.

GRÁFICO 2

Tasa de desempleo, países OCDE, 2012

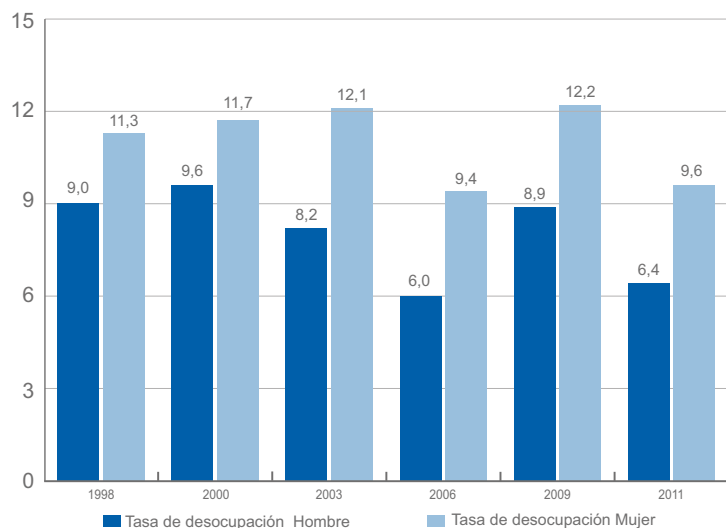


Fuente: OCDE, indicadores de desempleo 2012. Se seleccionaron solo algunos países de la OCDE.

También aporta a la discusión las cifras de desempleo al comparar la realidad nacional con la de otros países. En esta materia se constata que el nivel reciente de desempleo en Chile es bajo comparado con países de mayor nivel de desarrollo, como la mayoría de los países de la OCDE.

GRÁFICO 3

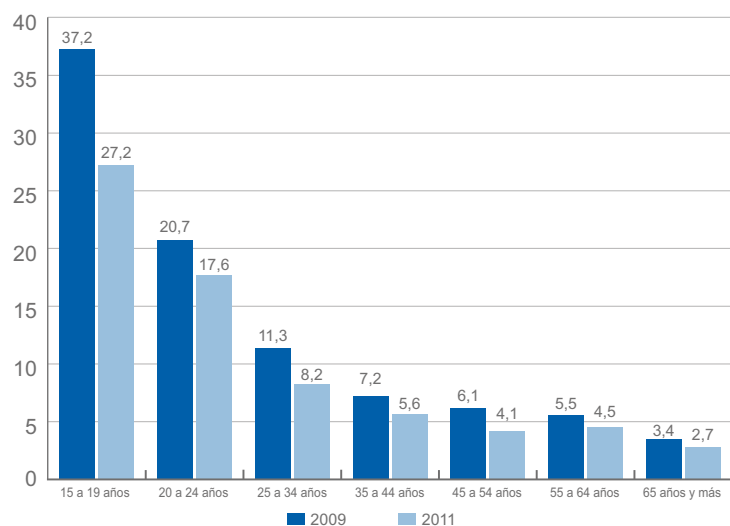
Tasa de desocupación en Chile, desagregada por sexo, 1998-2011



Fuente: Datos de 1998 a 2011 del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) a partir de las Encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN).

GRÁFICO 4

Tasa de desocupación en Chile desagregada por edad, 2009-2011



Fuente: Datos de 2009 y 2011 del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) a partir de las Encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN).

La tasa de desempleo hace referencia al porcentaje de población desocupada (cesantes y personas que buscan empleo por primera vez) sobre el total de la población económicamente activa de quince años y más. Teniendo en cuenta que en el año 2012 la media de desempleo

para los países de la OCDE fue de 8,2% (8,0% en 2011), el resultado de 6,7% registrado por Chile el mismo año (7,1% en 2011) refleja una situación positiva. Asimismo, aun teniendo en cuenta el contexto internacional de crisis que se vivió en dichos años, los niveles de empleo siguen siendo positivos.

Sin embargo, esta situación en general tiene sus matices. La tasa de desocupación ha afectado principalmente a mujeres y a jóvenes a lo largo del tiempo, lo que evidencia una desigualdad estructural y la mayor dificultad para estos sectores de la población chilena de insertarse en el mercado laboral.

Respecto a la situación laboral de los jóvenes, es importante señalar que en Chile, al igual que en la mayoría de los países, los niveles de desempleo y ocupación de jóvenes entre 15 y 25 años presentan siempre una peor situación que la que indica el simple análisis del promedio de la población. Pese a que en los últimos años las cifras de desempleo han sido favorables, con desocupación general bajo el 7%, el desempleo juvenil se ha mantenido cerca del 16% y la ocupación (entendida como el porcentaje de la población ocupada del total de la población en edad de trabajar, activos e inactivos), se encuentra algunos puntos sobre el 30% si solo se considera al grupo entre 15 y 24 años (OIT, 2012). Si bien los indicadores han presentado una mejora, en el caso de la ocupación y la participación laboral, de acuerdo a datos de CEPAL y OIT, los valores que registra Chile están bajo el promedio de Sudamérica.

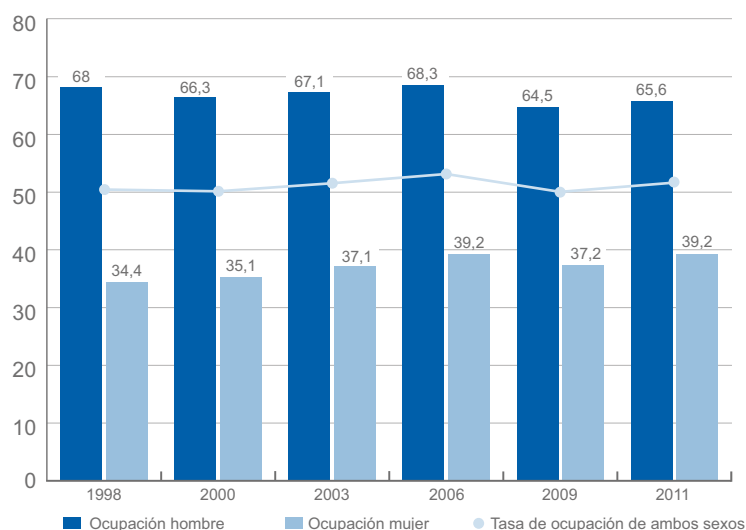
En relación a la tasa de ocupación, si bien se debe reconocer que, en términos generales, la incorporación de la mujer al mercado laboral ha ido en aumento, los niveles de ocupación son bajos en comparación con América Latina y la OCDE. Chile se encontraba en 2012 entre los 4 países con menor ocupación femenina en la región (OIT, 2012) y según datos del mismo año de la OCDE, el 51% de ocupación femenina solamente superaba a Turquía si se compara con el grupo de países más desarrollados.

La menor tasa de ocupación femenina es un fenómeno común que encuentra explicación en factores socioculturales y en lo que se conoce como división sexual del trabajo. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano en Chile (2010), este concepto hace referencia a las representaciones culturales (imágenes, valoraciones y actitudes) que la población tiene sobre la repartición de funciones entre hombres y mujeres. Según este razonamiento, predomina una imagen del hombre como principal encargado de proveer los recursos económicos mediante el trabajo y de asegurar el orden a través de su participación en el poder, mientras que la mujer es la encargada de las tareas domésticas, de la crianza de los hijos y del ejercicio de las labores de cuidado de otros. Aunque esta representación cultural es criticada y revisada en muchos ámbitos, en otros sigue rigiendo como principio organizador y justificador de las relaciones entre hombres y mujeres. Desde esta perspectiva, se entiende que la sociedad asume de forma mayoritaria al hombre en su rol de “proveedor” y a la mujer como “madre”, integrada en el hogar. Si bien ambos roles son igualmente valiosos para la sociedad, dejan a la mujer en situación de desventaja desde la perspectiva laboral, ya que se coarta su capacidad y autonomía en la gestión propia de bienes y servicios.

Además, ciertos factores económicos y político-institucionales fortalecen esta división sexual del trabajo. Incentivos institucionales como las normas laborales que entregan derechos laborales vinculados al cuidado de los hijos en exclusivo a la mujer desincentivan que los hombres puedan asumir el rol de cuidadores. La dificultad de encontrar quién cuide a los hijos pequeños y a otros familiares dependientes (adultos mayores, enfermos, por ejemplo) continúa siendo un obstáculo para el ejercicio pleno del derecho al empleo por parte de las mujeres. Esto es especialmente importante si se considera que, a partir de datos de la Encuesta Casen del 2011, el 27% de los hogares en Chile son monoparentales, y que de éstos, el 89% tienen a una mujer como jefa de hogar, por lo que requiere tanto cuidar a sus hijos como trabajar para proveer ingresos a su hogar.

GRÁFICO 5

Tasa de ocupación desagregada por sexo (en porcentaje), 1998-2011

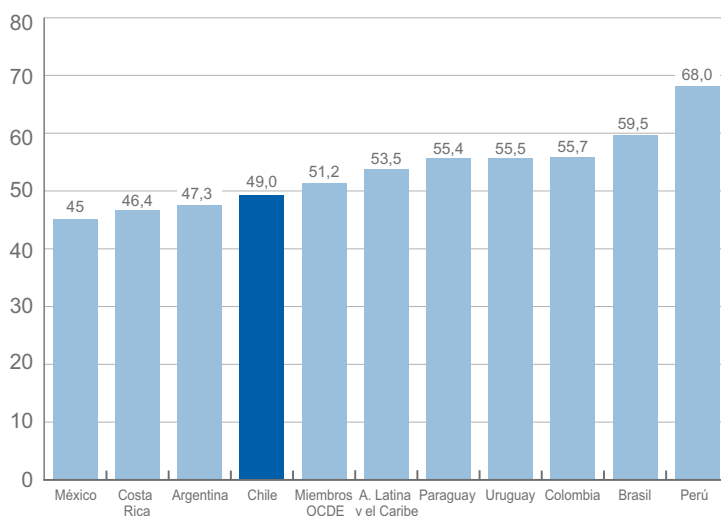


Fuente: Datos desde 1998 a 2009 del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) a partir de las Encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN).

* Los datos para 2010, que corresponden al cuarto trimestre (octubre-diciembre), fueron elaborados por la OIT a partir de información oficial, de cobertura nacional, de la población en edad de trabajar de 15 años y más. Estos datos no son comparables al periodo anterior debido a los cambios en el diseño y metodología de la nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE).

GRÁFICO 6

Tasa de ocupación femenina, América Latina, 2012



Fuente: Elaborado a partir de datos de la OIT, obtenidos a través del Banco Mundial, en datos.bancomundial.org.

También se aprecia una brecha salarial entre hombres y mujeres que refuerza esta división de roles y que genera incentivos para que tanto individuos como familias opten por mantener a los hombres como proveedores y a las mujeres como cuidadoras. La evidencia muestra que

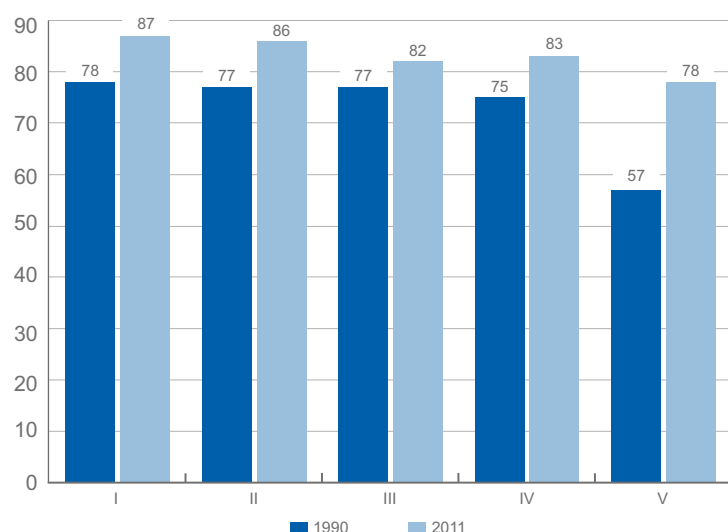
TABLA 1
Diferencias en el salario por sexo y nivel educacional, 2011

	Promedio del salario/hora		Salario de la mujer como % del salario del hombre
	Hombres	Mujeres	
Sin educación	1141	1064	93
Básica incompleta	1441	1072	74
Básica completa	1434	1139	79
Media incompleta	1608	1374	85
Media completa	1929	1473	76
Educación superior	4867	3499	72

Fuente: Encuesta CASEN 2011.

Nota: Se considera el salario/hora en pesos chilenos, tomando en cuenta el ingreso declarado de la ocupación principal, para las personas entre 15 y 59 años que trabajan entre 20 y 50 horas semanales.

GRÁFICO 7
Proporción relativa del salario por hora promedio de la ocupación principal de las mujeres respecto de los hombres asalariados, según quintil de ingreso autónomo del hogar, 1990-2011



Fuente: Encuesta CASEN 1990 y 2011.

Nota: Se considera el salario/hora en pesos chilenos tomando en cuenta el ingreso declarado de la ocupación principal, para las personas entre 15 y 59 años que trabajan entre 20 y 50 horas semanales.

mujeres con similares niveles de escolaridad, calificación y experiencia que pares hombres ganan sueldos en promedio más bajos que ellos. A su vez, en Chile la desigualdad en el ingreso entre hombres y mujeres es mayor a medida que aumentan los años de escolaridad de ambos. Es decir, entre hombres y mujeres con menos de siete años de educación, las brechas salariales son menores que entre los hombres y mujeres con más de trece años de educación.

El año 2009 se aprobó un proyecto de ley para asegurar la igualdad de género en las remuneraciones. Este proyecto dio origen a la Ley 20.348, que modifica el Código del Trabajo y afirma el derecho de no discriminación salarial en función del género, por cuanto estipula que a iguales funciones, tanto hombre como mujer deben ganar igual sueldo. Sin embargo, la ley contempla la posibilidad de que reciban un salario distinto si uno de los dos es más productivo, lo que deja abierta la posibilidad para que persista la brecha salarial de género, pues permite que la maternidad se vea castigada, lo cual implica a su vez una discriminación por razón de sexo. Por otra parte, a pesar de esta norma, las mujeres pueden llegar a ganar cerca del 70% de lo que ganaría un hombre desarrollando actividades que requieren similar nivel de escolaridad.

Si la igualdad hombre-mujer fuera un hecho, la proporción relativa del ingreso por hora promedio de ocupación sería del 100%. En el año 2011, las mujeres situadas en el primer quintil de ingresos ganaban un 87% del sueldo promedio que ganaba un hombre situado en igual quintil. La proporción del sueldo de las mujeres respecto del sueldo promedio de un hombre para igual quintil disminuye a medida que aumenta el nivel de ingresos. De todos modos, es preciso señalar que la brecha en los salarios de hombres y mujeres ha ido disminuyendo en comparación con el año 1990.

Avances recientes que buscan aportar al aumento de la participación laboral de las mujeres y a facilitar la relación trabajo-familia son la extensión de cobertura del post-natal y el bono al trabajo de la mujer. La ley 20.545 de 2011 agregó al postnatal de 12 semanas un permiso parental flexible de doce semanas a jornada completa o 18 semanas a media jornada, con un subsidio de un monto equivalente al correspondiente a las 12 semanas previas. La ley permite a las madres traspasar al padre hasta 6 semanas a jornada completa o 12 a jornada parcial del postnatal parental. Recientemente se han incorporado este beneficio las mujeres cuyo último contrato fue a plazo fijo, por obra o faena, que no están

trabajando al momento de tener a sus hijos pero tienen un año de afiliación previsional y al menos ocho cotizaciones en los dos años previos. De este modo, además de su ampliación, el postnatal se extendió de una de cada tres a virtualmente todas las mujeres trabajadoras. Por su parte, el Bono al Trabajo de la Mujer se creó en mayo de 2012, con la publicación de la Ley 20.595, que instituyó el Ingreso Ético Familiar. Este beneficia a mujeres entre 25 y 59 años pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, y que se incorporan al mercado laboral como trabajadoras dependientes o independientes. Las beneficiarias reciben mensualmente un bono que se calcula según su nivel de ingresos y, a la vez, se le entrega un aporte al empleador con el fin de incentivar la contratación de mujeres que pertenecen a dichos grupos. La trabajadora puede recibir este beneficio durante cuatro años continuos, mientras que cada empleador puede recibir el subsidio por dos años.

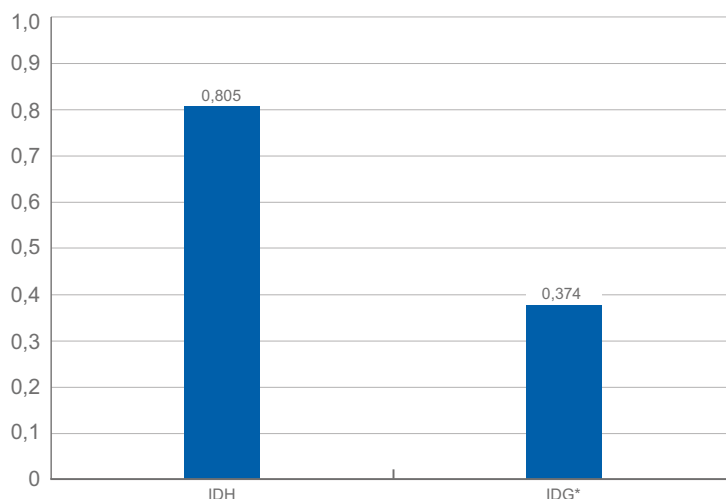
Como se analizó en el Informe de Desarrollo Humano 2010 (“Género. Los desafíos de la igualdad”), Chile se encuentra entre los países de América Latina con más alto IDH y mayor pérdida por efectos de la desigualdad de género. Si en 2012 los niveles de Desarrollo Humano (IDH) situaban a Chile en la posición número 40 a nivel mundial, al incorporar el Índice de Desigualdad de Género (IDG), el país se ubica en ese mismo año al puesto 66 entre 187 países. Es decir, además del descenso real en el valor del IDH, se constata una clara desventaja para las mujeres en términos de acceso y calidad en el empleo en relación al resto de los países. Si bien son evidentes los esfuerzos del Estado por mejorar en la materia dada la reducción de dichas desigualdades a lo largo del tiempo, así como la reforma legislativa en pos del logro de mejores condiciones, es imperativo que el Estado adopte las medidas necesarias para avanzar en dicha dirección, creando e implementando políticas públicas que hagan efectivos los compromisos sociales plasmados en la ley.

Acceso a seguridad social

Además del derecho a acceder a un empleo, es importante observar el acceso de la población

GRÁFICO 8

Pérdida en niveles de desarrollo debido a la desigualdad de género, 2012



Fuente: Fuente: UNDP, 2012.

*Nota: Dado que los niveles de desigualdad están expresados en términos positivos (a mayor valor, más desigualdad de género), para contrastar el nivel de IDG con el de IDH se expresan los valores de IDG invertidos (a 1 se le restó el nivel de IDG para Chile en 2012).

ocupada a un trabajo formal —es decir, con contrato de trabajo— que implique la cobertura del trabajador en materia de salud y de ahorro previsional. A este tipo de empleo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lo denomina trabajo decente. Por el contrario, el empleo informal hace referencia al sector no estructurado de la población trabajadora de un país. Como sector no estructurado se entiende la actividad de los trabajadores que no es reconocida, registrada, protegida o regulada por las autoridades públicas. Según la OIT, en este sector se incluye principalmente a la población ocupada según las siguientes categorías: asalariados privados en establecimiento de cinco o menos trabajadores; trabajadores no asalariados patronos en establecimientos de cinco o menos trabajadores; trabajadores no asalariados dependientes, no profesionales, técnicos o administrativos, y personal de servicio doméstico y trabajadores familiares auxiliares.

En Chile, el contrato formal asegura que el trabajador cotice en la seguridad social y tenga acceso a un seguro de salud con mejores condiciones que un no cotizante. Asimismo,

TABLA 2

Porcentaje de trabajadores sin contrato y que no se encuentran cotizando en sistema previsional, según sexo, años 1990 y 2011*

		1990	2011
No tiene contrato	Hombre	16,33	11,65
	Mujer	17,79	17,89
Total población asalariada		16,84	14,23
No cotiza	Hombre	32,77	16,46
	Mujer	34,68	22,63
Total población ocupada		33,39	19,01

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta CASEN.

* Se considera a la población mayor de 15 años. Sin contrato son aquellos que expresamente lo indicaron así en la encuesta, y no considera a quienes no recordaban haber firmado uno ni a quienes no sabían la respuesta.

implica que está protegido frente a los eventos de desempleo, accidentes e invalidez, y que tiene derecho a regulación de su jornada laboral, a vacaciones pagadas, a prestaciones por maternidad, cargas familiares y cuidado de hijos pequeños, así como a representación a través de sindicatos y a protección legal en caso de infracciones del Código de Trabajo. Tanto los trabajadores sin contrato como los independientes están excluidos de estos beneficios, a menos que coticen de manera voluntaria. Hay que notar a este respecto que a partir de 2015 cotizar será obligatorio para todo trabajador independiente, sin excepción, aunque dicha obligatoriedad está siendo instaurada de forma progresiva desde 2011.

Siguiendo con el razonamiento anterior, para tener una medida de la precariedad del empleo y de la vulnerabilidad de los trabajadores, se deben observar los porcentajes de la población ocupada con contrato formal. Al mismo tiempo, en términos de seguridad social, es importante distinguir a la población que además cotiza a un sistema previsional.

Al revisar la situación contractual de los trabajadores en Chile, se advierte que si bien ha mejorado notablemente en los últimos veinticuatro años, todavía una proporción importante desarrolla su actividad sin contrato laboral. Mayor es la proporción que a su vez no cotiza en ningún tipo de sistema previsional. Se aprecia también que la informalidad y la condición de no cotizantes es actualmente más alta en mujeres que

en hombres. Luego de observar los resultados, se puede afirmar que **el derecho al trabajo en Chile ha aumentado su alcance, pero sigue limitado en materia de calidad por la incidencia aún relevante de la informalidad. Dado el vínculo que el empleo formal mantiene con el acceso a derechos laborales y a la seguridad social, la informalidad laboral es un factor de exclusión social de primera significancia en Chile.**

De acuerdo con la encuesta CASEN 2011, el 12% de los hombres ocupados no tenían contrato de trabajo, mientras que dicho valor superaba el 18% en el caso de las mujeres. Esta cifra representa una importante diferencia con aquellas registradas por la misma encuesta en el año 1990. En ese entonces, más de un tercio de los trabajadores no contaban con contrato, lo que indica que en poco más de dos décadas el país ha avanzado de manera evidente en la mejora de la cobertura de empleo de mayor calidad. De todos modos, el avance ha sido mayor en el caso de hombres que de mujeres, puesto que en 1990 la diferencia entre hombres y mujeres en la proporción de trabajadores sin contrato era menor que la que evidencia los datos más recientes.

En el acceso a previsión en la población ocupada también se observa un cambio positivo desde el retorno a la democracia. En 1990 aproximadamente un tercio de los trabajadores del país, independientemente de si eran hombres o mujeres, no cotizaba en ningún sistema previsional. Dicha cifra se redujo de forma clara en 21 años, ya que llegó al 16,4% en el caso de los hombres y al 22,6% en el de las mujeres. Nuevamente, los avances no parecen alcanzar de la misma forma a hombres y mujeres.

En lo que respecta a las pensiones la cobertura es mucho más deficiente que en materia de derechos laborales y si bien la cantidad de trabajadores afiliados a algún sistema de previsión ha ido aumentando, un importante número de adultos mayores sigue sin tener acceso a pensiones. Hacia el año 2006 casi un cuarto de los adultos mayores no recibía ningún tipo de pensión. Esta cifra explica el consenso en torno a la necesidad de impulsar una reforma al sistema de pensiones en

Chile, con el objetivo de ampliar la cobertura del sistema de protección social.

Antes de las modificaciones realizadas en 2008 a través de la Ley 20.255, el sistema previsional chileno tenía menos cobertura. Ello se debía en gran parte a su carácter de contribución individual, vinculado a la existencia de un contrato laboral, lo que excluía a un porcentaje importante de la población de esos beneficios.

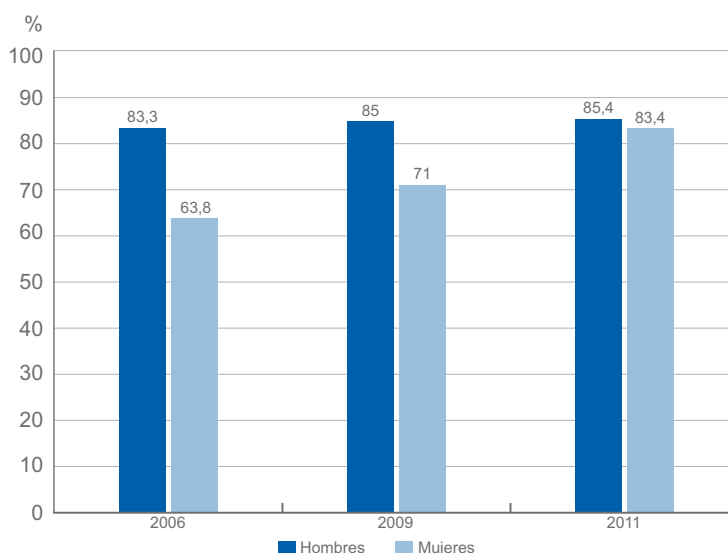
La reforma de pensiones buscó asegurar que grupos excluidos del sistema de previsión recibieran algún tipo de pensión y que aquellos que estaban afiliados a algún sistema, pero que no pudieron ahorrar suficiente para obtener una pensión mínima, accedieran a un monto establecido. La reforma instaló el pilar solidario, que se conformó mediante la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). La primera es un aporte que se brinda a todos los hombres de 65 años o más y a todas las mujeres mayores de 60 años que no reciban pensión y cumplan con los requisitos de haber residido en el país al menos 20 años. Así, la PBS lograría cubrir al 60% de la población de menor nivel socioeconómico. Esta pensión incluye también a los individuos de entre 18 y 65 años calificados con discapacidad física o mental (deben cumplir los mismos requisitos de residencia y nivel socioeconómico que los adultos mayores).

De todos modos, no puede hablarse de la PBS como una garantía real para percibir un ingreso en la vejez que alcance a toda persona, puesto que hay que cumplir una serie de requisitos para obtenerla. Así, el estado actúa como subsidiario únicamente cuando la persona o su familia no es capaz de asegurar de forma autónoma la vejez.

El Aporte Previsional Solidario (APS) se otorga a aquellos afiliados al sistema previsional cuya pensión es inferior al valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) y que cumplen los mismos requisitos de residencia y nivel socioeconómico que los receptores de la PBS. Luego de la implementación de la reforma, y tomando datos comparativos de

GRÁFICO 9

Cobertura de pensiones en porcentajes, por sexo, 2006, 2009 y 2011



Fuente: Encuestas CASEN para años 2006 y 2009. Para 2011, datos del panorama social 2013, de Cepal.

la encuesta CASEN entre 2006 y 2009, se amplió la cobertura social, especialmente para las mujeres de más de 60 años tendencia que se mantiene en 2011 (la cobertura para las mujeres subió algo más de un 19% y para los hombres un 2% entre 2006 y 2011).

La reforma supone una mejora importante en la condición de los adultos mayores, muy en especial de las mujeres, si se tiene en cuenta su baja participación en el mercado laboral. Con esta reforma, muchas mujeres se ven beneficiadas con una pensión en el caso de no haber contado con cobertura previsional o de haberlo hecho de manera intermitente. La reforma además incorporó una bonificación para las mujeres mayores de 60 años por cada hijo nacido vivo, lo que incrementa el total de su pensión. Este bono es un reconocimiento por parte del Estado y del sistema de previsión social del rol reproductivo que cumplen las madres y por el cual sufrían una merma en sus ingresos laborales y posteriores pensiones. El subsidio por hijo es un mecanismo que busca contrarrestar la discriminación que sufren las mujeres en el mercado de trabajo.

La reforma previsional implicó un reordenamiento institucional. Las entidades fiscalizadoras

también se reestructuraron, de manera que la supervisión de todo el sistema previsional se concentró en la Superintendencia de Pensiones, mientras que el sistema de seguridad social quedó bajo la supervisión de la Superintendencia de Seguridad Social.

Por otra parte, la reforma previsional generó un cambio en el enfoque del sistema de pensiones, ya que considera al individuo como ciudadano titular de derechos. En este sentido, la reforma

significó un avance en la concepción del Estado como garante del derecho individual y de la garantía de acceso a seguridad social. A su vez, la implementación de un pilar solidario al cual contribuyen todos los trabajadores chilenos supuso un cambio de paradigma en la garantía de acceso a seguridad social, ya que si bien cada trabajador aporta durante su vida laboral el ahorro para su futura pensión, contribuye además a financiar un mínimo de seguridad a los chilenos menos favorecidos.

¿En qué medida los sindicatos y otras asociaciones vinculadas al ámbito laboral son libres para organizarse y representar los intereses de sus miembros?

Como se ha mencionado en este Informe, el derecho al trabajo contempla otros derechos, aglutinados en lo que se denomina derecho a condiciones equitativas de trabajo. Entre éstas, el artículo 7 del PIDESC identifica el derecho a la igualdad de salarios (por igual trabajo corresponde un salario de igual valor); el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo; el derecho a igual oportunidad de promoción, y el derecho al descanso, disfrute del tiempo libre, limitación de horas de trabajo y a vacaciones pagadas. Asimismo, corresponde al Estado garantizar el derecho de la persona a formar sindicatos y a afiliarse a los mismos, haciendo uso del derecho a la huelga y la negociación colectiva como herramientas de reclamo. En Chile, la información referente a estas condiciones es recogida desde 1998 por la Encuesta Laboral (ENCLA).

Respecto de la sindicalización, en Chile se constata la posibilidad de asociación en sindicatos, que han ganado protagonismo en las negociaciones colectivas, las que a su vez han aumentado en los últimos años. Sin embargo, la sindicalización en Chile es extremadamente baja en comparación con otros países y se ha reducido desde el retorno a la democracia. Se entiende que factores clave en la economía están detrás de este fenómeno no solo en Chile, y que particularmente en el país existen ciertas barreras de entrada para la conformación de los mismos, como la

condición de estar contratado y de contar con otras cualidades, como un número mínimo de empleados, todo lo cual termina limitando la libertad de organización y asociación.

Como medio de negociación entre empleadores y empleados, así como entre los empleados y el Estado, los sindicatos juegan un papel esencial en el avance hacia diálogos que permitan solucionar diversos desafíos laborales. Inscritos dentro de las características que definen un trabajo digno, son por este motivo clave para la democracia en general y para la democracia interna de las empresas contratantes en particular. Al ratificar el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Convenio 87 de la OIT, el gobierno de Chile reconoció y asumió un compromiso con la protección de la libertad tanto individual (a la constitución y afiliación) como colectiva (a la defensa, promoción y representación de los empleados ante los empleadores y el Estado) en materia de afiliación sindical. Por otra parte, corresponde a la ley regular los términos en que se deben ejercer dichas libertades, así como determinar los mecanismos de protección que amparen a los trabajadores afiliados frente a posibles medidas antisindicales que pudiera ejercer tanto el empresariado como el Estado.

La Constitución Política reconoce la libertad de trabajo y los derechos sindicales como parte de

los derechos y deberes constitucionales. La Carta Fundamental menciona expresamente el derecho a la negociación colectiva y señala, además, que afiliarse a una organización no puede ser requisito para realizar alguna actividad, ni la desafiliación puede ser requisito para mantener dicho empleo. Se reconoce, entonces, el derecho a sindicalización voluntaria y según lo señale la ley. En específico, las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores son reguladas por el Código del Trabajo y por otras leyes complementarias.

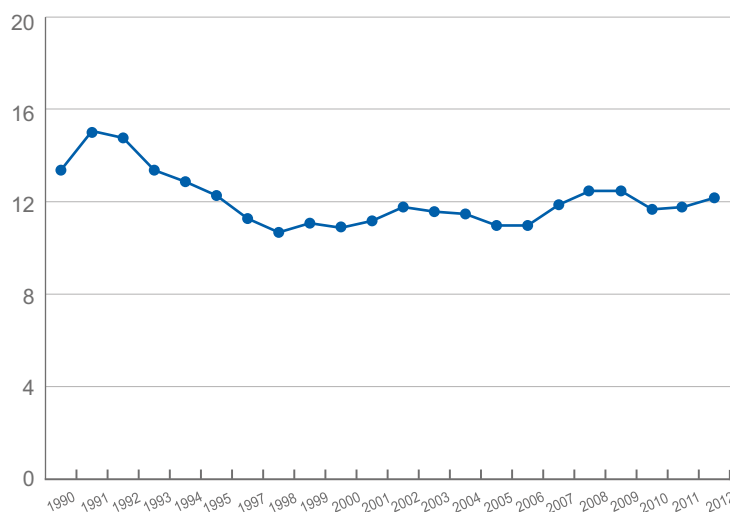
Según la legislación chilena, la negociación colectiva puede ser desarrollada por sindicatos o por coaliciones transitorias de trabajadores. Se disponen dos modalidades básicas para dar lugar a dichas negociaciones. En primer término, el procedimiento formal da lugar a una negociación reglada y, por tanto, sujeta a las normas legales de procedimiento en términos de etapas y plazos ya definidos. Siguiendo este procedimiento, los trabajadores tienen la posibilidad de efectuar una huelga legal y en todo caso los acuerdos entre las partes que deriven de este tipo de negociación dan lugar a un contrato colectivo. En segundo término, se cuenta con la negociación informal sin sujeción a los términos legales formales, en la que el resultado de las negociaciones da lugar a un convenio colectivo. Tanto el convenio como el contrato colectivo generan iguales compromisos entre las partes.

El Código del Trabajo precisa que los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado pueden constituir sin autorización previa las organizaciones sindicales que estimen convenientes. En el mismo cuerpo normativo se establece que la negociación colectiva no es exclusiva de los sindicatos, sino que permite la existencia de grupos negociadores formados específicamente para resolver una problemática laboral particular, con un mínimo de ocho trabajadores (artículo 314 bis). Tanto el número mínimo de afiliados necesarios para establecer un sindicato como la posibilidad de que se pueda negociar sin estar sindicalizado, son aspectos de la normativa que generan incentivos negativos en contra de la sindicalización y que limitan la libertad de asociación y organización laboral.

A partir de los datos en torno a las tasas de sindicalización en Chile (población afiliada a sindicatos sobre el total de la fuerza de trabajo ocupada) desde 1990, se observa que el punto más alto de sindicalización se registró en 1991, con un 15,1% de afiliados entre la fuerza laboral ocupada. Por otra parte, el año en que se registró una menor tasa de sindicalización fue 1999, con un 10,7%. En términos absolutos, según la dirección del trabajo, el número de sindicatos activos aumentó desde 7.707 el año 1991 a 10.585 en 2012. En dicho año, la tasa de sindicalización fue del 11,8%. Esto significa que **solo poco más de uno de cada diez trabajadores en Chile se encuentra asociado a una organización sindical que vela por sus intereses y negocia condiciones y remuneraciones con su empleador.**

Un elemento a considerar es que si bien ha habido una clara baja en los niveles de sindicalización desde 1990 en adelante, esta tendencia negativa en materia de sindicalización parece haberse al menos detenido y revertido levemente a mediados de la década del 2000. La reducción de la tasa de sindicalización es una tendencia global asociada a una multiplicidad de factores, entre los que destacan la mayor competencia internacional, que permite mayores rentas y por ello hace menos

GRÁFICO 10
Tasa de sindicalización, 1990-2012



Fuente: Dirección del Trabajo, División de Relaciones Laborales, INE, Encuesta Nacional de Empleo. Elaboración: Dirección del Trabajo, División de Estudios.

Nota: Comprende los datos de la población afiliada sobre la fuerza de trabajo ocupada.

atractiva la negociación; la externalización y descentralización de trabajos; el aumento de empleos profesionales en las empresas, generalmente menos sindicalizados; el menor peso en la economía del trabajo manufacturero, altamente sindicalizado, y el mayor peso en la actividad económica del sector terciario (Ramos, 2010). En el caso chileno, la persistencia de prácticas antisindicales también sería una posible causa de la reducción en los niveles de sindicalización. Al respecto, y según lo señalado en los documentos estadísticos de la dirección del trabajo, las multas cursadas anualmente por la infracción a disposiciones contenidas en el Código del trabajo, entre las cuales se incluye la negociación colectiva, la protección de los trabajadores y la organización sindical; han ido en claro descenso pero no han desaparecido.

Otro dato que aporta al análisis de la actividad sindical es la cuantificación de las negociaciones colectivas. Los instrumentos colectivos son documentos de acuerdo sobre las condiciones comunes de trabajo y las remuneraciones que emanan de los procesos de negociación colectiva. El número de estos documentos ha crecido desde 1990 hasta 2012, si bien hasta 2004 la tendencia había sido negativa. Como se mencionó, las negociaciones las hace un sindicato, o bien, un grupo negociador, formado específicamente para la negociación con el empleador. En 1990, del total de instru-

mentos colectivos aproximadamente la mitad se lograba por negociación de los sindicatos y la otra mitad por grupos constituidos en dicho momento. En 2012 la situación es absolutamente distinta, ya que cerca del 80% de los instrumentos se lograba con el involucramiento de sindicatos. Cabe consignar que según información de la Dirección del Trabajo si en 1990 los instrumentos emanados de las negociaciones colectivas involucraban a 184 mil trabajadores, en 2012 dicha cifra alcanzó los 311 mil. Así, si bien la sindicalización no involucra más que a una fracción del total de trabajadores, los sindicatos siguen jugando un papel importante para sus afiliados.

Hay consenso en que ciertos aspectos de las normas laborales vigentes en Chile no generan incentivos positivos para extender la sindicalización ni el rol de los sindicatos en los procesos de negociación. El carácter voluntario de la sindicalización, el requisito de contar con contrato indefinido y la posibilidad de negociar al margen de una organización sindical son algunos de los factores que contribuyen a mantener las tasas de sindicalización en los actuales niveles. De la misma forma, las características del mercado de trabajo chileno, con alta rotación en los empleos y una importante proporción de la fuerza de trabajo fuera del sistema formal de protección, también inciden negativamente en la sindicalización.

¿Con qué grado de eficacia se garantizan las necesidades básicas para la vida, incluyendo adecuada alimentación, vivienda y agua potable?

En esta sección se evalúa la garantía de las necesidades básicas para la vida y cómo éstas han variado en el tiempo. Se comienza con una descripción del fenómeno de la pobreza y desigualdad en país, considerando avances, retrocesos y estancamiento. Luego se considera la evolución en indicadores sobre vivienda y saneamiento.

Pobreza, distribución del ingreso y desigualdad

La garantía de un nivel de vida adecuado implica la capacidad de disponer de los medios para sa-

tisfacer las necesidades básicas de toda persona y su familia, con una mención explícita a la alimentación, vestuario y vivienda. La condición de pobreza, que se asocia precisamente a una condición de vida inadecuada, se mide en Chile a través de una línea de pobreza que establece cuál es el ingreso per cápita suficiente para tener acceso a una canasta de bienes básicos para una vida digna. En condiciones de carencia material extrema, los ciudadanos no solamente ven afectado su bienestar y su desarrollo personal, sino que también ven truncadas las posibilidades

de ejercer otros derechos, ya sea porque no los conocen o porque no tienen las capacidades ni oportunidades para poder ejercerlos. Así lo afirma el PNUD en el Informe que se ha citado anteriormente:

“En condiciones de extrema pobreza y desigualdad se dificulta la efectividad de un presupuesto clave de la democracia: que los individuos son ciudadanos plenos que actúan en una esfera pública donde se relacionan en condición de iguales”

(PNUD, 2004: 118)

Por lo tanto, conocer la evolución de las cifras de pobreza en el país ayuda a comprender hasta qué punto se garantizan las necesidades básicas y hasta qué punto los ciudadanos se encuentran en un nivel mínimo de bienestar que les permita el ejercicio democrático.

Desde el retorno a la democracia, Chile ha avanzado en un proceso continuo de reducción de la pobreza. Desde 1990 el porcentaje de personas en condición de pobreza ha disminuido notablemente a nivel nacional, pasando de un 38,6% de pobres en todo el territorio en 1990 a un 14,4% para el año 2011.

La encuesta CASEN mide en forma desagregada la evolución tanto de la pobreza como de la extrema pobreza o indigencia. La indigencia refiere a condiciones de vida muy precarias, en que los hogares y personas no disponen de un ingreso suficiente para acceder a alimentos que satisfagan un consumo calórico mínimo. En Chile, en poco más de veinte años la indigencia se redujo en más de 9 puntos porcentuales, es decir, en más de un 70%.

Si bien los datos agregados resultan alentadores, al afinar el análisis se aprecia que el promedio nacional esconde cifras de pobreza alarmantes, en especial para algunos grupos sociales, con lo que queda claro que la reducción de la pobreza no avanza de manera necesariamente pareja. Tanto la pobreza como la extrema pobreza atacan con mayor fuerza a los hogares liderados por

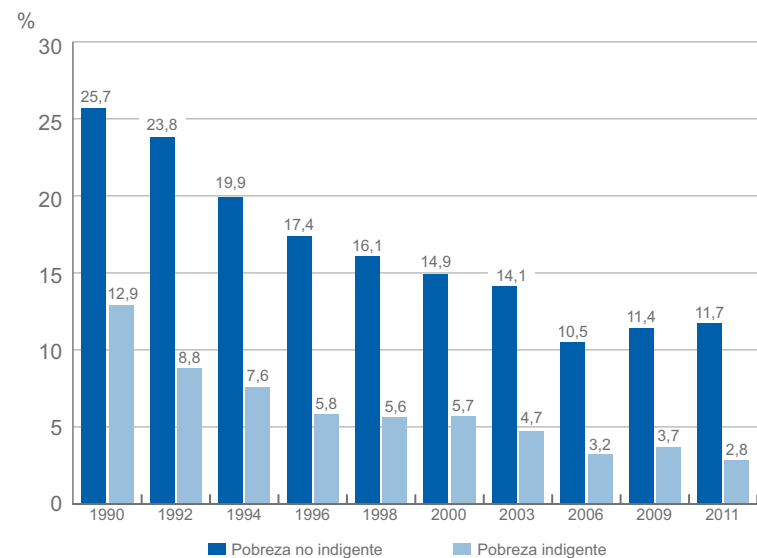
mujeres y a los niños pequeños de esos hogares, a algunas regiones específicas del país y a los pueblos indígenas.

Si se observan los distintos grupos etarios, destaca que sobre el 20% de los niños y jóvenes menores de 18 años se encontraba en condición de pobreza en 2011. Al comparar por sexo, la incidencia de la pobreza es mayor en las mujeres que en los hombres.

Un sector fuertemente afectado por la pobreza corresponde a las personas indígenas, grupo social que registra mayores niveles de pobreza a lo largo de todos los periodos para los que han realizado mediciones. Según los datos de las últimas encuestas CASEN, los niveles de pobreza en la población indígena son bastante más altos que el promedio nacional y que los de la población no indígena. Si bien la brecha de pobreza entre indígenas y no indígenas se ha acortado, sigue siendo significativa.

Aunque un gran porcentaje de población indígena se concentra en la Región Metropolitana y habita en zonas urbanas, la tasa de ruralidad de esta población sigue siendo más alta que la de la población no indígena. Para la población indígena que habita en zonas rurales la situación

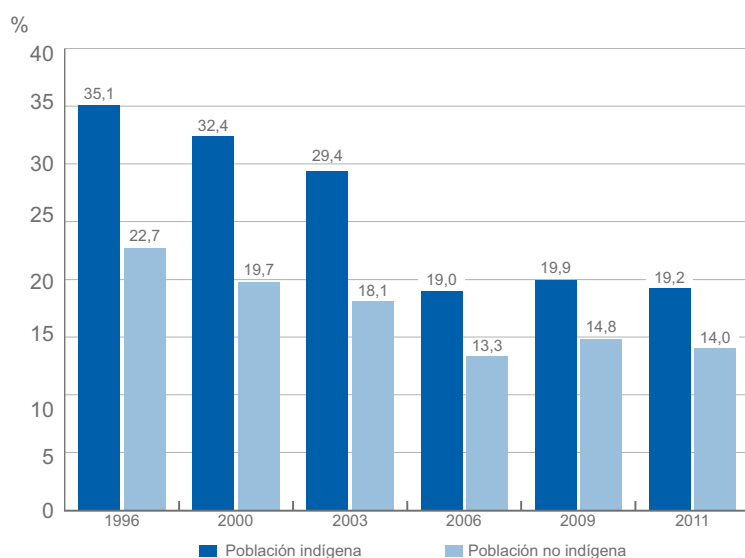
GRÁFICO 11
Evolución de los porcentajes de pobreza en la población, 1990-2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuestas CASEN para los años respectivos.

GRÁFICO 12

Evolución de la pobreza por pertenencia a Pueblos Indígenas, 1996-2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuestas CASEN para los años respectivos.

TABLA 3

Evolución de los indicadores de desigualdad según ingreso autónomo y monetario, 1990-2011

	Índice 10/10		Índice 20/20		Coeficiente de Gini	
	I. Autónomo	I. Monetario	I. Autónomo	I. Monetario	I. Autónomo	I. Monetario
1990	30,5	27,1	14,0	13,0	0,57	0,56
1992	28,1	25,2	13,2	12,3	0,56	0,56
1994	30,9	27,7	14,0	13,1	0,57	0,55
1996	33,0	28,7	14,8	13,6	0,57	0,56
1998	34,7	28,4	15,6	13,9	0,58	0,57
2000	34,2	29,5	14,5	13,3	0,58	0,58
2003	34,4	27,3	14,5	12,8	0,57	0,56
2006	31,3	23,9	13,1	11,5	0,54	0,53
2009	46,0	25,9	15,7	11,9	0,55	0,53
2011	35,6	22,6	13,6	10,9	0,54	0,52

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, a partir de datos de la Encuesta CASEN 1990-2011.

de pobreza se agudiza, ya que a los elementos de menor nivel de ingreso que se constata entre la población indígena se suma el promedio de menores ingresos que se perciben en las zonas rurales respecto de las urbanas. De hecho, la región con mayor pobreza en 2011 era precisamente la Región de la Araucanía, donde habita la mayor parte de la población indígena rural del país y donde el porcentaje de pobres alcanzó el 22,9%.

Como un aporte extra a la serie de subsidios y políticas públicas focalizadas en la población de

menores recursos que se han llevado adelante desde el retorno a la democracia, en 2012 se institucionalizó el Ingreso Ético Familiar (Ley 20.595). Éste contempla un plan integral dirigido a las personas en situación de extrema pobreza, que comprende apoyo psicosocial, apoyo laboral, una transferencia monetaria incondicional y otras condicionadas al cumplimiento de compromisos en materia de salud y educación de los hijos y a logros en educación y empleo —donde destaca el Bono al Trabajo de la Mujer, que se extiende hasta el 30% más vulnerable—. Durante 2012 favoreció a 175.042 familias.

Más allá de los niveles de pobreza, observar la distribución del ingreso resulta importante en tanto la estructura de ingresos en Chile define las posibilidades de acceso a bienes y servicios de distinta calidad y, por lo mismo, influye fuertemente en el ejercicio igualitario de los derechos analizados en este apartado. **Pese a los avances en materia de reducción de la pobreza, la información respecto a la distribución del ingreso en Chile resulta desalentadora.** Los datos provenientes de la Encuesta CASEN para 2011 muestran la diferencia que existe a nivel de ingresos promedio (a nivel de hogar y per cápita) según decil de ingresos. Si bien únicamente los dos primeros deciles muestran un nivel de ingreso que compromete el acceso a bienes básicos como alimentación y abrigo (aquí se encuentran pobres e indigentes), el nivel de ingresos de al menos los primeros siete deciles supone límites para los hogares en relación a otro tipo de bienes y servicios en las áreas de salud, vivienda y educación, más allá de aquellos provistos por el Estado, los cuales, como se verá en las siguientes secciones, difieren en materia de calidad en comparación con aquellos provistos por privados y son mucho más costosos.

Los datos que ha exhibido Chile entre 1990 y 2011 son preocupantes y dan cuenta de altos niveles de desigualdad y poca variación en el tiempo. El Coeficiente de Gini —que fluctúa entre 0 y 1— fue menor en 2011 que en 1990, pero alcanzó su valor más alto (mayor desigualdad) el año 2000. El índice 10/10 —que compara cuántas veces mayor es, en promedio, el ingreso de

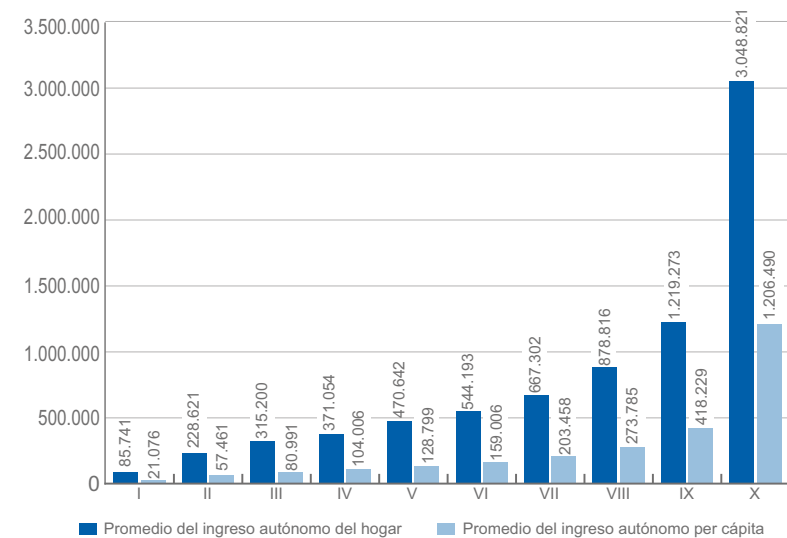
los hogares del decil más rico frente a los hogares del decil más pobre— muestra un incremento en la desigualdad en el periodo. Si se considera la disminución de la pobreza que se ha registrado en el país, es natural pensar que la desigualdad ha crecido debido al aumento en el ingreso de los hogares más ricos. El índice 20/20, análogo en construcción e interpretación al arriba mencionado, casi no presenta variaciones en todo el periodo, lo que demuestra que no ha habido progreso en la reducción de la desigualdad pese al buen desempeño económico.

Para tener una idea de parte del efecto de las políticas sociales en la desigualdad del ingreso, es útil mirar la diferencia en los valores cuando se considera el ingreso monetario frente al ingreso autónomo. El ingreso monetario incluye las transferencias que reciben los hogares a través de diversos subsidios y bonos. La acción del Estado, a través de sus políticas, complementa el ingreso de los hogares en forma tal que la desigualdad disminuye. Esto es especialmente claro en el indicador 10/10. En ese caso el ingreso del decil más rico disminuye de 35 a 22 veces en relación con el del decil más pobre en el año 2011. Este

indicador es muy sensible a los aportes de las políticas sociales precisamente porque existe una focalización en los deciles de menores ingresos y porque los hogares del primer decil son necesariamente beneficiarios de dichas políticas.

GRÁFICO 13

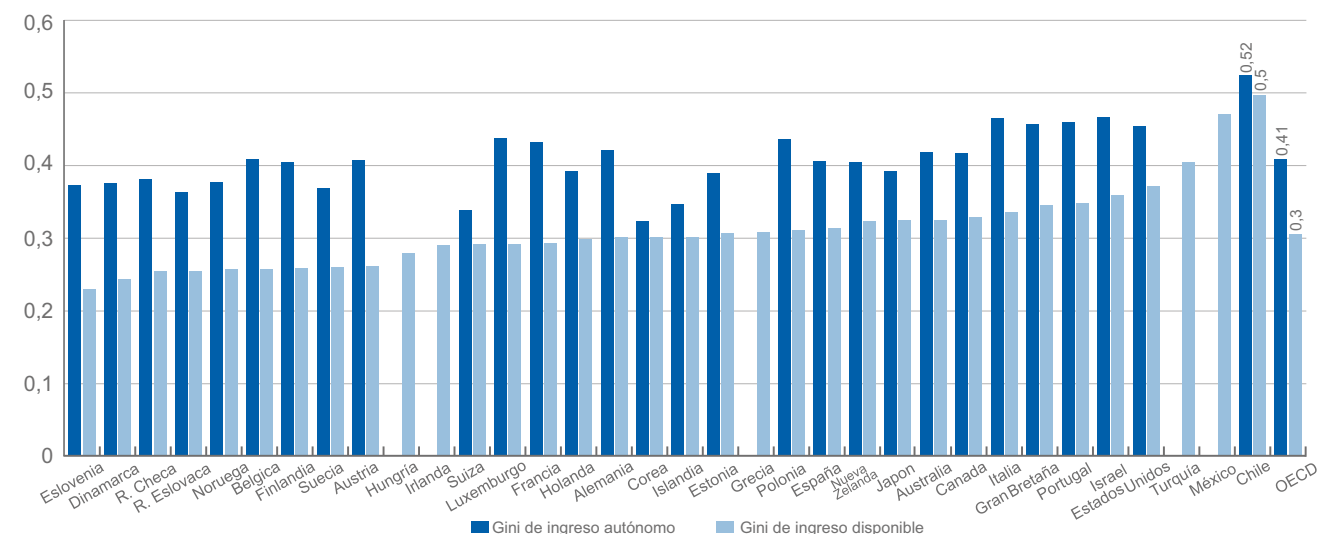
Ingreso autónomo per cápita y a nivel de hogar, por decil de ingreso autónomo del hogar, en pesos, 2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2011.

GRÁFICO 14

Variación del coeficiente de Gini para desigualdad al comparar ingresos autónomos e ingresos disponibles. Personas en edad laboral, finales de la década de 2000.



Fuente: Base de datos OCDE sobre desigualdad del ingreso de hogares y pobreza, 2011.

Nota: Con finales de la década del 2000 se hace referencia a los años comprendidos entre 2006 y 2009. El promedio OCDE excluye a Grecia, Hungría, Irlanda, México y Turquía, para los cuales no existía información de ingreso autónomo. La edad laboral corresponde al tramo de entre 18 y 65 años.

Tanto el índice 20/20 como el coeficiente de Gini muestran un cambio cuando se considera el ingreso monetario.

Pero el efecto del aporte a los hogares en el marco de las políticas sociales no debe evaluarse como un logro. Cálculos recientes de la OCDE sobre desigualdad de ingresos indican que Chile no solo es el país con mayor desigualdad dentro del grupo de economías consideradas, sino que es también el que proporcionalmente menos disminuye la desigualdad en el ingreso a través de la acción del Estado. Además de subsidios y transferencias monetarias, el análisis de la OCDE considera en el cálculo del ingreso monetario (ingreso disponible) los efectos que genera en la distribución de ingresos el arreglo impositivo de cada país. En el caso de Chile, el cambio en la desigualdad de ingreso considerando el coeficiente de Gini, es cercano al 5%. Los niveles de desigualdad en Chile y su escasa variación dan cuenta de un panorama sombrío no solamente en relación a países desarrollados. Mirada a nivel regional, la situación del país tampoco es alentadora, si bien en esa comparación Chile no es de ninguna forma el país más desigual. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), América Latina es la región más desigual del planeta, puesto que diez de los quince países más desiguales del mundo en 2010 pertenecían a ella. Según datos de CEPAL de 2011, Chile se encontraría octavo entre diecisiete países en materia de desigualdad medida por Coeficiente de Gini, y décimo medido por el Índice 20/20.

“Para el PNUD, la igualdad importa en el espacio de las libertades efectivas; es decir en términos de la ampliación para todos de las opciones de vida realmente disponibles para que puedan elegir con autonomía. Importan las oportunidades y el acceso a bienes y servicios, pero también el proceso mediante el cual los individuos son sujetos activos de su propio desarrollo,

incidiendo responsablemente sobre sus vidas y su entorno inmediato. En este marco, la nueva política integral y específica que se propone para reducir la desigualdad en la región debe incidir sobre las condiciones objetivas de los hogares y las restricciones que enfrentan, sobre aspectos subjetivos que determinan autonomía y aspiraciones de movilidad y, finalmente, sobre la calidad y eficacia de la representación política y la capacidad redistributiva del Estado.”

(Heraldo Muñoz, Prólogo del Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2010).

Según los datos de CEPAL¹, la tendencia en varios países de Latinoamérica, entre los que se cuentan Brasil, Honduras, México y Venezuela, apunta hacia la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. En Chile, el valor más reciente del coeficiente de Gini, de 0,52, representa un avance modesto en términos de reducción de los niveles de desigualdad. Esto refleja que si bien el crecimiento sostenido del PIB y las políticas sociales han redundado en mejoras en los niveles de ingreso y acceso al bienestar de los ciudadanos chilenos, las brechas al interior de la sociedad siguen siendo considerables. La persistencia de altos niveles de vulnerabilidad en amplios sectores de la población, que traspasan frecuentemente la línea de pobreza en ambas direcciones, ha repercutido en una preocupante segmentación socioeconómica y podría dar pie a un conflicto social.

Pese a los datos oficiales arriba presentados, la discusión respecto a la desigualdad en el país no encuentra acuerdo en relación a la magnitud de la problemática y a la ganancia o pérdida en desigualdad desde el retorno a la democracia. Esto pues la metodología que se usa para el cálculo influye de manera decisiva tanto en los resultados de evolución de la desigualdad en el país como en la comparación entre países. Por ejemplo, el cálculo

1 Base estadística de la CEPAL, CEPALSTAT.

que no considera el ajuste que reciben los datos de ingreso para hacerlos compatibles con las cuentas nacionales, reduce los niveles de desigualdad de Chile y lo posicionan mejor en las comparaciones internacionales. También el análisis de la desigualdad por cohortes dejaría ver una mejoría en materia de desigualdad para ciertos grupos étnicos. Por otro lado, propuestas para medir la desigualdad considerando los efectos del sistema tributario llegan a resultados que acentúan la desigualdad debido al efecto que suponen las exenciones tributarias y alternativas de elusión que tienen las personas de más altos ingresos. Independiente de dichas diferencias, el problema de la desigualdad resulta serio pues la estructura de ingresos define en gran medida el acceso de las personas a más y mejores bienes y servicios, muchos de ellos relacionados con la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, salud, vivienda y educación. **La desigualdad del ingreso implica entonces una desigualdad en el ejercicio de derechos, una violación de un principio básico de la democracia.**

Vivienda y saneamiento

Más allá de la información sobre ingresos, para evaluar las condiciones básicas necesarias para la vida es necesario revisar el acceso al agua potable, electricidad y saneamiento. La evidencia muestra que los grados de cobertura

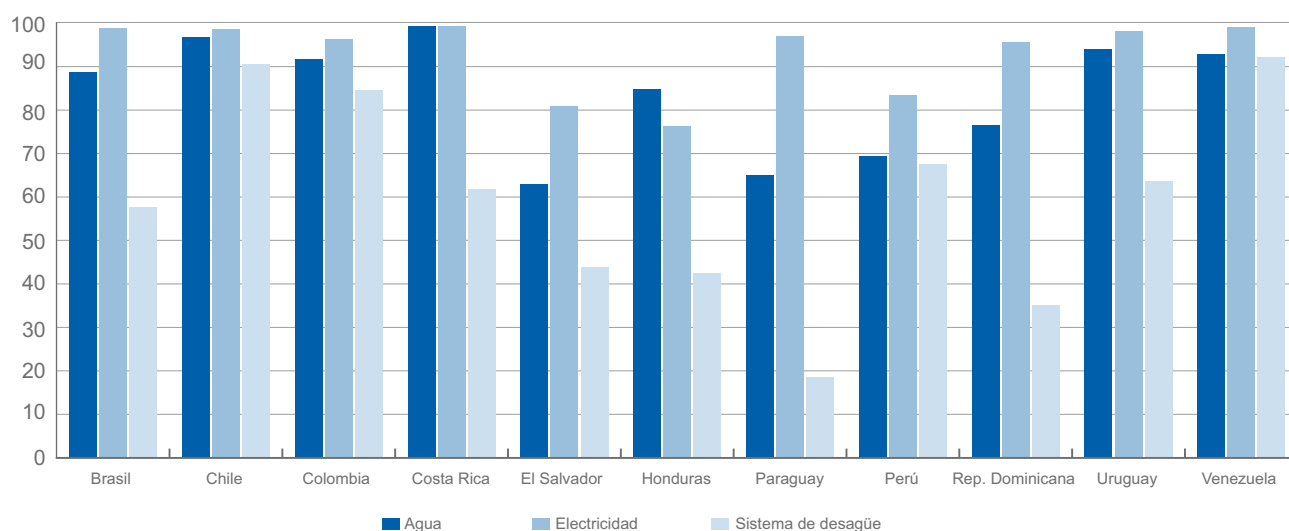
chilenos están entre los más altos de los países de América Latina.

Al analizar los datos de manera desagregada, en términos de ruralidad los habitantes de las zonas menos pobladas se encuentran en una situación de mayor precariedad. En lo que respecta a la calidad de la vivienda, también se observa una desigualdad entre ruralidad versus urbanidad. Así, los datos que antes se presentaron a nivel nacional para el acceso al agua potable, electricidad y tratamiento de excretas, desagregados por ámbito urbano/rural dejan en mayor desventaja al mundo rural.

Otros indicadores de acceso a vivienda y calidad de la misma, como los niveles de hacinamiento y el índice de calidad de la vivienda, permiten tener una idea de la garantía de acceso a necesidades básicas. Si se revisan los índices de hacinamiento, contruidos también a partir de la Encuesta CASEN, se advertirá que en la última década el porcentaje de hogares que se encuentran en condiciones de hacinamiento crítico (más de 5 personas por habitación) y medio (entre 2,5 y 4,9 personas por habitación) ha disminuido. Por otra parte, los índices de calidad de la vivienda, que toman en cuenta las características de los materiales de las mismas, han ido mejorando con el

GRÁFICO 15

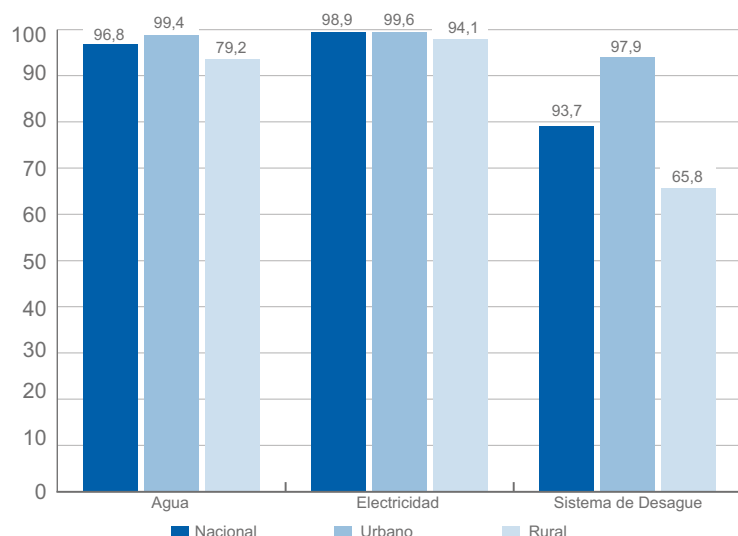
Hogares con disponibilidad de servicios básicos en la vivienda, 2009 (%)



Fuente: CEPAL, 2010.

GRÁFICO 16

Hogares en Chile con disponibilidad de servicios básicos en la vivienda, por área urbana y rural, 2011 (% de hogares)



Fuente: CEPAL, 2013.

TABLA 4

Déficit habitacional: Hacinamiento y calidad de la vivienda, 2006-2011

		2006	2009	2011
Índice de hacinamiento (% de hogares)	Hacinamiento medio	11,3	9,4	9,1
	Hacinamiento crítico	2,5	2,1	1,1
Calidad de la vivienda (% de viviendas)	Aceptable	76,9	80,7	81,3
	Recuperable	21,3	18,2	17,2
	Irrecuperable	1,8	1,1	1,5

Fuente: Informe de Política Social 2013. Ministerio de Desarrollo Social.

paso del tiempo, ya que se ha reducido de manera importante el porcentaje de viviendas de calidad deficiente, es decir, de viviendas con suelo, techo y materiales precarios, además de características de saneamiento que no garantizan condiciones de habitabilidad dignas para las familias.

Desde el retorno a la democracia, la política pública habitacional ha buscado reducir los problemas en materia de vivienda y saneamiento a través de programas focalizados a la población de menores recursos en sectores de alta vulnerabilidad social. A través de diversos instrumentos como los subsidios a la compra de viviendas sociales, bonos y otros apoyos al financiamiento se ha buscado proveer acceso a la vivienda a la población que habita en construcciones de baja calidad, en entornos de saneamiento precario, que vive en condiciones de hacinamiento o que habita en barrios donde no posee la propiedad de la tierra. Dichos subsidios se han ido ampliando en cobertura y usos, existiendo también desde 2011 subsidios dirigidos específicamente a sectores medios y emergentes. A medida que se ha avanzado en la cobertura de viviendas, los estándares de construcción de las viviendas sociales han ido mejorando, de la misma manera en que se ha acentuado el énfasis en la calidad de los barrios y la integración social que favorecen las soluciones habitacionales.

Al igual que en el caso de la pobreza, al desagregar este tipo de indicadores se aprecia que el hacinamiento y la calidad de la vivienda no afectan a toda la población por igual, sino que son más serios en los quintiles de menores ingresos y en los hogares indígenas. Es por ello que los avances objetivos que se han ido evidenciando en la cobertura de necesidades básicas no deben ser razón para obviar los desafíos que aún persisten en lo que respecta a garantizar que la cobertura de los derechos sociales sea universal y a eliminar la garantía diferenciada basada en el origen o condición social de los ciudadanos.

¿En qué medida se protege la salud de la población en todas las esferas y etapas de la vida?

La protección de la salud y el acceso a servicios mínimos de salud son necesidades básicas de la población, derechos que se deben garantizar dada su importante influencia en el bienestar de las personas. Una buena salud permite una mejor inserción en materia de educación y trabajo, además de favorecer la participación en diversos espacios políticos y sociales. El PIDESC se refiere al reconocimiento del derecho al más alto nivel posible de salud física y mental.

La Constitución Política de Chile, en su artículo 19 sobre derechos y deberes constitucionales, establece para toda la población:

El derecho a la protección de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud. Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias. Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea este estatal o privado.

De este modo, la Constitución reconoce el derecho a la protección de la salud y establece que garantizar la ejecución de las acciones de salud es un deber preferente del Estado. Si bien se concibe la salud como un derecho social, universal y exigible, el alcance de la protección de la salud no está definido en la Carta Fundamental y el desarrollo del contenido del derecho se ha ido definiendo paulatinamente a través de leyes específicas que apuntan directamente a las garantías en salud y su exigibilidad. Los ciudadanos no pueden recurrir a un recurso de protección cuando consideran que su derecho de protección de salud no es resguardado; únicamente está

sujeto a tutela judicial su derecho a elegir entre un sistema público y uno privado.

Protección de la salud

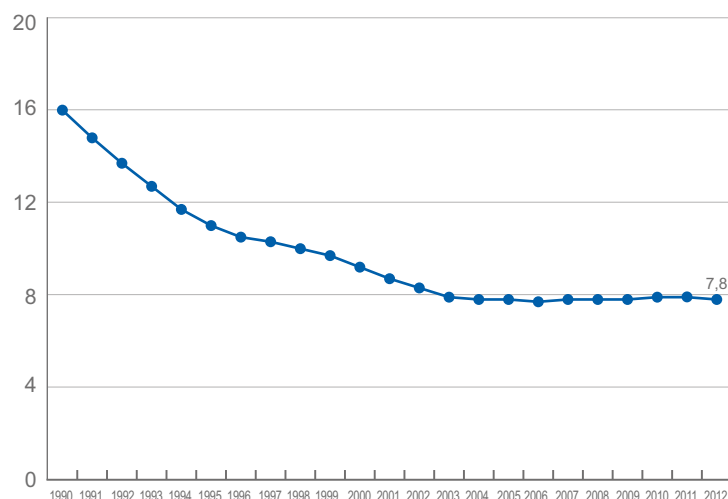
Para evaluar en qué medida la salud de la población está protegida es necesario analizar ciertos indicadores universales en materia sanitaria, a la vez que reconocer los avances o limitantes para continuar asegurando la garantía y cobertura de salud de la población, tal como lo proponen los acuerdos internacionales.

En Chile los indicadores de salud de la población son similares a los de países desarrollados. Desde hace décadas los niveles de mortalidad infantil han ido en descenso, a la vez que ha aumentado la esperanza de vida al nacer. La mortalidad infantil en Chile fue de 7,8 niños por cada 1.000 nacidos vivos en 2012, y es una de las más bajas de Latinoamérica (en promedio 18,0, según datos de Cepal). Pese a que dicho valor sigue siendo más alto que el promedio registrado en los países más desarrollados (4,4 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2009, según la OCDE), es destacable que entre 1990 y 2012 la mortalidad se redujo a menos de la mitad gracias a la mejora en la calidad de atención de partos, en el cuidado de la madre durante la gestación y del niño durante su primer año de vida.

Por otra parte, en Chile la esperanza de vida al nacer ha aumentado hasta niveles en los cuales supera a muchos países desarrollados. Esto se debe a una mejora en la atención de salud de enfermedades de alta prevalencia y mortalidad, pero también a algunos cambios en estilo de vida y alimentación relacionados con una mejor nutrición en etapas tempranas de la vida y con mayor información sobre autocuidado, prevención y detección de enfermedades. También destaca la erradicación de enfermedades (poliomielitis, viruela, sarampión) gracias a campañas masivas de vacunación. Todo esto, junto con la reducción de la natalidad, ha implicado cambios en la estructura de la población, por lo que es

GRÁFICO 17

Tasa de mortalidad infantil en Chile, 1990-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos provistos por la Cepal, 2013.

necesario que la política pública en materia de salud esté acorde al tipo de atención que requieren los ciudadanos en cada etapa de su vida.

Otra medida que garantiza el acceso a la salud es la evolución de la cobertura previsional de salud para la población. Durante la última década, el porcentaje de personas que no tenían ningún tipo de cobertura disminuyó desde cerca de un valor del 10% en el año 2000 a un 2,6% en 2011, lo que resulta muy positivo. Hasta ese año, la mayoría de los afiliados pertenecía al sistema público de previsión de salud (a través del Fondo Nacional de Salud, Fonasa) y solo un 13% estaba afiliado al sistema privado de previsión de salud (a través de las Instituciones de Salud Previsional, conocidas como Isapre).

El Sistema Nacional de Servicios de Salud chileno (SNSS) es definido como mixto (público/privado). Si bien todos los trabajadores con contrato deben cotizar en alguno de los sistemas aportando el 7% de su sueldo, también puede hacerse por decisión individual.

Al frente del SNSS se encuentra el Ministerio de Salud, que diseña, supervisa y evalúa las políticas públicas. El SNSS lleva a cabo su actividad en varios hospitales con diferentes

niveles de complejidad, así como en centros de atención abierta. En función de este organigrama base, el SNSS puede establecer contratos con proveedores privados según la zona o tipo de prestación. El sistema público es administrado por Fonasa, a partir del cual opera un seguro social sobre la base de un esquema de reparto financiado con la prima única del 7% de la renta imponible de sus asegurados, como también con recursos provenientes de impuestos generales de la nación. Los trabajadores activos y pasivos tienen la obligación de cotizar. Por otra parte, el sistema público recibe también a quienes no tienen ingresos y se encuentran en condición de alta vulnerabilidad o indigencia.

Un cotizante adscrito a Fonasa puede optar por la modalidad de atención cerrada (recibir la atención en hospitales o centros de atención primaria) o por una atención abierta (ser atendido a través de prestadores privados adscritos). La modalidad cerrada implica un copago en función del ingreso de las personas, exceptuando aquellos que no tienen ingresos superiores a un mínimo establecido. La modalidad abierta implica un copago por parte de los usuarios en función del nivel pactado por el prestador privado inscrito. Los beneficiarios indigentes y los no cotizantes del sistema público no pueden optar por esta segunda modalidad.

Por otro lado, en Chile se cuenta con las Isapres, que operan a partir de contratos individuales acordados con los asegurados, de manera que los beneficios recibidos dependen del monto de la prima pagado. Los proveedores de salud privados pueden atender tanto a sus asegurados como a los cotizantes del sistema público. **Desde sus orígenes, este sistema privado de salud ha sido objeto de numerosas críticas, tanto por su diseño como por los efectos que ha generado.** Por un lado, la existencia de contratos individuales entre las Isapres y los usuarios, que se revisan año tras año, se ha traducido en frecuentes demandas de los usuarios por alzas en sus planes de salud, lo que genera mayores costos operativos a las Isapres, y que por tanto, éstas los traspasan al resto de los usuarios al año siguiente, lo que ha ocurrido a pesar de las

crecientes utilidades que estas instituciones han obtenido (que en 2012 fueron un poco más de \$81 mil millones de pesos, según datos de la Superintendencia de Salud). De la mano con esto, el sistema privado tiene una alta presencia solamente en los dos quintiles de mayores ingresos de la población.

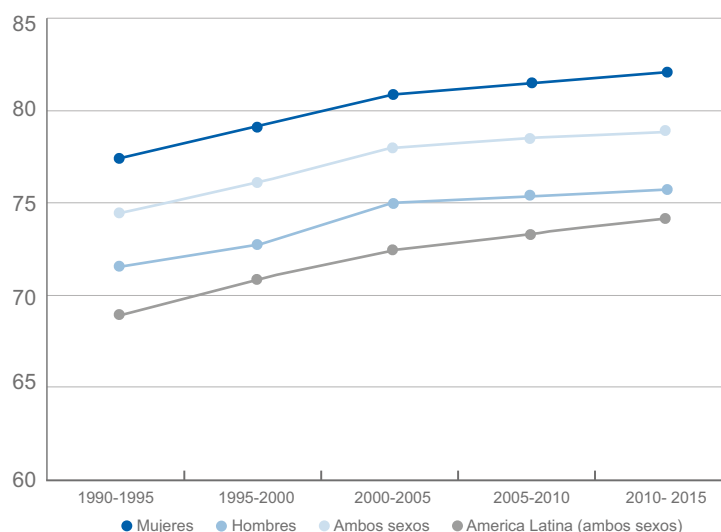
El aumento en la cobertura del sistema público de salud en la última década ha ido de la mano con un incremento en el gasto público en salud, como porcentaje del PIB, que creció desde el 2% en 1990 al 3,7% en 2012, es decir, casi el doble en 22 años. Si bien está por debajo del promedio del gasto en la OCDE, que llega casi al 7%, este valor es de los más altos de la región.

El gasto público en salud se ha orientado a mejorar las condiciones de acceso de la población a distintos servicios de salud, a mejorar la calidad, equipamiento y número de centros de atención primaria, a la construcción de hospitales y a optimizar la gestión general de los servicios de salud. No obstante, aún se reconocen carencias en esta línea. En este sentido, resulta común el reclamo de parte de los usuarios por los tiempos de espera en los centros de atención pública, por la falta de especialistas (el Banco Mundial junto al Ministerio de Salud estimaron en 2010 que en el sistema público de salud faltaban 1.600 especialistas en jornada de 44 horas) y por la falta de camas en hospitales (solo 1,53 camas por cada 1.000 habitantes en 2010, la segunda menor densidad entre todos los países de la OCDE), sobre todo en periodos de mayor demanda de atención.

Dado que Chile cuenta con un sistema de provisión mixto de salud, público y privado, se constata una gran diferencia en la calidad de atención que recibe una persona con ingresos altos que accede a atención privada, en comparación con una persona con menores ingresos, adscrita al sistema público. Asimismo, destaca la desprotección financiera que enfrentan las personas que reciben atención por enfermedades de alto costo. Resolver la inequidad en salud es un desafío para el país. Así lo señala el Informe

GRÁFICO 18

Evolución de la esperanza de vida en Chile entre 1990 y 2015 (proyección)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos provistos por la Cepal, disponibles en http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm.

TABLA 5

Cobertura previsional de salud, 2000-2011 (porcentajes)

	2000	2003	2006	2009	2011
Fonasa	65,8	72,4	77,9	80,2	81,0
Isapre	20,9	16,8	13,7	13,3	12,9
Otro sistema	3,5	3,3	3,2	2,9	2,5
Sin sistema	9,7	7,4	5,2	3,6	2,6

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuestas Casen 2000-2011.

de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), “La salud en Chile”:

“A pesar del gran avance en salud, el país mantiene importantes diferencias geográficas, económicas, étnicas y educacionales, entre otras, que constituyen factores determinantes de las desigualdades en salud. Estas desigualdades se reflejan en diferente exposición a riesgos de salud y vulnerabilidad de la población, y acceso diferencial a la promoción, prevención y asistencia curativa de los servicios de salud, en detrimento de los pobres, marginados, quienes viven en sectores rurales”

(OPS, 2011:6)

En el mismo sentido, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha recalcado en sus Informes de 2011 y 2012 que el Estado de Chile ha recibido recomendaciones por parte de órganos de derechos humanos con respecto a la necesidad de subsanar los problemas de discriminación en la atención de salud que afectan a niños, niñas, adolescentes, indígenas y mujeres.

Positivos avances en los últimos años para enfrentar posibles situaciones de discriminación y aportar a un igualitario acceso a la salud ha sido la publicación de dos leyes; por un lado, se aprobó en abril de 2012 la ley 20.584, que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud. Dicha ley, aprobada luego de once años de debate legislativo, garantiza a todos los usuarios de los sistemas público y privado de salud un conjunto de derechos fundamentales, como ser tratados siempre por sus nombres, que se respeten las horas y plazos convenidos, que se les de un diagnóstico claro de su enfermedad y el tratamiento que necesita, que se respondan claramente sus dudas, ser visitados por sus familiares y recibir asistencia espiritual si lo desean.

Por otro lado, en febrero de 2014 se promulgó una importante reforma al Código Sanitario, conocida como la Ley Nacional de Fármacos, que respondió a una serie de escándalos públicos que fueron provocados al conocerse la colusión en la fijación de precios de las tres principales cadenas de locales de venta de medicamentos del país. La gravedad de esta situación es mayor, al considerar que según datos del Ministerio de Salud, en 2006 más de 57% del gasto en salud de las personas del primer quintil de ingresos correspondió a medicamentos. La aprobación de esta reforma implica una serie de consecuencias directas sobre la población, obligando a los profesionales de la salud a incluir la denominación genérica de los medicamentos, y a los centros de venta de medicamentos a tener la totalidad de medicamentos genéricos en sus establecimientos, y permitiendo además la venta fraccionada. Estas medidas apuntan directamente a reducir el gasto de las familias en salud.

Garantías explícitas de salud

Además de las constantes políticas públicas destinadas a mejorar progresivamente los niveles de salud de la población, en el año 2005 entró en funcionamiento una reforma de salud de gran proyección y alcance, conocida como reforma para el Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE). Los objetivos eran mejorar la salud de la población, prolongando la vida y los años de vida libres de enfermedad; reducir las desigualdades en el acceso a la salud, y mejorar la salud de los grupos menos favorecidos de la sociedad.

Dicha reforma fue acompañada de la Ley 19.966, que establecía que las garantías explícitas de salud eran un derecho para los beneficiarios y que era posible exigir su cumplimiento. La reforma buscaba responder al nuevo perfil demográfico, cultural y epidemiológico de la población, concentrándose en fortalecer el sistema público de salud con modificaciones sustanciales en lo que respecta a su financiamiento. La puesta en práctica de la reforma contempló la evaluación de las patologías predominantes entre la población, así como el interés de que los grupos identificados como de “mayor riesgo” pudieran acceder a la cobertura sanitaria. De esta forma, patologías relacionadas tanto al sistema cardiovascular y respiratorio como a la presencia de tumores se consideraron prioritarias. Se estableció que los grupos de la población que con más frecuencia recurren a las consultas médicas son los adultos mayores (65 años y más) y los niños (de 0 a 6 años). De acuerdo con las evaluaciones de riesgo, a estos grupos —junto con las mujeres en edad fértil— les resulta mucho más costoso acceder a una cobertura de salud privada, por lo que un gran número quedaba sin protección.

La ley de garantías explícitas de salud recoge actualmente un total de 80 patologías, entre las que se encuentran las que registran mayores tasas de mortalidad. Cada patología lleva aparejado un plazo de garantía de oportunidad distinto en relación inversa a la gravedad, es decir, a mayor gravedad del problema de salud, menor el plazo establecido para otorgar la prestación

garantizada. Así, cuando un paciente ingresa en el sistema, el hospital debe ocuparse de que reciba el tratamiento dentro de los plazos correspondientes; dado que es el hospital el que recibe los recursos financieros asegurados por cada paciente a través de las transferencias comprometidas, es también el hospital el sancionado en caso de no cumplir con las garantías obligatorias. En caso de no poder atenderse en el sistema público, la atención está también garantizada y cubierta en el sistema privado.

La implementación de este plan de salud ha sido extensiva. A partir de los datos recolectados por la encuesta Casen en 2011, del total de personas que declararon padecer alguna de 23 patologías cubiertas por este plan de salud, un 72% señaló que el tratamiento médico fue cubierto mediante este mecanismo. Ahora, al revisar las principales razones del por qué el 17 % de quienes se realizaron tratamientos por alguna de estas patologías cubiertas por el Plan Auge no lo hicieron bajo el alero de este sistema, un 28% de ellos señaló que “prefirió elegir otro médico o establecimiento”, un 17% indicó que “no sabía que su enfermedad estaba cubierta por el Auge”, y un 13% mencionó que “decidió no esperar para acceder a la consulta a través del Auge”. Estas explicaciones dan cuenta de algunas de las principales críticas que los usuarios del sistema público de salud realizan, y que ya se han indicado, a saber, la necesidad de mejorar la idoneidad de los especialistas y de los centros de salud, los extensos tiempos de espera

en la atención; y el desconocimiento sobre los alcances del Plan Auge.

En términos generales, la protección de la salud de las personas en Chile ha tenido una positiva y gradual evolución, lo que se puede observar a través de varios indicadores. Esto ha sido posible por la implementación constante de políticas públicas en la materia, aplicadas mediante un sistema mixto de salud, en el que actores públicos y privados son los responsables de la provisión de los servicios. En términos prácticos, el acceso al sistema privado de salud se ve condicionado por las características socioeconómicas de los usuarios, lo que transmite la desigualdad que hay en materia de ingresos al plano de la salud. La implementación de un plan universal de salud, en el que se garantiza a todos los usuarios de los sistemas público y privado un tratamiento en caso de sufrir alguna de las enfermedades cubiertas, es un paso correcto hacia la concepción de la salud como un derecho de todos los ciudadanos, lo que va en línea con los pactos internacionales que el país ha suscrito y ratificado. A pesar de estos avances, es evidente la permanencia de desafíos en la materia, que permitan ampliar los alcances del Plan Auge tal como ya se ha diseñado, que permitan a los potenciales usuarios acceder a las garantías de salud y que extiendan la cobertura a nuevas patologías, en función de la incidencia de éstas entre la población del país, de tal manera que se asegure efectivamente la protección de la salud de sus habitantes.

¿En qué medida tiene amplio alcance y es inclusivo el derecho a la educación, incluyendo la educación acerca de los derechos y obligaciones de la ciudadanía?

El derecho a la educación es un derecho fundamental, por lo que se reconoce el deber del Estado de velar por su garantía. La educación constituye uno de los indicadores clave del desarrollo de un país y es esencial para el desarrollo individual de las personas. Como sinónimo de conocimiento o capacidad para acceder al mismo, la educación es un factor fundamental de las competencias que permiten a los individuos insertarse en el

mundo laboral y la sociedad de forma exitosa. La educación fortalece la democracia puesto que ciudadanos educados tienen mayores posibilidades de ejercer de manera eficaz sus derechos civiles y políticos, sociales y económicos. Más, aún en Chile la educación tradicionalmente se ha reconocido como un instrumento de movilidad social y un camino para la superación de la pobreza y la desigualdad.

Los acuerdos internacionales generados en torno a la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13), la Convención de los Derechos del Niño (artículos 28 y 29), y la Convención sobre Lucha Contra las Discriminaciones en las Esferas de la Enseñanza (artículos 4 y 5), generan obligaciones expresas para los Estados Parte en materia de educación. En el mismo sentido, el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es alcanzar al 2015 la “enseñanza primaria universal”.

Estos compromisos internacionales llevaron al temprano reconocimiento de la educación como un derecho y a la adopción por parte del Estado en Chile de un rol progresivamente activo en la garantía de acceso a la enseñanza. Los estándares exigidos suponen la garantía de la educación primaria universal y de la educación secundaria generalizada, independientemente de las capacidades y aptitudes de los alumnos. En el caso de la educación superior, se espera que se disponga de acceso para todos en función de las propias capacidades. Se entiende que una educación primaria y secundaria de calidad son las llaves que permiten al estudiante que lo desee avanzar a niveles superiores de educación. Entonces, es necesario mantener abiertas las posibilidades de acceso de los estudiantes a los niveles de educación superior según sus capacidades, eliminando las barreras de cualquier tipo que excluyen a los estudiantes de aquellos grupos sociales más desfavorecidos.

Acceso y cobertura en educación primaria y secundaria

En el caso chileno, los estándares que refieren al acceso a la educación a distintos niveles se han ido cumpliendo y se ha incorporado a la Constitución Política de la República el derecho a la educación. La educación tanto primaria como secundaria (educación media) es obligatoria desde 2003. Antes de la reforma constitucional que introdujo el cambio se consideraba obligatoria solamente la educación primaria, que en Chile implica completar octavo año básico.

Específicamente, el numeral 10 del artículo 19 de la Constitución establece:

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media, este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Frente a este reconocimiento del derecho a la educación con un rol subsidiario del Estado, la aprobación de la Ley General de Educación (LGE) en 2009 implica un avance, ya que reconoce, en su artículo 4, obligaciones que le competen al Estado en lo referente al acceso, la permanencia y calidad del sistema escolar, así como la responsabilidad del mismo de velar por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa.

Chile cuenta con tres alternativas para los estudiantes y sus familias en lo que respecta a la educación primaria y secundaria: un sistema público gratuito, un sistema particular subvencionado por el Estado, y un sistema particular de financiamiento de la propia familia. Esta triple modalidad no solo busca generar cobertura, pensando en asegurar el derecho de acceso a la educación o al proceso educativo, sino también proteger la libertad de enseñanza y la libertad de elección de educación, conceptos establecidos en la Carta Fundamental. Así, se brinda un espacio para proyectos educativos diferenciados y los padres tienen alternativas de elección de los mismos. No obstante, las posibilidades de elegir se mantienen siempre limitadas por el nivel de ingresos de las familias, de modo que se genera una segregación socioeconómica entre los estudiantes.

Para saber si efectivamente la obligatoriedad, gratuidad y las diversas alternativas educacionales

que se establecen en Chile favorecen el acceso a la educación, resulta útil observar el tamaño de la matrícula y el nivel de cobertura que representa para cada nivel educativo. En el nivel primario la cobertura bruta es superior al 99%, lo cual indica que entre primero y octavo año básico la cobertura es prácticamente universal para niños y niñas entre 6 y 13 años. En el caso de la educación secundaria la cifra es inferior, alcanzando un 84,5% de cobertura entre quienes debieran situarse en este nivel educativo (14 a 17 años). Si se considera el total de la matrícula en el nivel de educación obligatorio, la cobertura alcanza el 94%. De la mano con esto, en relación con el acceso a educación se debe considerar que la tasa de alfabetización de personas mayores de quince años en Chile era, según datos de Cepal, del 98,6% en 2009.

A pesar de los altos niveles de cobertura en educación, se advierte una brecha importante en el acceso y calidad por decil de ingreso autónomo del hogar del cual proviene el estudiante. Si se considera, por ejemplo, a las personas entre 20 y 24 años, se verá que la proporción de quienes terminaron la educación media ha ido en aumento desde 1990 y que la diferencia entre deciles extremos se ha reducido en forma importante. Pese a ello, preocupa que mientras sobre el 90% de los jóvenes entre 20 y 24 años de los tres últimos deciles completó doce años de educación, solamente el 60% de los estudiantes del primer decil lo consigue.

Se puede concluir que la cobertura de la enseñanza ha ido en aumento. El crecimiento se observa especialmente entre los estudiantes que forman parte de los grupos sociales más vulnerables (deciles I a IV). Sin embargo, también se constata que los jóvenes de estos grupos sociales tienen muchas menos posibilidades de completar su educación media.

En el sistema de educación chileno, la administración de los establecimientos escolares es responsabilidad de los gobiernos locales y de sostenedores privados, que brindan un servicio educativo con financiamiento estatal, mixto y en otros casos exclusivamente privado. En el caso de

la educación pública y particular subvencionada el sistema se basa en una subvención al alumno. En un comienzo, la subvención funcionaba de igual forma para todos los alumnos, con independencia de su nivel socioeconómico y del centro educativo al que asistieran, y desde 1994, permitió la transferencia de copagos por parte de los padres a los sostenedores del sector privado subvencionado. Desde 2008 se dispone de una Subvención Escolar Preferencial (SEP), que entrega a cada sostenedor (público o privado) recursos adicionales por cada alumno prioritario en términos de vulnerabilidad social, y también por su concentración en cada establecimiento, con el fin de mejorar la calidad y equidad de la educación en los establecimientos educacionales que atienden a estudiantes cuya situación socioeconómica puede afectar su rendimiento escolar.

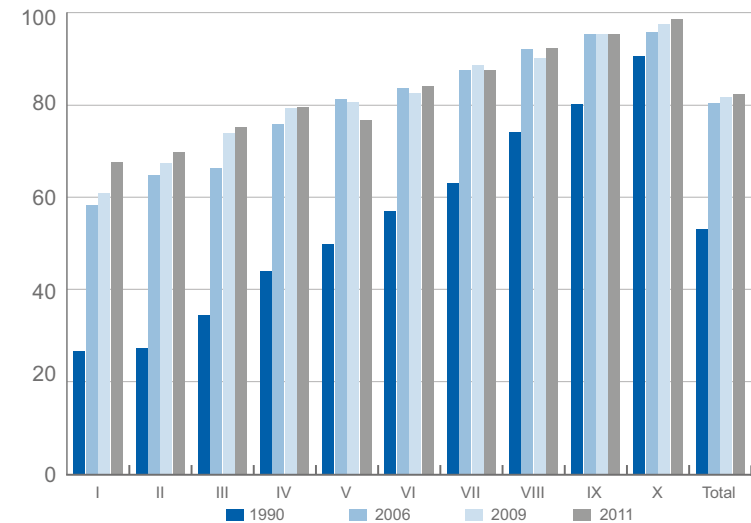
TABLA 6
Tamaño de matrícula y cobertura bruta según nivel educativo, 2012

	N° de matrículas 2012	Tasa bruta de cobertura*
Educación básica	2.001.729	99,2
Educación media	938.936	84,5
Total	2.940.665	94,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Mineduc y de proyecciones poblacionales del INE.

* Razón entre el total de matrículas y el total de la población en la edad correspondiente a cada nivel de enseñanza (6 a 13 años en educación básica; 14 a 17 años en educación media). Se considera matrícula de niños y jóvenes.

GRÁFICO 19
Población de 20 a 24 años con enseñanza media completa, por decil de ingreso autónomo del hogar, 1990-2011



Fuente: Encuesta CASEN.

TABLA 7

Distribución de matrícula según tipo de dependencia administrativa del establecimiento educacional, 2012

		Municipal	Particular subvencionada	Corporaciones	Particular pagado	Total matrícula
Educación básica	N° de matrículas	823.717	1.036.091	237	141.684	2.001.729
	%	41,2	51,8	0,0	7,1	100
Educación media	N° de matrículas	345.630	471.255	49.216	72.835	1.008.792
	%	34,3	46,7	4,9	7,2	100
Total general	N° de matrículas	1.169.347	1.507.346	49.453	214.519	3.010.521
	%	38,8	50,1	1,6	7,1	100

Fuente: Centro de estudios del Mineduc, 2012. Se excluye matrícula de adultos.

En Chile, la administración municipal del sistema de educación permite a los municipios realizar transferencias hacia las escuelas que ellos administran, lo que se ha traducido en un permanente déficit de los gobiernos locales (según datos del Sistema Nacional de Información Municipal, las transferencias realizadas desde los municipios a las escuelas solo en 2012 fue de más de \$ 179 mil millones de pesos), acarreando dificultades para mantener los colegios y pagar a los profesores. Esto produce también la fuga de alumnos a otros establecimientos y deteriora la oferta pública educacional. Dicho escenario ha llevado a discutir la posibilidad de desmunicipalizar la educación pública con el afán de detener su deterioro y de conservar el rol del Estado de proveedor y garante de la educación. Justamente, esta ha sido una de las propuestas del movimiento estudiantil, que ha instalado el debate sobre la calidad de la educación desde el año 2006 y que alcanzó su máximo apogeo durante 2011. La principal consigna de este movimiento, que ha obtenido notoriedad internacional, ha sido “educación pública, gratuita y de calidad”.

Si se considera la matrícula para los niveles de educación básica y media, se observa que la mayoría de los estudiantes están inscritos en establecimientos particulares subvencionados, luego en establecimientos públicos gratuitos y, en una menor proporción, en establecimientos privados sin subvención. Así, gran parte de la cobertura educativa a nivel primario y secundario se ha concretado a partir del surgimiento de establecimientos particulares que reciben financiamiento estatal por alumno matriculado.

Desde el retorno de la democracia, este ordenamiento básico se ha complementado con una serie de programas y proyectos tendientes a equilibrar el acceso y la calidad de la educación media y básica para el mayor espectro posible de la población. Estos esfuerzos se constatan a partir de la evolución del gasto público en educación que ha crecido en forma importante desde 1990. Dicho año, el gasto representaba el 2,4% del PIB, llegando al 4,1% en 2011 (Mineduc, 2013). Este valor es similar al gasto que hacen en promedio los países de la OCDE, en torno al 4% (Education at a Glance, OCDE, 2013), y representó el 18% del gasto público, cifra superior al 13% promedio de los países OCDE. Sin embargo, debido al tamaño de la economía y el número de matriculados, el gasto anual total por alumno, de 4.100 dólares en 2011, es inferior a la mitad del promedio de gasto que realizan los países de la OCDE. Además, es necesario mencionar que entre esos países, Chile destaca por ser una de las economías donde mayor parte del gasto total en educación corresponde a gasto privado, que recae directamente en las familias y en los alumnos, en especial a nivel de educación superior.

Más allá de la cobertura, una de las características que impide el derecho igualitario a la educación es la segregación socioeconómica de los establecimientos educacionales. Según datos de la OCDE para 2011, Chile tenía los niveles más bajos de inclusión social en escuelas entre los países más desarrollados y entre todos los países participantes en PISA 2009. Señala la OCDE que resulta poco probable que los estudiantes de diferentes entornos socioeconómicos asistan a la misma escuela, lo que niega o reduce los beneficios que puede generar la diversidad social tanto en el entorno educativo como en otras áreas de la vida.

La introducción de un sistema de financiamiento diferenciado según nivel socioeconómico apunta a mejorar en parte esta situación, si bien su objetivo no es revertirla. La Subvención Escolar Preferencial, introducida en 2008, implica que el aporte de financiamiento por alumno que reciben tanto los establecimientos públicos como los particulares subvencionados, es mayor cuando el alumno proviene de un entorno más vulnerable.

Esto no solamente porque se entiende que puede ser más costoso educar a estudiantes de origen social precario (llamados “alumnos prioritarios”), quienes deben recibir educación compensatoria, sino que, además, la subvención preferencial entrega incentivos a las escuelas al recibir a estudiantes prioritarios, y por tanto, se reduce la selección de alumnos por otro tipo de criterios.

La Subvención Escolar Preferencial se ha visto ampliada en cuanto a montos recibidos por los alumnos y a cobertura. Se calcula que para 2013 el monto de la subvención habrá aumentado en más de 40% desde su introducción en 2008. A partir de 2011 alumnos de 7° a 4° medio pertenecientes 40% más vulnerable de la población reciben también este aporte, existiendo cobertura desde la educación pre-escolar hasta completar la educación secundaria.

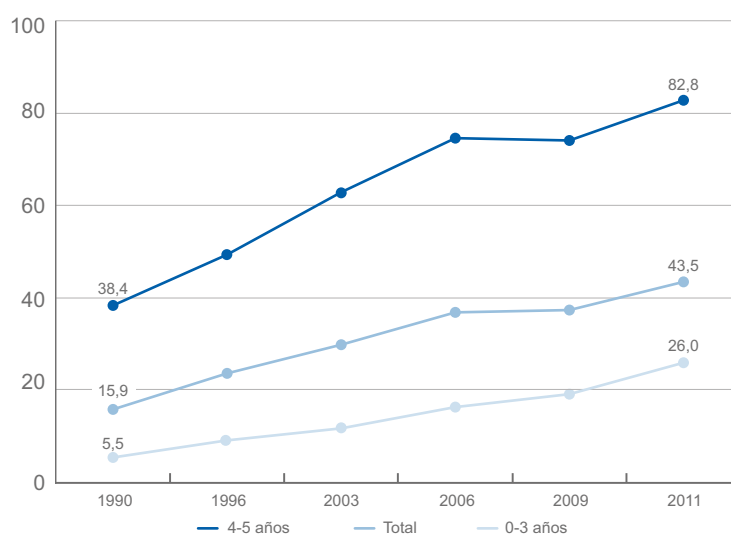
Acceso y cobertura en educación preescolar y superior

Chile ha dado importantes pasos orientados a aumentar la cobertura y promover el ingreso de niños y niñas a la educación preescolar. Se entiende que este nivel educativo cumple un rol fundamental en el aprendizaje y en el desarrollo de habilidades cognitivas y sociales necesarias para las siguientes etapas del ciclo educativo. Con frecuencia se ha indicado que las brechas de aprendizaje y desarrollo que se constatan entre niños que asisten desde temprana edad a educación parvularia y quienes no lo hacen son muy difíciles de reducir. Además, a temprana edad sería más fácil nivelar a niños y niñas provenientes de hogares más vulnerables y se favorece el cuidado de los hijos para que las madres puedan incorporarse al mercado laboral. Estas son las principales motivaciones de los distintos gobiernos para fortalecer la educación parvularia en Chile y hacer su acceso más equitativo.

En el país, la educación preescolar o parvularia atiende a niños y niñas de entre 85 días y 6 años de edad. La educación preescolar es obligatoria desde 2013 para el segundo nivel de transición o kínder, que atiende por lo general a niños entre 5 y 6 años. En los niveles inferiores la educación no es obligatoria, pero la Constitución Política

GRÁFICO 20

Tasa de asistencia bruta a educación parvularia, 1990-2011

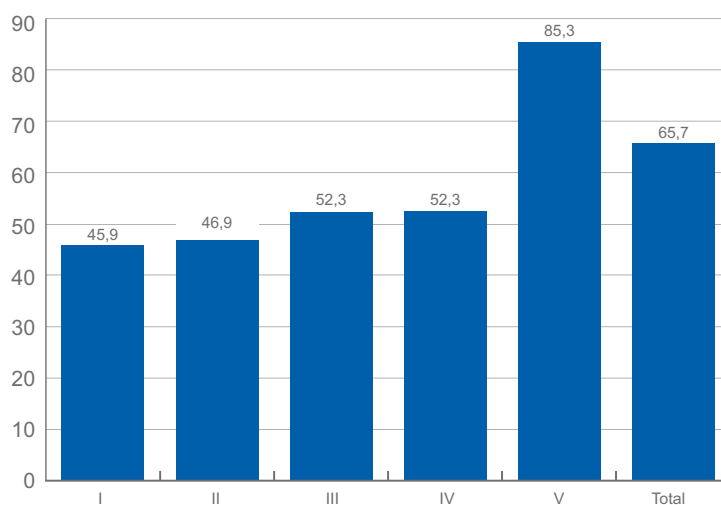


Fuente: Informe de Política Social a partir de datos de Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2011.

Nota: Tasa bruta calculada considerando el número de niños que reciben educación parvularia, independientemente de su edad, como proporción del total de la población de entre 2 y 5 años.

GRÁFICO 21

Tasa de cobertura bruta en educación preescolar según quintil de ingreso, 2011



Fuente: Informe de Política Social a partir de datos de Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2011.

reconoce desde su reforma en 2013 (Ley 20.710) que el Estado debe promover y financiar un sistema gratuito desde el nivel medio menor, a partir de los 2 años. La matrícula en educación parvularia en prekínder y kínder alcanzó en 2012 a 431.874 niños y niñas. De ellos, tal como ocurre en la educación primaria y secundaria, más de la mitad asiste a establecimientos

particular-subvencionados. Por su parte, la tasa de asistencia neta a educación parvularia ha crecido de manera notable desde 1990. Dicho año, casi 16 de cada 100 niños hasta 5 años asistían a algún establecimiento de este tipo. En 2011 la tasa de asistencia llegó al 43%. Según datos de la OCDE (2013), Chile figuraba el año 2011 en el lugar 26 del total de 36 países considerados en materia de asistencia a este nivel de educación (considerando matrícula de niños de 4 años), casi 6 puntos porcentuales bajo el promedio de los países OCDE, pero mejor posicionado que todos los países latinoamericanos considerados, con excepción de México.

Pese a los avances, se registran brechas de acceso a la educación parvularia según nivel socioeconómico, por ende la reducción de las mismas sigue siendo uno de los principales desafíos para el país. Si se observa la tasa de cobertura de educación parvularia construida a partir de los datos de la encuesta Casen, se constata que en 2011 la cobertura varía de acuerdo al quintil de ingresos y que es mucho mayor en el quintil más rico, donde supera el 85%. De hecho, todos los otros quintiles se encuentran bajo el promedio total.

En cuanto a la educación superior los estándares deseables de alcanzar apuntan a aumentar las posibilidades de acceso a este nivel de educación, garantizando que no haya exclusión por motivos ajenos a las propias capacidades de los estudiantes. En específico, sería negativo que jóvenes interesados en proseguir sus estudios una vez terminada la enseñanza obligatoria, y que cuentan con aptitudes para hacerlo, no lo logren debido a aspectos sociales, económicos o de discriminación basada en su condición de género, residencia, pertenencia a Pueblos Indígenas, entre otras.

Aunque en Chile la educación superior no es gratuita, dispone de una importante cobertura en gran parte del territorio para carreras técnicas y profesionales; de hecho, desde 2011 se ha registrado una matrícula de más de 1 millón de alumnos en la educación superior. Cifras recientes indican un importante crecimiento en

cobertura entre 1990 y 2011, en tanto la tasa bruta de cobertura (considerando la proporción de estudiantes en educación superior de entre el total de la población de entre 18 y 24 años) pasó de 14,4% a 51,8% en aquel periodo, según lo recoge el informe de la Comisión de Financiamiento Estudiantil de 2012. Este valor es cercano, aunque aún inferior, al promedio de la OCDE, de 59% (OCDE, 2011). Destaca, por cierto, que el mayor crecimiento en cobertura se produjo en el decil de menores ingresos.

Los datos de cobertura no consideran a los estudiantes que abandonan sus estudios, quienes provienen principalmente de hogares de menores ingresos. De hecho, si bien la tasa de matrícula ha aumentado en casi 20 puntos porcentuales desde 2000, la tasa de titulación solamente ha aumentado en 2,7 puntos en el mismo periodo, de acuerdo con datos del Mineduc.

Pese al aumento en la matrícula, el acceso a este nivel educativo no está exento de críticas debido al alto precio de los aranceles y al endeudamiento que ha generado en los estudiantes. Según la OCDE, la educación superior en Chile es de las más caras entre los países considerados en su muestra. En su informe sobre educación superior en Chile, de 2009, se señala además que gran parte del financiamiento del costo de educación superior es de origen privado y no público, es decir, que el pago de aranceles recae principalmente en las familias y representa parte importante del ingreso de las mismas. Si bien Chile cuenta con mecanismos de apoyo al financiamiento de la educación, principalmente a través de un sistema de créditos y becas —que ha permitido ampliar la matrícula hasta los niveles actuales—, ha quedado en evidencia la perfectibilidad del sistema. Las movilizaciones estudiantiles de 2011 instalaron una discusión profunda respecto del sistema de educación superior, en que uno de los principales argumentos esgrimidos por los estudiantes para protestar fue el alto costo de sus carreras y el endeudamiento que les genera a ellos y a sus familias.

Si bien el financiamiento de la carrera es un obstáculo para muchos estudiantes que quieren

realizar estudios superiores, el principal criterio de admisión, al menos en la mayoría de las universidades, es el puntaje obtenido en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). En función del número de vacantes de una carrera, el puntaje en la PSU (que considera también las notas de enseñanza media y desde 2014 el ranking del alumno en su generación de egreso) define quién es aceptado en la universidad. Al mismo tiempo, muchas universidades han acordado un puntaje mínimo de postulación, bajo el cual el estudiante no será admitido aun existiendo vacantes. El puntaje también es importante para postular a becas o créditos, y es requisito mínimo para recibir esta ayuda financiera. Dependiendo de la demanda por cupos (que depende fundamentalmente del prestigio de cada universidad), los puntajes de los últimos matriculados en las carreras y universidades varían año tras año.

Si se observan datos sobre egreso de enseñanza media, rendición de pruebas e ingreso a la universidad, se advertirán las diferencias entre quienes asisten a uno y otro tipo de establecimiento. Al revisar los resultados de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) de los alumnos que cursaron segundo año medio en 2003, casi la totalidad de los alumnos de colegios particulares pagados completaron la enseñanza obligatoria, mientras que en el caso de los colegios municipales prácticamente uno de cada cuatro estudiantes no egresaron de cuarto año medio, lo cual indica un serio problema de abandono escolar. **Para este importante número de estudiantes que no termina la enseñanza media, plantearse el ingreso a la educación superior no es una realidad. Precisamente, esos estudiantes están concentrados o segregados en establecimientos públicos municipales.**

El porcentaje de alumnos que rinde la PSU y que tiene la intención de continuar sus estudios es también muy diferente entre uno y otro establecimiento educacional. La alternativa de seguir estudios superiores parece obvia para los estudiantes de colegios particulares, donde prácticamente la totalidad de los alumnos rinden la PSU. El contraste es claro en el caso de colegios

TABLA 8

Información de egreso de educación media, rendición de PSU e ingreso a educación superior según tipo de establecimiento educacional, 2012

Dependencia	Egresan de Ed. Media	Rinden PSU	≥ 450 pts.	Ingresan a Ed. Superior
	%	%	%	%
Municipal	76,1	56,4	20,5	55,2
Subvencionado	86,7	67,9	30,8	69,7
Particular	97,5	99,0	72,7	92,5
Total	82,3	65,3	58,9	65,0

Fuente: Datos administrativos de Mineduc, 2012.

Nota: Cohorte 2003 de la prueba SIMCE de segundo medio. Se considera que asistieron a la educación superior si estuvieron al menos un año matriculados en el periodo 2006-2011.

y liceos de distinta dependencia. Menos del 60% de los alumnos de establecimientos municipales y menos del 70% de los colegios particulares subvencionados rindieron la PSU. En cuanto al desempeño registrado en dicha prueba, la diferencia entre los establecimientos municipales y subvencionados se reduce, y se distancian de manera clara de los colegios privados. Mientras el 72% de los alumnos de colegios particulares alcanzan 450 puntos o más en la PSU, mínimo necesario para postular a la mayoría de las universidades, este valor llega únicamente al 20% en el caso de alumnos del mundo municipal y al 30% en colegios de dependencia particular-subvencionada.

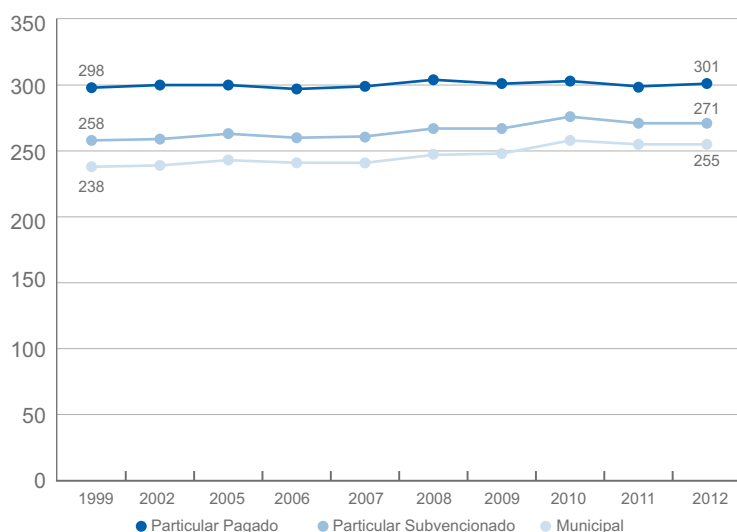
En cuanto al ingreso a educación superior (universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales) se observan resultados parecidos a los anteriores. La gran mayoría de los alumnos provenientes de colegios particulares prosigue estudios superiores, mientras que dicha cifra no supera el 70% en alumnos de colegios particulares-subvencionados y llega solo al 56% en el caso de alumnos de la educación pública. Resulta preocupante, entonces, que la selección en la universidad y la decisión de continuar o no los estudios hacia niveles superiores esté marcada por el establecimiento del cual se egresó de la educación media, el cual está muy ligado al origen socioeconómico del alumno y a la posibilidad de su familia de realizar un copago por educación para ingresar a un establecimiento subvencionado, o cubrir todo el costo en el caso de los establecimientos privados.

De acuerdo con el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH, 2011), se aprecian diferencias en los resultados de puntajes en pruebas de selección universitaria según el tipo de establecimiento educacional. Estas diferencias se explican, en parte, por los escasos recursos y capacidades que tienen los establecimientos educacionales públicos para revertir las

condiciones del entorno de los estudiantes vulnerables. Dado que la PSU mide principalmente conocimiento, los alumnos ven limitado su acceso a la universidad porque su origen social, a su vez, los condujo a alternativas educativas poco favorables en los niveles primario y secundario de educación. Por ello, se ha planteado la necesidad de perfeccionar los criterios de admisión para medir habilidades, aptitudes y desempeño escolar histórico más allá del conocimiento, que puede estar muy condicionado por el tipo de establecimiento al que asistió el estudiante y a la calidad de la enseñanza impartida en el mismo.

GRÁFICO 22

Resultados SIMCE en prueba de lectura (cuarto básico) según tipo de establecimiento educacional, 1999-2012



Fuente: Prueba SIMCE, 1999-2012.

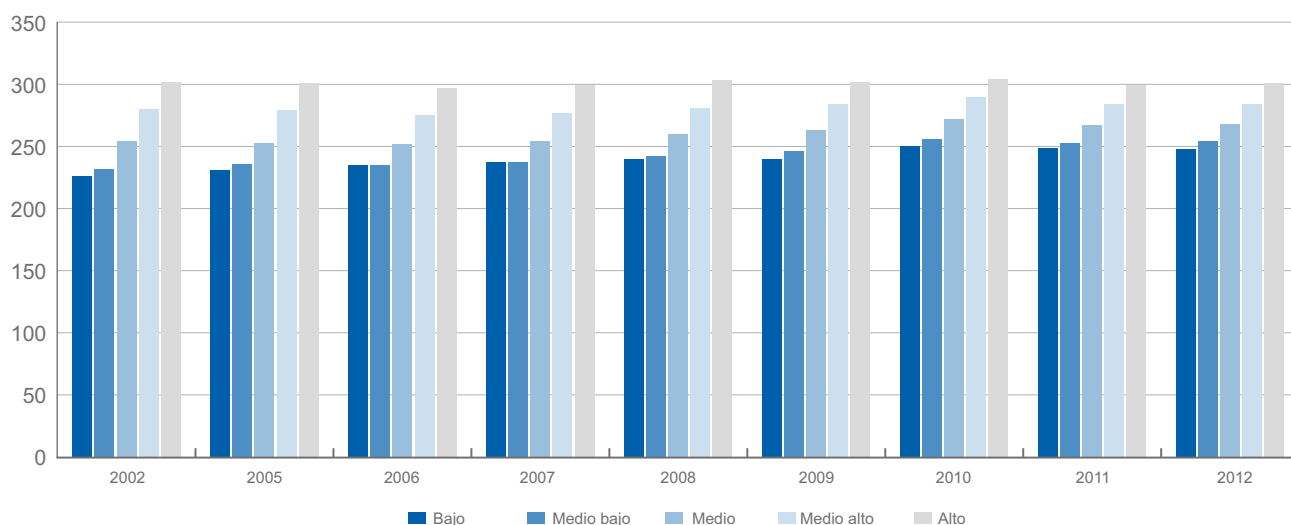
En respuesta a dicho diagnóstico, en el proceso de admisión 2014, el Consejo de rectores decidió considerar en el puntaje de postulación a las universidades, el lugar que cada alumno ocupa en el ranking de notas de su establecimiento secundario, de manera de favorecer a los buenos alumnos de cada entidad educativa.

Calidad de la educación

Desde hace unos años se ha instalado como discurso transversal en el país que el principal desafío en educación ya no es asegurar la cobertura en el territorio en los distintos niveles de enseñanza. Dicho objetivo se ha ido concretando y si bien quedan espacios para mejorar, pareciera

GRÁFICO 23

Resultados SIMCE en prueba de lectura (cuarto básico) según nivel socioeconómico del alumno, 2002-2012



Fuente: Prueba SIMCE, 2002-2012.

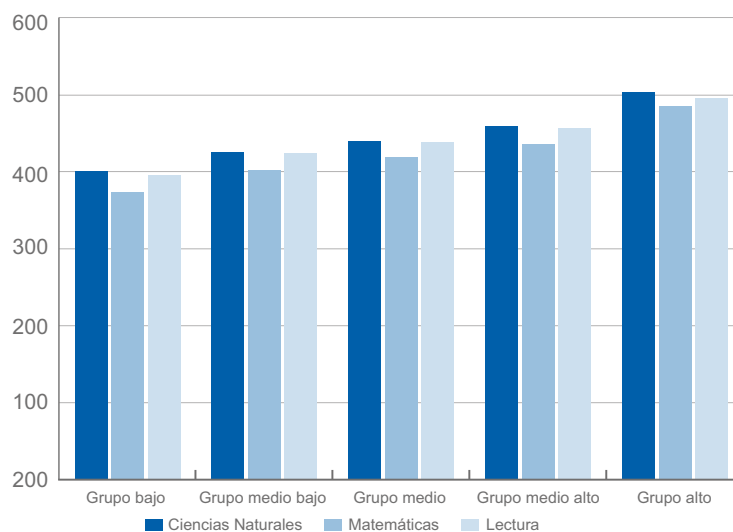
ser cuestión de tiempo lograr los niveles esperados. En la actualidad hay acuerdo en que la agenda educativa debe estar orientada a mejorar la calidad de la educación en todos los niveles y a garantizar que los beneficios de la educación se distribuyan de manera equitativa entre todos los estudiantes, sin importar su origen social.

Para evaluar la calidad de la educación en el nivel primario y secundario se pueden revisar los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas que miden aprendizaje de conocimientos y herramientas que se insertan en los currículos educativos. En este caso, los resultados de la prueba nacional SIMCE y de la prueba internacional PISA. En materia de calidad resulta preocupante que, pese a las mejoras registradas en el tiempo, los resultados de la prueba SIMCE manifiestan falencias en el aprendizaje de los alumnos, además de una clara diferencia en el desempeño de los estudiantes según el tipo de establecimiento educacional al que asisten y el nivel socioeconómico. Asimismo, al observar los resultados en pruebas estandarizadas internacionales como PISA se advierte, además de una diferencia de puntaje relacionada con el origen socioeconómico de los alumnos, que los resultados generales para Chile están bajo lo esperado para el nivel de desarrollo del país, independientemente del establecimiento educacional.

En la última década, los resultados de la prueba SIMCE han mejorado y se ha evidenciado una tendencia positiva en los puntajes obtenidos en las distintas pruebas, en especial en años recientes. Este avance indicaría que ha mejorado la calidad de la educación, pues al aplicar la prueba se constata que los contenidos impartidos a los alumnos son mejor aprendidos que antes. Pero pese a que el desempeño general en el SIMCE ha mejorado, los resultados históricos arrojan un dato particularmente problemático: se observa una notoria diferencia en el desempeño de los estudiantes según el tipo de establecimiento al cual pertenecen. Dicha brecha se ha reducido en la última década, pero sigue representando una distancia importante. Asociar dicha diferencia directamente a una distinta calidad de enseñanza en los diversos establecimientos es errado. Al

GRÁFICO 24

Resultados prueba PISA según nivel socioeconómico, 2012



Fuente: OCDE, PISA 2012.

desagregar los resultados de los estudiantes de cuarto año básico en esta prueba, queda claro que las características socioeconómicas de las familias inciden en la calidad del establecimiento al cual asiste el alumno (características del entorno, nivel de educación de los padres, número de libros en el hogar, expectativas de los docentes, etcétera).

Los resultados de la prueba PISA 2012 (OCDE, 2013) indican que, entre los 65 países que rindieron la prueba, Chile lidera el desempeño en Latinoamérica, pero se encuentra bajo el resultado promedio de los países OCDE en todas las dimensiones evaluadas (lectura, matemáticas y ciencia). Si bien se advierte un aumento en el puntaje en los tests de matemáticas y lectura en comparación con pruebas anteriores, en todos los casos el porcentaje de alumnos que no supera las competencias básicas en las distintas áreas es mayor al promedio de la OCDE. En el caso de la prueba de matemáticas, 52% de quienes rindieron la prueba no manejaban contenidos considerados mínimos en dicha área (el promedio OCDE es de 23,1).

Los datos de la PISA (2010) muestran también una importante influencia del origen socioeconómico de los alumnos en los puntajes que obtienen en las pruebas. Asimismo, se aprecia una

diferencia significativa en el desempeño entre los alumnos de zonas rurales y urbanas, ya que estos últimos obtienen mejores resultados. En materia de equidad se observa una mejora, en tanto hay una menor proporción de las diferencias en resultados que se explican por diferencias socioeconómicas.

Acceso a educación sobre derechos y obligaciones ciudadanas

Actualmente, Chile no dispone de una materia específica, en el nivel primario o secundario, en que los alumnos estudien específicamente los derechos y obligaciones que tienen como ciudadanos. Desde la década de los noventa, la Educación Cívica, ramo en el que podrían impartirse dichos contenidos, dejó de ser una asignatura obligatoria. Precisamente, en ese momento comenzó una reforma educativa curricular que amplió el concepto de educación cívica. Desde entonces, la educación cívica no se relaciona exclusivamente con asignaturas específicas en un nivel de enseñanza, sino que, desde primero básico a cuarto medio, aparece ligada al cumplimiento de objetivos relacionados con derechos, deberes y competencias ciudadanas en los ramos de Comunicación, Orientación, Filosofía e Historia. Se incorporaron distintos contenidos de formación cívica a los Objetivos Fundamentales Transversales, que refieren a las finalidades generales de la educación, vale decir, a los conocimientos, habilidades, actitudes, valores y comportamientos que se espera que los estudiantes desarrollen en el plano personal, intelectual, moral y social.

Todos los establecimientos educacionales en Chile, sean públicos o privados, deben adscribirse al currículo elaborado por el Ministerio de Educación, que incluye los temas de formación ciudadana y valores cívicos como obligatorios

dentro de otras asignaturas formales. De esta manera, todos los estudiantes reciben un nivel mínimo de conocimientos en esta área, independientemente del lugar donde estudien. Pese a todo, la discusión en torno a la necesidad de replantearse la educación sobre derechos y obligaciones como una asignatura más formal ha ido tomando fuerza, a la luz del desinterés de los jóvenes por la política, del descrédito de las instituciones políticas en general y del aparente desconocimiento de los jóvenes de sus propios derechos como ciudadanos.

Entre 2008 y 2009, más de 3.500 alumnos de octavo básico de 150 establecimientos educacionales en Chile rindieron la prueba internacional sobre educación cívica y formación ciudadana ICCS. Dicha prueba busca evaluar lo preparados que están los jóvenes de octavo básico para asumir su rol como ciudadanos. Se evalúan conocimientos cívicos, así como actitudes, percepciones y actividades relativas a la educación cívica y la formación ciudadana. En dichos años, Chile obtuvo un promedio de conocimiento cívico de 483 puntos, bajo el promedio mundial de 500. De los 36 países que se sometieron a evaluación, Chile se ubicó en el lugar 24. Como en las otras pruebas que se han mencionado, se advierte una clara diferencia en el resultado de los estudiantes según su nivel socioeconómico. Así, los estudiantes de nivel socioeconómico alto tienen en promedio 88 puntos más que los de nivel bajo y 53 más que los de nivel medio. Si bien nuevamente se advierte un acceso general a la educación, en este caso en materias específicas de ciudadanía tal acceso pareciera ser inequitativo o, al menos, que la calidad de la educación impartida en esta materia específica resulta insuficiente para compensar las diferencias derivadas del origen socioeconómico de los alumnos.

CONCLUSIONES

Chile ha avanzado en forma sostenida y significativa en el aseguramiento de la vigencia de los derechos sociales y económicos de todos sus ciudadanos. En términos comparados y de acuerdo con indicadores internacionales, se ha avanzado fuertemente en garantizar el derecho al trabajo, la educación, la salud y el acceso a condiciones básicas de vida. Sin embargo, tal como se ha revisado a lo largo de este capítulo, sigue habiendo brechas de acceso a cada uno de estos derechos, lo que implica que, en la práctica, no todos los ciudadanos pueden acceder ni ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

Los derechos reconocidos como universales están relegados para ciertos grupos de personas. Las diferencias de género, por zonas geográficas, identidad étnica, edad y nivel de ingreso siguen condicionando la realidad de los derechos sociales y económicos en Chile. **Estas determinantes se potencian e interactúan entre sí, amplificando las barreras de acceso e**

incrementando la desigualdad y exclusión de importantes sectores de la sociedad.

Garantizar los derechos para el conjunto de la ciudadanía supone sin duda un gran esfuerzo por parte del Estado. En términos de desarrollo de valores democráticos, este esfuerzo está en íntima relación con la forma como se adoptan las políticas públicas. Es necesario construir una sociedad que progrese de manera equitativa e inclusiva, asegurando a todos los ciudadanos un piso de bienestar mínimo y de oportunidades básicas para su desarrollo y potenciación. Ese reconocimiento y respeto supone empoderar a la ciudadanía, partiendo con una definición clara de sus derechos y la forma como hacerlos efectivos. Supone, además, reconocer especialmente a los sectores menos protegidos y organizados, ya que la exigibilidad de sus derechos implica la creación o el fortalecimiento de instituciones donde ellos participen en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que garantizan sus derechos.



Participación y representación | parte 2



¿Otorgan las elecciones el control sobre los gobiernos y sus políticas a la ciudadanía?

Una evaluación de la democracia no está completa sin un análisis del proceso mediante el cual se seleccionan las personas que ejercerán cargos públicos de conducción del gobierno y de elaboración de las leyes en representación de los ciudadanos. La realización periódica de elecciones libres y justas es un pilar fundamental de la democracia. A través de ellas se genera participación de la ciudadanía, al mismo tiempo que se logra su representación, se proporciona gobierno y se legitiman las autoridades. Si bien las elecciones son parte esencial de la democracia, éstas deben cumplir con condiciones que permitan que las distintas fuerzas sociales realmente compitan por el poder y que los derechos de expresión, asociación y elección se puedan ejercer en forma efectiva. Esto, pues también ocurren elecciones en contextos no democráticos, donde la ciudadanía no encuentra alternativas que la represente, donde no todos pueden participar como votantes o candidatos, donde ni la periodicidad de los comicios ni la rotación en el poder están aseguradas, donde no existe libertad plena de asociación y expresión o información independiente. En definitiva, aun en presencia de elecciones, puede no existir una competencia real ni los derechos básicos necesarios para hacer posible el ideal de libertad de expresión y asociación necesario para dicha competencia.

El objetivo de este capítulo es evaluar si las elecciones otorgan efectivamente a la ciudadanía el control sobre las autoridades y sus decisiones, tomando como referencia la propuesta de evaluación de IDEA Internacional. En las siguientes secciones se revisa si los mecanismos de selección de autoridades electas y las condiciones en las cuales dichas elecciones se realizan cumplen con los criterios necesarios para que el funcionamiento democrático sea correcto. De esta forma, se

pretende examinar si existe competencia electoral, la posibilidad cierta de votar y participar como candidatos, transparencia, ausencia de coerción, y si los resultados de las votaciones tienen amplia legitimidad. Para ello, se analiza la institucionalidad electoral, la legislación y la información sobre votaciones y elecciones. A su vez, se examina si a través de elecciones periódicas los ciudadanos ejercen control de las autoridades, de los gobiernos y sus políticas, pues además de las condiciones en las que se ejerce el voto, interesa saber si efectivamente la manifestación de preferencias políticas a través del sufragio tiene injerencia en los asuntos públicos. Para ello, se observa si las elecciones definen qué candidatos y partidos se reparten los cargos en disputa y si hay alternancia en el poder. Se analizan sus efectos en los resultados electorales, en la representación ciudadana y en la legitimidad de las instituciones. La ausencia de dichos mínimos esperados o la falta de avances que apunten a que la ciudadanía tenga mayor injerencia en definir quiénes acceden a cargos en su representación, serán considerados déficits en materia democrática y aspectos a mejorar para garantizar el ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo.

La información que se presenta en el presente capítulo permite afirmar que en Chile, desde el retorno a la democracia, las elecciones cumplen con ser libres y justas, y que existen las condiciones para asegurar la participación de los interesados, la competencia entre candidatos, la transparencia en el proceso de conteo de votos, la libertad al momento de votar, lo que genera a su vez confianza y aceptación de los resultados. Los problemas principales que ha enfrentado Chile en materia electoral en el periodo reciente dicen relación con dos temas fundamentales: i) la decreciente parti-

cipación en las elecciones de personas en edad de votar, siendo especialmente drástica la caída de la participación electoral de jóvenes menores de treinta años; **ii) la representatividad en la conformación de las instituciones legislativas y ejecutivas**, ya que por los tipos de arreglos electorales, sectores relevantes de la sociedad no logran obtener representación. Recientemente se han efectuado reformas tendientes a aumentar el padrón electoral y potenciar la participación electoral, que ha ido descendiendo durante los primeros veinticuatro años luego del retorno a la democracia, pero aún queda espacio para generar mayor inclusión. Por años se han discutido reformas al sistema electoral que rige las elecciones legislativas y medidas orientadas a aumentar la presencia de mujeres en cargos de decisión (entre otros grupos), pero hasta ahora no se ha avanzado en estas materias.

Los problemas en materia electoral no apuntan en ningún caso a la garantía de las condiciones del proceso eleccionario, sino fundamentalmente al cuestionamiento del mecanismo establecido para seleccionar a los integrantes del Poder Legislativo: el sistema binominal. Además de

ser mal evaluado por la ciudadanía, parte de las críticas a este sistema plantean que no logra una apropiada representación del electorado, incluir fuerzas políticas minoritarias a la vez que sobre representa a las dos grandes coaliciones, ni favorecer la competencia política. Especialmente en los resultados de elecciones legislativas, se observa que las dos principales coaliciones se reparten los escaños en proporciones similares desde 1990 en adelante, a pesar de la creciente baja en la participación electoral y los esporádicos aumentos en la adhesión a otras fuerzas políticas. De la misma forma, se constata poca competencia entre las dos coaliciones, una escasa rotación de autoridades y una fuerte ventaja de los incumbentes por sobre los desafiantes. Así, puesto que las elecciones son altamente predecibles, los estudios de opinión muestran que los ciudadanos perciben que los resultados electorales parecen decidirse en las cúpulas partidarias, que nombran a los candidatos, y no a través del voto. Modificar esta percepción representa un creciente desafío para la democracia y su legitimidad y es una de las probables causas de la desafección cívica y de la decreciente participación electoral en el país.

¿En qué medida los procedimientos de inscripción y votación son inclusivos y accesibles para todos los ciudadanos, cuán independientes son del control del gobierno y los partidos, y en qué medida están libres de intimidación y abuso?

Para responder a esta pregunta, primero se analiza la extensión del derecho a voto y su garantía, y luego se observan los mecanismos de inscripción y votación, y se evalúa su accesibilidad. Se examinan también las instituciones encargadas de las distintas etapas del proceso eleccionario y su independencia. Finalmente, se revisa la presencia de intimidación y abuso sobre el electorado.

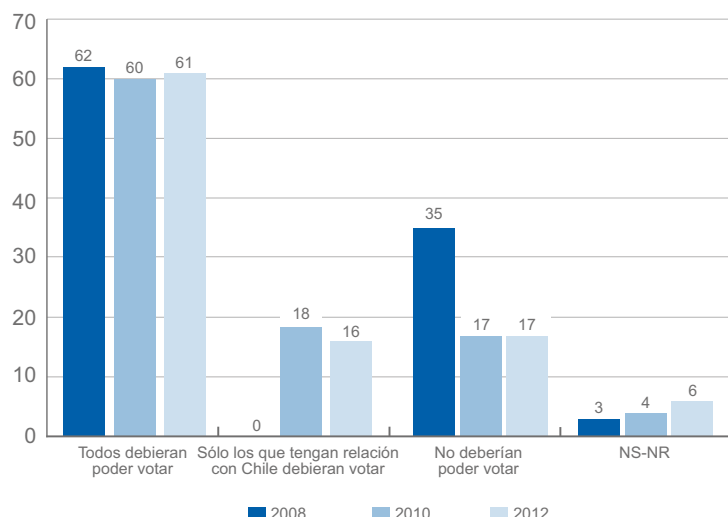
Es posible adelantar que los procedimientos de inscripción y votación en Chile permiten en lo formal la participación amplia de los ciudadanos. Recientemente se ha avanzado notablemente

gracias a un sistema de inscripción automático que aumentó el padrón electoral en más de 4 millones de personas, en especial jóvenes. No hay limitaciones legales que restrinjan el derecho a sufragio de grupos o sectores de la sociedad.

En cuanto a la independencia de las instituciones involucradas en el proceso de inscripción, la votación y calificación de resultados no parecen estar amenazadas por el control de sectores políticos, económicos o sociales. A la vez, no han existido denuncias importantes de presiones o abusos sobre los votantes.

GRÁFICO 1

Opinión respecto del voto de chilenos en el extranjero, 2008, 2010 y 2012



Fuente: Encuestas Auditoría a la Democracia, 2008 y 2010 y 2012.

I. El derecho a voto

En Chile, la Constitución establece que el sufragio es un derecho de los ciudadanos y que pueden votar todos quienes tengan nacionalidad chilena, sean mayores de dieciocho años y no hayan cumplido penas de presidio mayores a tres años y un día. Las razones para restringir el ejercicio del voto no son arbitrarias ni las puede decidir en forma discrecional alguna persona o autoridad, sino que están estrictamente limitadas en la ley. Quienes cumplen con dichos requisitos, quedan inscritos automáticamente en los registros electorales y se encuentran en condiciones de ejercer su derecho.

Este mecanismo de inscripción automática y voto voluntario se ha aplicado desde las elecciones municipales de 2012. Anteriormente, el voto era obligatorio para todas las personas que se inscribían voluntariamente en los registros electorales. El cambio se gestó a través de una reforma a la Constitución en 2009, mediante la Ley 20.337, que establece que el sufragio en Chile es voluntario; y la promulgación en 2012 de la Ley 20.568 –que modifica la Ley 18.556 Orgánica Constitucional sobre el sistema de inscripciones electorales y el Servicio Electoral–,

que regula la inscripción automática, transforma el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones, que permitió que la reforma constitucional fuese operativa.

Personas que no hayan nacido en Chile pueden votar si adquieren la nacionalidad chilena o cuentan con un certificado de vecindad de que han permanecido por más de cinco años en Chile. No hay ninguna prohibición de votar para personas analfabetas, con dificultades físicas, discapacitadas o de edad avanzada.

No pueden votar los chilenos en el extranjero, ya sea que se trate de vecindados en otros países en forma permanente o que se encuentren fuera del país en forma temporal al momento de una elección. Es preciso destacar que los chilenos que se encuentran en el extranjero están imposibilitados de votar no por impedimento constitucional o porque alguna ley explicita que el derecho se pierde por no encontrarse en territorio chileno. Más bien, se trata de un impedimento práctico por falta de implementación legal e institucional que permita a las personas de nacionalidad chilena, automáticamente inscritas en los registros electorales de alguna comuna, sufragar en un lugar distinto a la mesa de votación que le corresponde.

En la actualidad, la discusión para ampliar el derecho o la posibilidad de voto gira en torno a permitir o no la posibilidad de que chilenos en el extranjero participen de los comicios. El voto de ciudadanos en el extranjero es una realidad en muchos países del mundo y en Chile se ha discutido por más de una década. Además, una alta proporción de ciudadanos, consultados en estudios de opinión pública, se inclina a permitir la participación en los comicios de aquellos chilenos que se encuentran fuera del territorio. En el presente, diversos sectores políticos proponen hacer de esta ampliación del padrón electoral una realidad.

Los principales puntos de desencuentro al momento de legislar en este tema se dan por no existir acuerdo en cuanto a si se debe permitir el voto de todos los chilenos en el extranjero o

solamente a aquellos que cumplen con ciertas condiciones, como mantener un vínculo concreto con el país. El debate continúa porque aún no se define si el voto en el extranjero debe estar sujeto a condiciones, ni qué condiciones son las que se exigirían. También se discute qué tipo de cargos debiera poder elegirse desde fuera del territorio o si es necesario crear representantes específicos para quienes habitan en el extranjero. Al finalizar la última actualización de este informe, había sido aprobado en la sala del Senado y esperaba su discusión en la Cámara de Diputados, un proyecto de ley que modificaba la constitución para permitir el sufragio de los chilenos en el exterior en elecciones presidenciales y plebiscitos nacionales, exigiendo por requisito (a modo de vínculo con el país) manifestar expresamente la intención de votar antes de cada elección o plebiscito.

cual los candidatos buscan conquistar a través de sus propuestas.

El hecho de tener que hacer un trámite para inscribirse fue durante largo tiempo una característica del proceso electoral chileno que fue cuestionada, ya que se imponía un costo a las personas para participar de las elecciones, lo que obstaculizaba el derecho a sufragio y restringía el tamaño del electorado. Además, una vez inscrita, la persona estaba obligada a votar en cada elección y no podía ser borrada de los registros electorales. Aunque la obligatoriedad del voto fue una de las razones que señalaron los no inscritos para mantenerse al margen de los procesos electorales, la mayoría de las respuestas apuntaron más a problemas de legitimidad e identificación con las fuerzas políticas que al mecanismo de inscripción propiamente tal.

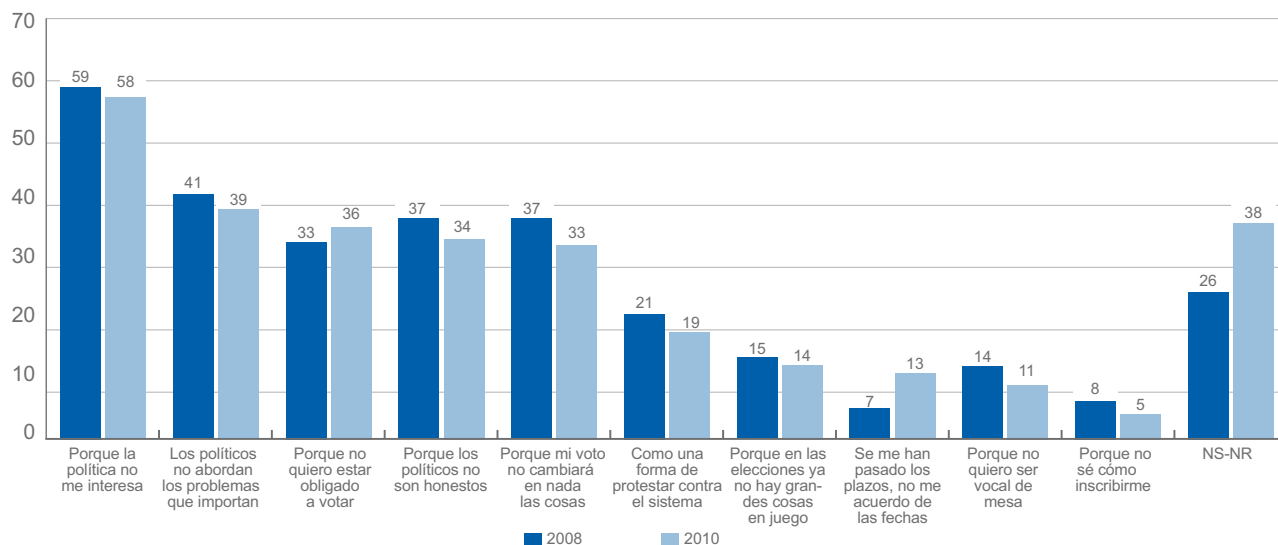
Para modificar el sistema de registro, los nuevos electores se inscribieron aprovechando los cupos vacantes en cada registro por fallecimiento de los electores más antiguos y se abrieron nuevos cupos en caso de ser necesario. Con ello, el registro dejó de estar dividido entre hombres y mujeres, y todo el proceso de elección pasó a ser mixto. Con anterioridad, la inscripción era separada y el proceso de votación se realizaba,

II. Mecanismos de inscripción

Estar inscrito en los registros electorales es un requisito previo para votar. En tanto las características del proceso o la modalidad de inscripción establecen quién queda habilitado para votar, terminan por definir las características del padrón electoral, es decir, la parte de la población a la

GRÁFICO 2

Principales razones para no inscribirse en registros electorales, 2008 y 2010



Fuente: Encuestas Auditoría a la Democracia 2008 y 2010.

Nota: La pregunta fue: "¿Por qué no se ha inscrito usted en los registros electorales para poder votar?". Total menciones: 300%. Solamente se consideran los no inscritos.

donde era posible, en locales exclusivos para hombres y mujeres.

La inscripción automática resolvió un problema que limitaba la posibilidad de inscripción previa a las elecciones. Hasta 2011 no se realizaban inscripciones cuando quedaban menos de noventa días para una elección. Durante ese tiempo, las Juntas Inscriptoras se encontraban cerradas. Luego de una elección, se volvía a aceptar inscripciones el primer día hábil del mes subsiguiente a la fecha en que el Tribunal Calificador de Elecciones terminaba de calificar la elección. En la práctica, esto significaba que en un año electoral no era posible inscribirse por cerca de cinco meses, debido a lo cual un número importante de personas –motivadas por las campañas políticas y las propuestas de los candidatos– que deseaban participar no podían hacerlo. Tras el cambio legal, el elector tiene plena libertad, la posibilidad de voto existe y la decisión de ejercer el derecho o abstenerse no está limitada por aspectos técnicos.

III. El proceso de votación

La Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios (18.700) regula el proceso de votación y escrutinio de votos en Chile. Este proceso se encuentra normado de manera precisa para el correcto funcionamiento de los comicios, para garantizar su seguridad, la libertad de los electores al momento de ejercer su voto y la veracidad de los resultados.

El proceso de votación es justo e inclusivo porque permite que las personas inscritas ejerzan su voto con relativa facilidad en todo el territorio y en un ambiente de calma y seguridad reconocido, sin privilegiar las posibilidades de acceso y ejercicio del voto de grupos específicos. La aplicación de la ley ha dado garantías a todos los sectores, gracias a lo cual los resultados electorales son aceptados y reconocidos ampliamente por la ciudadanía.

Seguridad del proceso de votación

Para una elección resulta fundamental que la seguridad de los votantes y el cumplimiento cabal

de la ley se encuentren garantizados. Importa la seguridad el día de la votación dentro y fuera de los lugares de sufragio, para que el elector pueda acercarse a los locales y ejercer su voto de manera libre. También es necesaria la seguridad los días previos y posteriores a la votación, para certificar la integridad del voto, de los materiales necesarios para sufragar y para que no se manipulen los resultados.

Desde el retorno a la democracia, en Chile las elecciones se han desarrollado en un ambiente de calma previo a la elección, durante y después de la misma. No se han producido enfrentamientos entre opositores políticos o contra las autoridades de turno, ni tampoco ha habido situaciones anormales de violencia u otro impedimento para el acceso a los locales de votación. En todo el territorio los electores se enfrentan a las mismas condiciones el día de elecciones.

Los locales de votación los eligen las Juntas Electorales luego de evaluar la infraestructura disponible en cada circunscripción electoral. De esta forma, se establece cuáles son los locales públicos o privados más adecuados para la realización de comicios. Desde dos días antes de las elecciones hasta el final del trabajo de los colegios escrutadores, el mantenimiento del orden público en los locales de votación le corresponde a las Fuerzas Armadas y a Carabineros.

La seguridad y el orden público, como siempre, está a cargo de Carabineros de Chile, quien lleva adelante planes especiales para garantizar el correcto desarrollo de los comicios y para facilitar el acceso de los votantes a sus respectivos locales de votación.

Las elecciones se realizan los días domingo para facilitar la concurrencia a las urnas de los trabajadores y asegurar un tránsito ágil dentro de las ciudades. No se prohíbe la circulación de vehículos o personas ni el funcionamiento del comercio, salvo la venta de bebidas alcohólicas el día de la elección y hasta 4 horas después de terminada la votación. Corresponde a Carabineros fiscalizar el cumplimiento de la “ley seca”.

Acceso al lugar de votación

El libre acceso al local de votación es fundamental para que la ciudadanía pueda participar de las elecciones y ejercer su derecho a voto. Las dificultades de acceso pueden actuar como un desincentivo para el sufragio, a la vez que condiciones desiguales a lo largo del territorio atentan contra la fundamental igualdad que radica en el voto. Así, se debe facilitar el acceso a los lugares donde es posible sufragar, los cuales deben presentar condiciones similares.

En Chile, las condiciones de acceso al lugar de votación son apropiadas para facilitar al votante el ejercicio de su voto en todo el territorio, si bien se puede considerar que el acceso es de una dificultad moderada. La mayor restricción que se presenta el día de votación es aquella que establece que cada persona puede votar en un específico local de votación y que debe presentarse físicamente para votar. Se considera una restricción porque en algunos países hay mayor flexibilidad respecto del lugar de sufragio, lo cual le permite al elector elegir el lugar de votación que más le convenga. También se deben considerar alternativas que no se han implementado en Chile, como el voto electrónico, que no requiere que el elector se transporte para ir a votar.

Pese a lo anterior, los locales de votación a los que concurre el elector corresponden a su comuna de domicilio electoral, que puede ser aquel lugar de residencia, de trabajo o de estudios de los ciudadanos. De ahí que, principalmente en las ciudades, no sea necesario recorrer grandes distancias para sufragar. En zonas rurales y en caso de cambio de domicilio del elector, concurrir a las urnas puede resultar más complejo.

Privacidad del voto

Una norma básica democrática es que el voto debe ser secreto para garantizar la libre decisión del votante; con ello se evita que el elector se sienta presionado por que otras personas puedan conocer su preferencia política.

En Chile, el proceso de votación está normado para que el voto sea secreto. La propia Constitución establece en su artículo 15 que el sufragio en

Chile es secreto. La normativa electoral establece que la cédula electoral o papeleta de votación debe estar diseñada de tal manera que la preferencia señalada por el votante no pueda ser vista por nadie más. Estas condiciones se cumplen en todo el territorio. Es el Servel el organismo encargado de determinar el diseño de la papeleta en las distintas circunscripciones.

El voto se realiza al interior de una cámara secreta, lo que garantiza la privacidad del elector. El votante ingresa a dicha cámara secreta solo, a no ser que requiera ayuda para votar. Por lo general, la cámara secreta se construye especialmente para la elección. Puede haber hasta dos cámaras por cada mesa de votación.

IV. Intimidación y abuso en el ejercicio del voto

Las situaciones de intimidación y abuso de los votantes son una seria amenaza para la democracia en tanto limitan la posibilidad de los electores de ejercer libremente el voto. Al respecto, en Chile no se detecta una práctica evidente o sistemática de intimidación o abuso de los votantes que coarte sus posibilidades de ejercer libremente el voto y manifestar su preferencia de candidatos, ya sea por parte de las autoridades en ejercicio o de sus contendores, de poderes institucionales o intereses económicos. Si bien es cierto que la ocurrencia de hechos aislados de este tipo no puede descartarse de plano, es esperable que se vuelvan más esporádicos, ya que la ciudadanía conoce mejor la ley, está más informada de sus derechos como votante y confía en que estas situaciones sean investigadas y sancionadas.

Las características del proceso de votación en Chile dificultan que la intimidación o abuso sea efectiva, en especial para el ciudadano informado. El secreto del voto es una obligación para los ciudadanos, y violar el secreto de sufragio es una conducta que se castiga con pena de reclusión menor. La cédula electoral es única, no es traslúcida y una vez doblada no es posible conocer cómo votó la persona. Los miembros de

la mesa de votación son elegidos sin considerar sus ideas políticas.

No se permite la publicidad o campaña dentro del local de votación, lo que dificulta la posibilidad de influir en el votante el día de la elección y que la intimidación sea disfrazada de propaganda. Las reuniones públicas de carácter electoral están prohibidas dos días antes de la elección. Además, la ley establece que las sedes de los partidos políticos y de los candidatos independientes se deben fiscalizar para saber si se realizan actividades de propaganda o se practica el cohecho.

El intervencionismo electoral ha sido mencionado como una probable amenaza al apropiado desarrollo de los procesos electorarios chilenos ya que existiría la práctica, por parte de las autoridades de turno, de beneficiar sus candidaturas de reelección o las candidaturas de otros miembros de su coalición. Se ha criticado el aumento del gasto de los gobiernos durante el año de elecciones como forma de lograr apoyo para la coalición política. También es posible ver que, aprovechando su notoriedad mediática, algunas autoridades apoyan directamente a algunos candidatos. Sin duda, este aspecto debe considerarse cuando se evalúan las elecciones en cualquier país, pues el riesgo del uso indebido de recursos públicos y de intervencionismo, que distorsiona una competencia igualitaria, está siempre latente. Si bien se actúa dentro de los límites legales, es claro que estas prácticas no favorecen la competencia política justa; por ello, es importante generar mecanismos que las minimicen.

V. Independencia del proceso de inscripción, votación y calificación

Para evaluar la independencia del proceso de inscripción, votación y calificación de elecciones es preciso tener en cuenta cómo funciona la institucionalidad electoral en el país, tanto en lo que respecta a los organismos de administración electoral como a los organismos de justicia electoral. Es necesario conocer el rol de cada organismo

en el proceso electoral y de quienes integran dichos organismos para reconocer los riesgos de falta de independencia y posibles influencias sobre sus actos y decisiones.

Tanto en los organismos de administración electoral como en los organismos de justicia electoral y otros que se constituyen para el funcionamiento de los comicios, se constata independencia del control del gobierno o de los partidos políticos. Los organismos son autónomos, las autoridades o gobiernos de turno no participan de sus decisiones y no gozan de atribuciones exclusivas de nombramiento.

La institucionalidad electoral en el país considera distintos organismos que cumplen funciones de administración electoral o de justicia electoral.

Servicio Electoral

El Servicio Electoral (Servel) es el órgano superior de la administración electoral en Chile. Se creó en 1986, con la publicación de la Ley 18.556 sobre el sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral, como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Servel se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior. El director del Servel es escogido por un consejo directivo de una quina elaborada por el Consejo de Alta Dirección Pública. El director no puede tener filiación partidaria.

La Ley 20.580 estableció la creación del Consejo Directivo del Servicio Electoral, que se compone de cinco miembros designados por el Presidente de la República previo acuerdo con el Senado, adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. Dicho consejo supervisa los actos del director y formula y aprueba las decisiones que emanan del Servicio. Entre otras funciones, el Consejo Directivo designa miembros de Juntas Electorales a propuesta del director, vela por el cumplimiento de las normas electorales, aprueba la propuesta de presupuesto del Servicio, designa y remueve al director, aprueba los padrones electorales, y aprueba bases de licitación.

Las principales funciones del Servel son las siguientes:

- Dar instrucciones generales sobre la aplicación de las normas electorales.
- Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales que la ley establece, y velar por el cumplimiento de las normas electorales.
- Formar, y mantener y actualizar el padrón electoral, tomando en cuenta en el registro a las personas con derecho a sufragio suspendido y aquellas que hayan perdido su calidad de ciudadanos.
- Resolver directamente sobre el diseño e impresión de documentos que se utilicen en la inscripción electoral, y sobre las cédulas y útiles electorales.
- Llevar el registro de partidos políticos, el duplicado de los registros generales de afiliados a partidos y ejercer las demás atribuciones y funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional de los partidos políticos.
- Ejecutar las acciones dispuestas por la ley de votaciones populares y escrutinios, para la preparación y realización de los procesos eleccionarios y plebiscitarios.

Tribunal Calificador de Elecciones

El Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) es el máximo organismo de justicia electoral chilena, al que —de acuerdo con la Constitución— le corresponde conocer el escrutinio de las elecciones presidenciales y parlamentarias, resolviendo las reclamaciones que se produzcan y proclamando a quienes resulten ganadores.

Está integrado por cinco miembros, que reciben el trato de ministros y duran cuatro años en funciones. Cuatro de los integrantes corresponden a ministros de la Corte Suprema en ejercicio, designados por la propia Corte mediante sorteo. El quinto miembro es designado también por la Corte Suprema mediante el mismo mecanismo, de entre ciudadanos que hayan ejercido el cargo de presidente o vicepresidente de alguna Cámara del Congreso por al menos un año.

La Constitución establece que las designaciones para el Tricel no pueden recaer sobre personas que sean parlamentarios, candidatos a cargos de

elección popular, ministros de Estado o dirigentes de partidos políticos.

La ley orgánica constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones entrega autonomía al Tricel, dota a sus miembros de fuero similar al de los parlamentarios y los considera inviolables por las opiniones que manifiesten y por los votos que emitan en el desempeño de sus cargos.

Tribunales Electorales Regionales

La justicia electoral chilena está también integrada por Tribunales Electorales Regionales, que se encargan de calificar las elecciones gremiales y las prescritas por la Constitución. Estos tribunales están integrados por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta y por dos miembros elegidos por el Tricel, que duran cuatro años en sus cargos. Las apelaciones hechas a las decisiones de estos tribunales las resuelve el Tricel.

Juntas Electorales

Las Juntas Electorales son organismos de administración electoral que funcionan en cada provincia del país para decidir aspectos determinantes para la inscripción electoral. Su función es proponer al director del Servel la nómina de postulantes para ser designados miembros de las Juntas Inscriptoras, y designar, a proposición de los alcaldes, los locales en que se constituirán y funcionarán las Juntas Inscriptoras.

Las Juntas Electorales están integradas por el fiscal de la Corte de Apelaciones (en los casos en que la Corte se encuentre asentada en dicha capital provincial), el defensor público de la capital de la provincia y el conservador de bienes raíces de la misma. Si la capital provincial coincide con la ciudad de asiento de la Corte de Apelaciones, el notario público integra la junta.

Juntas Inscriptoras

Las Juntas Inscriptoras funcionan en cada comuna del país y, desde que la inscripción es automática y efectuada por Servel, operan únicamente para recibir solicitudes de cambio de domicilio electoral. Están integradas por tres miembros designados por el director del Servel, dos de ellos seleccionados de una cuaterna presentada por la Junta Electoral.

Oficinas electorales

En cada local de votación funciona una oficina electoral. Al delegado encargado de cada oficina, designado por la Junta Electoral respectiva, le corresponde velar por el correcto desarrollo del proceso electoral en dicho local, además de recibir y comunicar a la Junta Electoral la minuta con el resultado de los escrutinios. La Ley 18.700 establece que dicho cargo deberá recaer preferentemente en un notario público, secretario de juzgado de letras o de policía local, receptor judicial o miembros de Juntas Inscriptoras.

TABLA 1
Normativa electoral chilena

Leyes electorales	Aspectos que considera en relación con las elecciones
Constitución Política	Ciudadanía y derecho a voto, libertad de asociación y partidos políticos, plebiscitos, elección presidencial, elección parlamentaria, elección municipal, elección de consejeros regionales, requisitos e inhabilidades para ser candidato, justicia electoral.
Ley 18.556, ley orgánica constitucional sobre el sistema de inscripciones electorales y servicio electoral	Servicio Electoral y otros órganos electorales, inscripción de electores, mantenimiento del orden durante elecciones, y sanciones.
Ley 18.603, ley orgánica constitucional de los partidos políticos	Actividades propias de los partidos, constitución de partidos, afiliación a partidos, organización interna, financiamiento, fusión y disolución, sanciones, y tribunales competentes.
Ley N° 18.695, ley orgánica constitucional de Municipalidades	Mecanismo de elección del alcalde y concejales, incompatibilidades e inhabilidades en los cargos, requisitos para ser electo cargos de alcalde y concejales, candidaturas, normas de elección, escrutinios, plebiscitos comunales.
Ley 18.700, ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios	Sistema electoral binominal, distritaje, preparación de elecciones presidenciales y parlamentarias, presentación e inscripción de candidaturas, cédulas electorales, propaganda y publicidad, proceso de votación, escrutinio, reclamaciones electorales, calificación de elecciones, mantenimiento del orden público, sanciones por incumplimiento de ley.
Ley 19.175, ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional	Mecanismo de elección de miembros del consejo regional, requisitos, inhabilidades.
Ley 19.884, ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral	Gasto electoral, límites, financiamiento de campañas, financiamiento público, transparencia, prohibiciones, sanción, control de ingresos y gastos, contabilidad electoral.
Ley 19.885, ley que incentiva y norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos	Beneficios derivados de donaciones a entidades políticas.
Ley 18.460, ley orgánica constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones	Organización del tribunal, integrantes, funcionamiento y competencias.
Ley 18.593, ley de los Tribunales Electorales Regionales	Constitución del tribunal, integrantes, inhabilidades e incompatibilidades, funciones del tribunal.
Ley 20.568, ley que regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones, y modifica la ley 18.556, ley electoral	Nuevo procedimiento de inscripción y votación, cambios a los registros electorales, actualización del los registros electorales.

Fuente: Elaboración propia.

Mesas receptoras de sufragios

Las mesas receptoras de sufragio en las cuales los electores realizan su voto están integradas por miembros o vocales de mesa, cuyo papel es asistir a los electores, certificar el correcto funcionamiento del proceso y realizar el escrutinio de los votos.

Los vocales son nombrados por la Junta Electoral de entre los votantes a quienes les corresponde votar en cada mesa. Cada miembro de la Junta Electoral elige a cinco candidatos que considere aptos para dicha tarea. Se considera para ello la información de los registros electorales, que incluye el oficio o profesión de la persona. No es posible conocer la orientación política del seleccionado. De los candidatos se eligen cinco personas por sorteo.

Colegios escrutadores

Los colegios escrutadores se encargan de reunir las actas de los escrutinios realizados en las mesas receptoras el día de la elección, sumando los votos que en ellas se consignan. Hay al menos un colegio escrutador por cada Junta Electoral y su número es determinado por el director del Servel. Luego del escrutinio, se envían nuevas actas al Servel y al Tricel.

Cada colegio está compuesto por seis miembros titulares y seis miembros suplentes designados por las Juntas electorales, escogidos mediante sorteo, en audiencia pública, a partir de una nómina elaborada por los miembros de la Junta Electoral, que incluye a personas consideradas aptas para dicha tarea y cuyo domicilio electoral corresponde al lugar donde sesionará el consejo.

VI. Normativa electoral chilena

Los asuntos relacionados con las elecciones populares en Chile se encuentran normados por diferentes leyes que remiten a aspectos tan diversos como los mecanismos de selección de cargos, los requisitos para ser candidatos, el financiamiento de campañas, la presentación de candidaturas, los organismos a cargo del proceso electoral, la justicia electoral, entre muchos otros.

¿En qué medida son justos los procedimientos de inscripción de candidatos y partidos?

Esta pregunta pretende establecer cómo se ejercita en Chile el derecho a participar políticamente más allá del ejercicio del voto, con el objeto de evaluar la democracia en el país teniendo en cuenta siempre la garantía igualitaria de derechos amplios por parte de los ciudadanos.

Se busca evaluar los mecanismos a través de los cuales se permite a las personas, sin discriminación, ejercer su derecho a “participar de los asuntos públicos, ser elegidos y tener acceso a las funciones públicas del país”, como lo señala el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Interesa saber si los procedimientos para inscribir candidaturas y partidos políticos son efectivamente inclusivos y no discriminatorios, permitiendo que las personas participen de manera protagónica de los asuntos públicos.

En esta sección se constata que los procedimientos de inscripción son justos, que no existe impedimento formal para que cualquier ciudadano con requisitos mínimos de edad, educación y que demuestra contar con apoyo popular pueda presentar e inscribir candidaturas, o para que grupos de ciudadanos organizados puedan agruparse en un partido político. No se advierten limitantes para la participación como candidatos o para la actividad partidaria basadas en las ideas políticas, salvo en los casos en que se promueven principios que atentan contra los valores democráticos. Así, no hay prohibición de funcionamiento para ningún partido en específico.

Sin embargo, se advierten desigualdades en las posibilidades de los ciudadanos de inscribir candidaturas dependiendo de si pertenecen o no a partidos políticos: los partidos y sus militantes pueden realizar procesos de manera simple y rápida, mientras que los candidatos independientes deben pasar por un proceso de recolección de firmas (la cantidad depende del cargo al que postulan y del número de electores del distrito

o comuna), certificar las firmas en una notaría y asumir el costo de la inscripción. Las exigencias para inscribir partidos o candidaturas fuera de los partidos existentes generan en la práctica una barrera de entrada relativamente alta a la competencia electoral, y protege a los actores tradicionales y partidos más grandes de posibles nuevos actores emergentes.

Requisitos para ocupar cargos de elección popular

La Constitución Política de Chile establece los requisitos que deben cumplir las personas que deseen ejercer cargos de elección popular en el país. Los requisitos establecidos se refieren a atributos que se relacionan con condiciones aptas para desempeñar el cargo, como la edad, el nivel de estudios, la residencia en el lugar que se representará o donde se ejerce el cargo. A pesar de estos requisitos, la Constitución establece en su artículo 18 que por ley se garantiza la plena igualdad entre los independientes y los militantes de partidos políticos.

Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales

TABLA 2
Requisitos para ocupar cargos de elección popular

Cargo	Requisitos
Presidente	Nacionalidad chilena, ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cumplido 35 años de edad.
Senador	Ser ciudadano con derecho a sufragio, al menos 35 años de edad, dos años de residencia en la región representada, haber cursado enseñanza media.
Diputado	Ser ciudadano con derecho a sufragio, al menos 21 años de edad, dos años de residencia en la región representada. Haber cursado enseñanza media.
Alcalde y concejal	Ser ciudadano con derecho a sufragio, saber leer y escribir, haber cursado enseñanza media, tener residencia en la región de la comuna o agrupación de comunas durante los últimos dos años anteriores a la elección, tener la situación militar al día y no estar afecto a alguna de las inhabilidades establecidas en la ley.
Consejero regional	Ser ciudadano con derecho a sufragio, mayor de edad, saber leer y escribir y tener residencia en la región durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

Fuente: Elaboración propia.

y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.

El límite de edad en el caso de candidatos políticos es un requisito más restrictivo que en el caso del ejercicio del voto. Únicamente los cargos de alcaldes y concejales pueden ser ocupados por personas de dieciocho años de edad. En todos los otros casos, la edad requerida es mayor. El requerimiento de edad ha ido disminuyendo para permitir la emergencia de liderazgos más jóvenes a la arena política, sin embargo, ha resultado excepcional ver a personas de menos de cuarenta años en cargos de representación popular en el país.

El requisito de tener residencia en el lugar al cual se postula busca que la persona tenga conocimiento de las necesidades del territorio al que representa y que las decisiones que tome una vez electo también le afecten personalmente. El requisito de residencia no impide que muchos candidatos se presenten a elecciones en lugares donde no residen verdaderamente, pero donde la competencia resulta atractiva en tanto puede asegurarles un cupo en el Congreso o una alcaldía que usarán como peldaño para otros cargos en el futuro.

Los requisitos de nivel de educación que se establecen son bajos si se considera que en Chile la educación media o secundaria es obligatoria. Además, varían según el cargo al que se postula. Esta restricción no debiera ser impedimento para personas interesadas en presentarse como candidatos en tanto se entiende que al cumplir los dieciocho años ya se ha cursado la educación secundaria.

De esta forma, no se excluye a ningún ciudadano que cumpla con los requisitos de ciudadanía, edad, residencia y educación anteriormente se-

ñalados, en tanto acompañe la presentación de la candidatura con la firma de patrocinio hecha ante un notario por un número especificado de ciudadanos.

En el caso de las elecciones parlamentarias, el número de firmas patrocinantes debe ser igual o mayor al 0,5% de los votos de la última elección, en el mismo distrito o circunscripción. En el caso de las candidaturas presidenciales independientes, el número de firmas corresponde al 0,5% de los sufragios de la última elección a diputados. Para las elecciones municipales, las candidaturas de alcaldes y concejales deben ser patrocinadas por un número de electores no inferior al 0,5% de los votos sufragados en la última elección en la comuna. .

Inscripción de partidos

En Chile, el derecho a asociación en partidos políticos se encuentra consagrado en la Constitución Política y la inscripción de partidos políticos se acoge a los procedimientos y requisitos establecidos en la Ley 18.603 orgánica constitucional de los partidos políticos. En ella se establece que los partidos quedan legalmente constituidos cuando son inscritos en el registro de partidos políticos, el cual depende del Servel.

No se prohíbe la formación o funcionamiento de ningún partido debido a las ideas o postulados que defienda. La Constitución garantiza, en el numeral 15 del artículo 19, el pluralismo político, si bien establece que organizaciones que no respeten los principios básicos de una democracia serán declaradas inconstitucionales:

La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Para constituir un partido político se requiere que quienes lo organizan sean al menos cien ciudadanos inscritos en los registros electorales y que no pertenezcan a otro partido. Luego de cumplir con un trámite que incluye especificar la declaración de principios, los estatutos del partido y los miembros de la directiva, los partidos en formación tienen un plazo de 210 días para afiliar a sus miembros. En dicho plazo se debe inscribir un número de personas no inferior al 0,5% del electorado que votó en la última elección de diputados, en cada una de las regiones donde se constituye el partido. Para que el partido sea inscrito en el registro por el director del Servel, esta cantidad de afiliados se debe alcanzar en al menos ocho regiones del país o en tres regiones contiguas.

El proceso de inscripción representa una barrera formal de acceso al sistema de partidos para muchos grupos que no cuentan con apoyo más allá de un territorio geográfico limitado y para quienes no cuentan con los recursos necesarios para financiar la organización y movilización que el proceso de inscripción requiere. Sin embargo, la principal barrera de acceso y permanencia en las competencias electorales radica en el requisito de un umbral de apoyo electoral que todo partido debe cumplir de acuerdo con la normativa vigente. Esto es, un partido puede ser disuelto si no obtiene al menos el 5% de la votación en la elección de diputados en al menos ocho regiones del país o en tres regiones contiguas, salvo que elija a al menos cuatro parlamentarios en aquella elección. Esto implica, en términos prácticos, un impedimento de facto para la existencia de partidos pequeños o de carácter regional.

¿En qué medida el sistema electoral permite a los votantes una gama de opciones eficaz, hasta qué punto son sus votos válidos de igual manera, y en qué medida la composición del legislativo y ejecutivo reflejan lo que eligen los votantes?

Dependiendo de la elección, en Chile se utilizan tres fórmulas electorales para seleccionar a sus autoridades: un sistema mayoritario puro para la elección de presidente y alcaldes, un sistema binominal para la elección de miembros del Congreso, y un sistema proporcional para la elección de consejeros municipales y regionales.

Los arreglos electorales que se utilizan hoy en Chile fueron diseñados durante el periodo de dictadura, salvo el sistema para la elección de autoridades locales y regionales, que se diseñó (y también reformó) después del retorno a la democracia. Esta diferencia de origen ha incidido en que mientras los sistemas electorales para las elecciones municipales y recientemente regionales cuentan con una alta legitimidad y hay acuerdo entre los actores políticos sobre su funcionamiento, el sistema binominal utilizado para las elecciones legislativas es cuestionado por diversos sectores de la sociedad.

En esta sección se analiza el funcionamiento del sistema binominal y sus efectos en la composición del Poder Legislativo. La evidencia presentada indica que este sistema ha contribuido a consolidar dos grandes conglomerados políticos, lo que controla la fragmentación partidaria al interior del legislativo y contribuye a la conformación de mayorías parlamentarias que permiten llevar adelante agendas legislativas y programas de gobierno. Al mismo tiempo, se ha constatado que el sistema binominal tiene efectos negativos en los niveles de competencia del sistema en los grados de representatividad y en las posibilidades que entrega para la inclusión de sectores históricamente marginados de la esfera política (mujeres, jóvenes e indígenas), así como de grupos políticos minoritarios.

La variedad de sistemas electorales utilizados en el mundo es enorme. Si bien es posible ordenar los sistemas según las grandes familias o fórmulas

TABLA 3

Descripción de elecciones presidencial, parlamentaria, municipal y regional

	Presidencial	Parlamentaria	Consejo Regional	Municipal	
				Alcalde	Concejales
1. Mecanismo o fórmula de conteo de votos	Mayoría absoluta	Proporcional binominal	Proporcional por cifra repartidora	Mayoría simple	Proporcional por cifra repartidora
2. Número de cargos en disputa	1	2	14,16,20,28 o 34, dependiendo de la población provincial	1	6, 8 o 10, dependiendo de la población comunal
3. Número de preferencias que manifiesta el elector	1	1	1	1	1
4. ¿Se permite reelección inmediata?	No	Sí, indefinida	Sí, indefinida	Sí, indefinida	Sí, indefinida

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Política de la República y la normativa electoral.

electorales utilizadas (mayoritario, proporcional y mixto), dentro de cada grupo existen variaciones muy significativas dependiendo de i) la fórmula matemática que se utilice para la repartición de votos, ii) la magnitud o tamaño de distrito utilizado, y iii) los tipos de lista (si vota por un individuo o un partido, si tiene uno o más votos) (IDEA, 2006).

Los dos tipos de sistemas más usados en el mundo para la elección de asambleas legislativas son de representación proporcional y mayoritaria, utilizados por el 35% y el 23% de los países, respectivamente (IDEA, 2012).¹ El sistema binominal que se usa en Chile para las elecciones legislativas está clasificado como un sistema proporcional cuya magnitud de distrito es la más pequeña posible dentro de esa familia (dos escaños por distrito).

El diseño electoral representa siempre un equilibrio delicado entre distintos principios: mientras algunos arreglos privilegian la representación, otros fortalecen la agregación de opiniones dentro del legislativo para asegurar la eficacia gubernamental o la gobernabilidad.

De acuerdo con el “Manual para el diseño de sistemas electorales”, de IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), las instituciones políticas moldean las

reglas del juego con las que se practica la democracia y con frecuencia se argumenta que, para bien o para mal, el sistema electoral es la institución política más fácil de manipular. En una elección, al transformar los votos emitidos en escaños para integrar la legislatura, la selección de un sistema electoral puede efectivamente determinar quién resulta elegido y qué partido accede al poder.

Incluso en el caso de que cada elector emita el mismo tipo de voto y que cada partido obtenga exactamente el mismo número de votos, un sistema electoral puede propiciar la formación de un gobierno de coalición o de un gobierno de minoría, mientras que otro le puede permitir a un partido lograr una mayoría (IDEA, 2006: 6).

Por otra parte, el manual señala que para diseñar un sistema electoral se debe tener en cuenta el contexto institucional y el sistema de partidos donde operará, así como los principios que se busca fomentar. Entrega un listado de por lo menos diez criterios relevantes para diseñar o evaluar el funcionamiento de un sistema electoral. Este listado no es exhaustivo, ya que en distintos contextos pueden surgir otros criterios relevantes. Los identificados por IDEA (2006) son los siguientes:

1. Ofrecer representación.
2. Hacer que las elecciones sean accesibles y significativas (competitividad e impredecibilidad de resultados).
3. Ofrecer incentivos para la conciliación.
4. Facilitar un gobierno estable y eficiente (gobernabilidad).
5. Asegurar que un gobierno rinda cuentas.
6. Asegurar que los representantes rindan cuentas.
7. Fortalecer a los partidos políticos.
8. Promover la oposición y supervisión legislativa.
9. Hacer de las elecciones un proceso sustentable.
10. Respetar las “normas internacionales”.

¹ Para consultar en detalle la distribución de sistemas electorales en el mundo, ver el sitio de IDEA Internacional, www.idea.int/esd/world_pie.cfm.

En la práctica, estos principios no pueden promoverse todos al mismo tiempo con la misma intensidad. A menudo alguno de ellos entra en contradicción con otro; por lo mismo, se requiere definir, a través de una deliberación amplia e inclusiva, qué principios son los que una comunidad desea promover en un determinado momento.

Considerando esta enorme variedad de arreglos electorales, en este capítulo se analizan los efectos específicos del sistema electoral binominal sobre la base de los principios que han estado presentes en la discusión sobre sus efectos en Chile: la capacidad para representar, y para promover la gobernabilidad y la competencia. Se parte del reconocimiento de que no existe un sistema electoral perfecto en abstracto y de que la elección o diseño de uno u otro mecanismo para transformar votos en escaños será más o menos adecuado dependiendo de los objetivos que se persigan y de las preferencias normativas que se privilegien.

I. Sistema binominal y representación

Los sistemas electorales traducen los votos en escaños o cargos electos. Una de sus funciones es representar las distintas preferencias de electores y electoras y las tendencias político-ideológicas de una sociedad.

El sistema electoral binominal, tal como se dijo, se caracteriza por la elección de dos parlamentarios en cada unidad territorial: dos diputados en cada distrito (60 en todo el país, eligiéndose 120 diputados), y dos Senadores por cada circunscripción (19 en el país, eligiéndose 38 senadores). Al concurrir los electores a las urnas se encuentran con candidatos que están afiliados a partidos políticos, agrupados a su vez en pactos electorales nacionales (existe también la posibilidad para los candidatos independientes de integrar los pactos, que deben ser de carácter nacional, no permitiéndose pactos subnacionales), y candidatos que se presentan independientes. Para que un voto sea válido, cada elector debe votar por un candidato, ya que las listas son abiertas, con un máximo de

dos candidatos por cada lista. En el caso de los independientes fuera de pacto, cada candidato es considerado como una lista. El conteo de votos se hace sumando los votos de los candidatos por listas. El primer parlamentario electo es aquel candidato más votado de la lista más votada. Su compañero de lista resulta electo si entre ambos logran al menos duplicar la cantidad de votos de la segunda lista más votada (lo que se conoce como un “doblaje”). Si ello no ocurre, el segundo candidato electo es aquel que obtiene la mayoría de votos de la segunda lista más votada.

A pesar de que hay diferencias importantes entre los distintos sistemas, ninguno logra traducir de manera perfecta las preferencias en escaños; todos implican algún grado de desproporcionalidad, aunque con diferencias muy significativas dependiendo de sus características específicas, tales como tipo de lista, magnitud de distrito y fórmula matemática para la distribución de votos. Esto es, todos los sistemas electorales, incluyendo el sistema binominal, producen distorsiones entre la cantidad de votos que cada lista o partido recibe y el número de escaños que obtiene.

Al comparar las diferencias entre el porcentaje de votos que obtienen las distintas opciones políticas que se les ofrecen a los ciudadanos con el porcentaje de escaños que finalmente consiguen, se tiene una medida de la desproporcionalidad del sistema electoral. A partir del concepto de desproporcionalidad se han elaborado distintos índices para su medición.

La información comparada muestra que las distintas medidas de desproporcionalidad no sitúan al sistema binominal entre los sistemas con la desproporcionalidad más elevada en comparación con los mecanismos utilizados en otras democracias de la región. El índice más sencillo de interpretar es el de Loosemore y Handy (L y H) cuyo valor indica que, en promedio, poco más del 12% de los escaños repartidos en las elecciones de diputados (14,4 escaños) se encuentran mal repartidos. El promedio para los países de la región incluidos en la tabla es de 13,62. Evaluar si dicho valor es alto o bajo depende de los principios normativos y de las

TABLA 4
Índices de desproporcionalidad en Latinoamérica, democracias con elecciones libres

País	L y H	Rae	Gallagher
Uruguay (1994-2004)	1,17	0,53	1,00
Honduras (1997-2005)	4,57	1,83	3,08
Nicaragua (1996-2006)	5,20	1,75	3,76
El Salvador (2000-2006)	7,19	1,61	4,68
Brasil (1998-2006)	7,36	0,61	3,14
Bolivia (1997-2005)	7,56	1,62	4,59
R. Dominicana (1998-2006)	9,47	2,63	6,39
Chile (1997-2005)	12,28	1,78	6,82
Costa Rica (1998-2006)	12,41	1,93	6,64
Colombia (1998-2006)	13,80	1,01	6,58
Perú (1995-2006)	15,53	3,28	10,15
Venezuela (1998-2005)	15,57	1,22	8,60
Argentina (1997-2005)*	16,97	1,97	32,87
Guatemala (1995-2003)	17,68	2,95	9,64
Panamá (1994-2004)	21,27	3,86	13,36
México (1994-2006)	23,61	6,44	18,53
Paraguay (1993-2003)	26,80	5,43	16,40
Ecuador (1998-2006)	26,80	5,43	16,40
Promedio	13,62	2,55	9,59

Fuente: Elaboración propia a partir de Bunker y Navia, 2010, p. 93.

* Para Argentina se usan las elecciones de mitad de periodo de 1997, 2001 y 2005.

expectativas que se tengan del sistema electoral. Bajo esta óptica, la posición que ocupa Chile a nivel comparado señala que la desproporcionalidad entre la proporción de votos y la proporción de escaños obtenidos no es extrema en abstracto.

El efecto político de la desproporcionalidad puede variar en los diferentes países, más allá de la magnitud de estos indicadores. El efecto de la desproporcionalidad va desde contextos en los que existe un sistema de partidos políticos fragmentado y cambiante, donde quienes van quedando fuera de las instituciones representativas son distintos cada vez, a un contexto de alta estabilidad del sistema político, en el que los excluidos son siempre los mismos.

En Chile, la desproporcionalidad en la traducción entre votos y escaños en la práctica

ha beneficiado a dos coaliciones, conformadas durante las últimas dos décadas esencialmente por los mismos partidos, que han obtenido sistemáticamente los más altos porcentajes de apoyo electoral, en desmedro de los partidos pequeños que no son parte de dichas coaliciones. Dadas las características específicas del sistema electoral binominal, las alternativas políticas que no se han unido a alguna de estas dos coaliciones han quedado permanentemente excluidas, y con ello, dejando sin representación política en el Congreso a una cantidad no menor de votantes que le ofrecen su apoyo.

La Concertación de Partidos por la Democracia y la Coalición por el Cambio (Alianza) son las coaliciones electoralmente mayoritarias que han concentrado los votos y la representación parlamentaria desde que se reinstauró la democracia. Así, entre 1989 y 2013, el porcentaje de votos obtenido por ambas coaliciones, en las elecciones de diputados y senadores, es en promedio del 89,4% para el caso de la Cámara Baja y del 90,6% para la Cámara Alta. A su vez, el porcentaje de escaños promedio obtenido por las coaliciones (sumadas) es del 97,8% para la Cámara de Diputados y del 99,3% en el caso del Senado. Por el contrario, otras fuerzas políticas se han visto subrepresentadas al punto de que sus parlamentarios no han sido elegidos pese a haber obtenido un porcentaje de votos cercano al 7% o 10% nacional y alcanzar, además, cerca del 30% en algunas zonas geográficas.

En el caso de las elecciones para la Cámara de Diputados, la sobrerrepresentación promedio (conjunta) de las coaliciones principales alcanza al 9,5%,² mientras que en el Senado llega al 8,2%.

Dentro de este cuadro general, en el caso de la Cámara Baja se observa, primero, que en todas las elecciones ambas coaliciones han logrado sobrerrepresentación. Segundo, que la sobrerrepresentación de cada una de las coaliciones ha sido relativamente estable en el tiempo. Tercero,

² La sobrerrepresentación se refiere a la diferencia entre el porcentaje de votos y el de escaños parlamentarios. En este caso es de 9,5, pues en promedio, la suma de los escaños es un 9,5% superior al porcentaje de votos obtenidos.

los niveles de sobrerrepresentación promedio de cada coalición son relativamente similares (4,8 de la Concertación, versus 4,7 de la Coalición). Es decir, en el caso de la Cámara Baja, ambas en conjunto se han visto favorecidas por la pérdida de votos de los demás actores en competencia.

En el caso del Senado la situación es distinta, sobre todo porque es la Coalición por el Cambio el grupo político que, al menos hasta 2005, fue la principal fuerza sobrerrepresentada. De hecho, hasta esa elección, las diferencias en la sobrerrepresentación de cada coalición son muy significativas a pesar de pequeñas fluctuaciones: mientras en la elección de 2005 la Concertación estuvo subrepresentada, en 2009 y 2013 la Concertación obtuvo una sobrerrepresentación mayor a la Coalición por el Cambio.

Al analizar la evidencia por partidos también se constatan diferencias relevantes en el efecto de sobrerrepresentación del sistema binominal en los distintos conglomerados.

La evidencia presentada aquí muestra que la sobrerrepresentación beneficia fundamentalmente al partido o pacto mayoritario de cada coalición. En la Alianza, inmediatamente después de la transición Renovación Nacional (RN) fue el partido más beneficiado por el efecto de sobrerrepresentación, pero a medida que la Unión Demócrata Independiente fue creciendo electoralmente, se fue “apoderando” del grueso de dicho efecto en su coalición. Mientras que en 1993, RN, con 3,8% más de votos que la UDI, obtuvo virtualmente el total de la sobrerrepresentación que favoreció al pacto (7,4 de RN vs. 0,4 de la UDI), en 2009, cuando la UDI superó en 7,2% a su socio RN, se llevó toda la sobrerrepresentación del pacto, dejando a RN sub representada.

En el caso de la Concertación el mismo análisis no es replicable, dado que la competencia se ha dado entre cuatro partidos -cinco si se considera

TABLA 5
Relación votos-escaños en Cámara de Diputados: 1989-2013

Año elección	Concertación			Coalición por el Cambio		
	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia
1989	51,5	57,5	6,0	34,2	40,0	5,8
1993	55,4	58,3	2,9	36,7	41,7	5,0
1997	50,5	57,5	7,0	36,3	39,2	2,9
2001	47,9	51,7	3,8	44,3	47,5	3,2
2005	51,8	54,2	2,4	38,7	45,0	6,3
2009	44,4	47,5	3,2	43,5	48,3	4,8
2013	47,7	55,8	8,1	36,2	40,8	4,7
Promedio	49,9	54,6	4,8	38,5	43,2	4,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio del Interior, disponibles en www.elecciones.gov.cl.

TABLA 6
Relación votos-escaños del Senado: 1989-2013

Año elección	Concertación			Coalición por el Cambio		
	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia
1989	54,6	57,9	3,3	34,9	42,1	7,2
1993	55,5	55,3	-0,2	37,3	50,0	12,7
1997	49,9	55,0	5,1	36,6	45,0	8,4
2001	51,3	50,0	-1,3	44,0	50,0	6,0
2005	55,7	55,0	-0,7	37,3	40,0	2,8
2009	43,3	50,0	6,7	45,2	50,0	4,8
2013	50,7	60,0	9,4	38,0	35,0	-3,0
Promedio	51,6	54,7	3,2	39,0	44,6	5,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio del Interior, disponibles en www.elecciones.gov.cl.

TABLA 7
Relación votos-escaños en elecciones de diputados, por partido. Coalición por el Cambio: 1989-2013

Año elección	UDI			RN		
	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia
1989	9,8	9,2	-0,7	18,3	24,2	5,9
1993	12,1	12,5	0,4	16,3	24,2	7,9
1997	14,5	14,2	-0,3	16,8	19,2	2,4
2001	25,2	25,8	0,6	13,8	15,0	1,2
2005	22,4	27,5	5,1	14,1	15,8	1,7
2009	23,1	30,8	7,8	17,8	15,0	-2,8
2013	18,9	24,2	5,2	14,9	15,8	0,9
Promedio	18,0	20,6	2,6	16,0	18,5	2,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio del Interior, disponibles en www.elecciones.gov.cl.

TABLA 8

Relación votos-escaños en elecciones de diputados, por partido. Concertación: 1989-2013

Año elección	PDC			PRSD			PS			PPD		
	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia
1989	26,0	31,7	5,7	3,8	4,2	0,3		...	...	11,5	13,3	1,9
1993	27,1	30,8	3,7	2,9	1,7	-1,2	11,9	12,5	0,6	11,8	12,5	0,7
1997	23,0	31,7	8,7	3,1	3,3	0,2	11,1	9,2	-1,9	12,6	13,3	0,8
2001	18,9	19,2	0,3	4,1	5,0	1,0	10,0	8,3	-1,7	12,7	16,7	4,0
2005	20,8	16,7	-4,1	3,5	5,8	2,3	10,1	12,5	2,5	15,4	17,5	2,1
2009	14,2	15,8	1,6	3,8	4,2	0,4	9,9	9,2	-0,7	12,7	15,0	2,3
2013	15,6	17,5	1,9	3,6	5,0	1,4	11,1	12,5	1,4	11,0	12,5	1,5
Promedio	20,8	23,3	2,5	3,6	4,2	0,6	10,7	10,7	0,0	12,5	14,4	1,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio del Interior, disponibles en www.elecciones.gov.cl.

TABLA 9

Distritos en los cuales resultó electo un candidato a diputado con menos votos que la segunda mayoría distrital, según coalición, 1989-2013

		1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	Total
Concertación									
Distritos donde obtiene escaño sin elegir primera o segunda mayoría individual	N	0	4	4	4	4	5	6	27
	%	0,0	6,7	6,7	6,7	6,7	8,3	10,0	6,4
Distritos donde ocurren doblajes	N	11	11	10	4	6	0	10	52
	%	18,3	18,3	16,7	6,7	10,0	0,0	16,7	12,4
Alianza									
Distritos sin elegir primera o segunda mayoría individual	N	14	7	6	4	7	5	4	47
	%	23,3	5,8	5,0	3,3	5,8	4,2	3,3	11,2
Distritos donde ocurren doblajes	N	0	1	1	1	1	1	1	6
	%	0,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,4
Total									
Distritos donde obtiene escaño sin elegir primera o segunda mayoría individual	N	14	11	10	8	11	10	10	74
	%	23,3	18,3	16,7	13,3	18,3	16,7	16,7	17,6
Distritos donde ocurren doblajes	N	11	12	11	5	7	1	11	58
	%	18,3	20,0	18,3	8,3	11,7	1,7	18,3	13,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en www.elecciones.gov.cl

al PC que integró en 2013 la Nueva Mayoría-, y el sistema binominal permite solamente dos candidatos de cada coalición. En este sentido, no puede hablarse de sobrerrepresentación puesto que los partidos no presentan candidato en varias circunscripciones y distritos. El resultado final tiene que ver con negociaciones políticas entre partidos, basadas en resultados electorales previos, encuestas y otros aspectos más subjetivos de la competencia por el poder.

Otra forma de apreciar el efecto del sistema electoral en la sobrerrepresentación de los dos princi-

pales bloques es observar la cantidad de distritos en los cuales no resulta electo un candidato que obtuvo la segunda mayor votación. Tal como se explicó anteriormente, los dos candidatos que obtengan individualmente la mayor cantidad de votos del territorio no son necesariamente aquellos que resultan electos. Puede ocurrir por tres razones: i) porque el candidato pertenece a una lista que no resulta entre las dos más votadas; ii) porque pertenece a la lista más votada que no alcanza a doblar a su competidora, iii) porque lidera en votos la segunda lista más votada, pero hubo doblaje con gran cantidad de votos concentrados en la primera mayoría del distrito.

Desde 1989 a 2013, en parte importante de los distritos ocurre que la segunda mayoría no alcanza un escaño. Si bien en un comienzo el efecto del binominal favoreció a la Coalición por el Cambio, a medida que la votación a las principales coaliciones fue igualándose en el tiempo, también la Concertación se vio favorecida con candidatos que llegaron al Congreso con un número de votos menor al de otros contrincantes. Así, en 2009 ambas coaliciones obtuvieron seis y cuatro diputados respectivamente, lo que implica que diez diputados llegaron a la Cámara habiendo obtenido menos votación que otros postulantes que alcanzaron el segundo lugar, pero cuyas listas no lograron el doblaje necesario para obtener los dos escaños por distrito. Si se considera todo el periodo, el número de parlamentarios en dicha situación llega a 64, lo que representa cerca del 9% del total de diputados electos en las siete elecciones.

En el periodo analizado, la Concertación logra mucho más frecuentemente el doblaje de la lista competidora, pero éste no necesariamente implica que el segundo candidato electo lo hace con pocos votos. Se da tanto el fenómeno de un candidato que “arrastra” a su compañero por alta votación, como dos candidatos con muy buen desempeño obteniendo las dos primeras mayorías.

La representación sustantiva: mujeres en el Congreso

La representatividad que entrega un determinado sistema electoral se asocia, por una parte, a la asignación de escaños entre partidos políticos y candidatos (que representan a su vez corrientes ideológicas) y, por otra, a la posibilidad de representar la diversidad sociodemográfica de una determinada comunidad. La heterogeneidad étnica, religiosa, geográfica y de género puede estar mejor o peor representada en los órganos de representación dependiendo en gran medida del tipo de sistema electoral que se utilice y de sus respectivas características internas.

Los distintos sistemas electorales generan incentivos que estructuran el comportamiento de los actores políticos, las estrategias de nominación de candidaturas y de campañas y, por lo mismo, las posibilidades de que sectores históricamente marginados del acceso a las esferas de poder puedan competir en igualdad de condiciones con quienes tienen un lugar privilegiado en las mismas.

En el caso específico de las mujeres, abundante evidencia internacional muestra que los sistemas de representación proporcional tienden a favorecer la elección de mujeres, mientras que los sistemas mayoritarios uninominales producen el efecto contrario (Norris, 2006; IDEA, 2002). Esto se debe fundamentalmente a los incentivos que dichos sistemas generan para que los partidos nominen listas heterogéneas para apelar a distintos sectores del electorado. En efecto, de acuerdo con el libro *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, editado por la organización IDEA Internacional, los diez países que encabezan la lista de Estados con

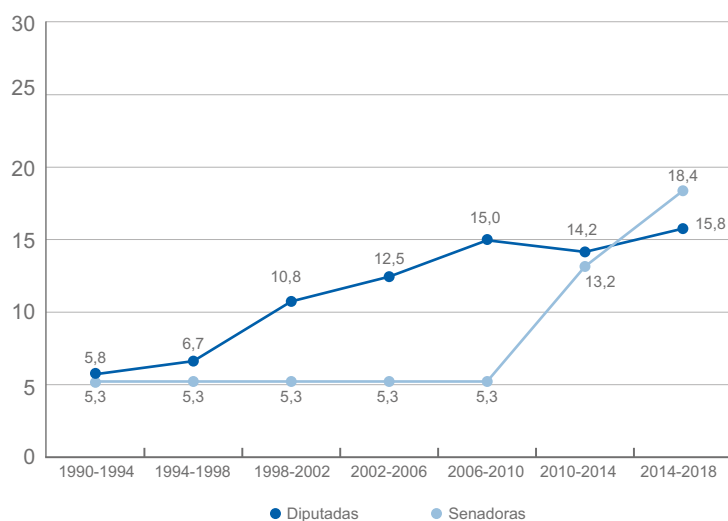
mayor representación femenina utilizan sistemas electorales de representación proporcional. Los sistemas mayoritarios en distritos uninominales han demostrado ser los peores para las mujeres desde este punto de vista (IDEA, 2002: 128). Por tanto, mientras más grande la magnitud de los distritos, tienden a ser electas una mayor cantidad de mujeres.

Por su parte, debido a su baja magnitud de distrito, el sistema binominal tiende a aumentar las barreras de entrada y dificultar el acceso a cargos de representación a mujeres y otros grupos considerados “desafiantes”. Como en la mayoría de los distritos y circunscripciones cada coalición espera conseguir sólo uno de los dos escaños en disputa, los incentivos son a mantener lo que se tiene (privilegiando a los incumbentes) y a nominar en casos de escaños abiertos a candidatos considerados altamente competitivos por los respectivos partidos.

Así, en la práctica, en lo que respecta a los incentivos para la representatividad, el sistema funciona como los sistemas mayoritarios.

Dado que se eligen dos candidatos por distrito o circunscripción, como se ha visto, uno por coalición, la rotación de candidatos es muy baja.

GRÁFICO 3
Proporción de escaños en el Congreso ocupados por mujeres electas, 1990-2018



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Servel, del Senado y de la Cámara de Diputados. Se considera el inicio de cada legislatura.

A la vez, para competir entre ellos los partidos eligen a los candidatos que consideran con más posibilidades de triunfar en las elecciones. En el caso de la representación de mujeres, la construcción general de las relaciones de género implica que los candidatos que los partidos eligen porque consideran más seguros sean principalmente hombres, lo que dificulta el aumento de mujeres efectivamente electas, representando luego de 2013 únicamente el 15,8% en la Cámara de Diputados y el 18,4% en el Senado. De esta forma, las diferencias iniciales de representación son difíciles de superar en el tiempo. La ventaja de los incumbentes y el poder que adquieren las cúpulas de los partidos en este tipo de sistema generan también un obstáculo para que nuevos liderazgos, aun en los mismos partidos, logren acceder al Parlamento y para que personas más jóvenes, de origen étnico y social diverso, puedan también postular a este tipo de cargos.

II. Sistema binominal, competencia y competitividad

Para que las elecciones sean “significativas”, es decir, que tengan una importancia real para los electores, se requiere que los resultados sean inciertos y que lo que esté en disputa parezca relevante a los ojos de la ciudadanía. De ahí la relevancia de la competencia para el buen funcionamiento de un sistema democrático. Mientras más competitivo, mayor la incertidumbre y mayor el interés de los ciudadanos por expresar su preferencia electoral.

La competencia ocurre cuando efectivamente hay candidaturas que disputan el acceso a cierto cargo. La competitividad se refiere a las condiciones en las cuales se da dicha competencia. Es decir, se supone que deben ofrecerse alternativas diversas para los ciudadanos, de modo que las elecciones no resulten predecibles puesto que existe una amenaza real para los incumbentes de ser reemplazados en sus cargos. Que el resultado de las elecciones sea predecible de antemano; que ciertos candidatos, en especial quienes buscan la reelección, no se vean amenazados ya sea por personas de otros partidos o de su

propio sector, indica que son los partidos y las coaliciones quienes, al nombrar un candidato, están decidiendo quién resultará electo, y no los propios ciudadanos.

Al revisar la rotación en el Parlamento y las características de la representación que genera el sistema binominal, es posible determinar que las contiendas electorales desde el retorno a la democracia han sido altamente predecibles y con escasa competencia efectiva para la percepción de los electores. En la práctica, son dos las coaliciones que se reparten los cargos en disputa, sin que se produzca gran incertidumbre en cada elección, ya que el sistema electoral binominal genera una suerte de empate entre las dos. Este es uno de los efectos negativos que más acuerdo genera en relación con el sistema binominal. No hay una competencia real entre coaliciones pues, en la práctica, cada una de las dos grandes fuerzas políticas logrará uno de los escaños en disputa en casi la totalidad de los distritos y, muy probablemente, en todas las circunscripciones.

La competitividad en la lucha por acceder al Congreso se ve mermada también en la competencia al interior de cada coalición. El sistema binominal obliga a cada lista a presentar un máximo de dos candidatos a cada elección y permite solo excepcionalmente que una misma coalición obtenga los dos escaños en disputa en cada circunscripción o distrito en que compite, siempre que los dos candidatos de una misma lista sumen más del doble de los votos que la segunda lista más votada. Esta exigencia es extremadamente alta en un sistema multipartidista como el chileno, y donde solo se alcanza de manera excepcional, por lo que genera incentivos para que los pactos prefieran nominar a solo un candidato que tenga altas posibilidades de ganar, de modo de asegurar un cupo en cada distrito.

La improbabilidad de obtener los dos escaños en disputa por distrito reduce drásticamente los incentivos para que una coalición presente dos candidatos competitivos. Se privilegia entonces la lógica de “el que tiene, mantiene”, que le entrega un blindaje electoral a los incumbentes y deja pocas opciones a los desafiantes. Los

incentivos del sistema fomentan la elaboración de acuerdos cupulares entre los partidos para blindar a sus candidatos seguros, y así presentar listas con un candidato fuerte y un candidato débil que pueda aportar algo de votos, pero que en ningún caso amenace al candidato principal. En varias ocasiones se han presentado candidatos en circunscripciones o distritos donde corren prácticamente solos en la elección, ya que no iban acompañados en la lista por personas con mínimas oportunidades de ser electas, y en muchos casos, por candidatos que ni siquiera realizan campaña. De ahí que los pactos de omisión explícitos e implícitos tiendan a dominar las competencias electorales para el Congreso. Únicamente en las circunscripciones o distritos donde una coalición ha obtenido resultados históricos muy positivos, los distintos pactos presentan dos candidatos fuertes que compiten dentro de un mismo pacto. Esto ocurre en uno o dos casos en cada elección senatorial.

Una forma de evidenciar la baja competencia que se registra entre compañeros de lista es revisar la diferencia entre los porcentajes de votos (en relación al total de votos válidos de la elección) obtenidos entre compañeros de lista en elecciones parlamentarias, desde 1989 hasta 2013. Se asume que la diferencia entre candidatos de una misma lista es un indicador de qué tan competitiva fue cada elección en términos de rendimiento electoral. Se verá que casi en un tercio de todos los distritos y circunscripciones en disputa en el periodo, la diferencia ha sido de más de 20 puntos porcentuales, lo que demuestra una clara situación de escasa competencia. Una diferencia menor al 5% de votos entre compañeros de lista, que podría interpretarse como casos de contiendas fuertemente competitivas, se da en dos de cada diez casos. Si bien se aprecian diferencias entre las dos coaliciones más votadas, de manera que la Concertación es la que más distritos de alta competencia registra, en ambos casos representan un número mayor los territorios donde un candidato gana con mucha facilidad. Esto ocurre tanto para el caso de los diputados como de los senadores. Si la medición fuera más estricta y se considerase una diferencia

de más de 10 puntos, un escenario de poca competencia, se tiene que sobre el 50% de los territorios disputados entre 1989 y 2013 son poco competitivos, de forma que uno de los candidatos gana holgadamente la elección.

Suele argumentarse que los efectos negativos del sistema binominal han ido disminuyendo a medida que los partidos se han adaptado al mismo, negociando y generando estrategias para mejorar su desempeño, lo que favorecería la representación y la competencia. Dicho argumento no resulta sostenible en este caso. Los datos para cada elección indican que la baja competencia incluso entre compañeros de lista se ha mantenido durante todo el periodo y que no ha existido una tendencia clara hacia una mejora en este ámbito. Desde 1989 a 2013 el porcentaje de distritos y circunscripciones donde la diferencia es estrecha entre compañeros de lista es notablemente menor que aquellos donde la diferencia es amplia.

En el caso de las elecciones senatoriales, dado que se disputan pocos cargos, se distorsiona mucho el análisis cuando existe una o dos circunscripciones muy particulares, ya sea por alta, baja o nula competencia. En el caso de las elecciones senatoriales, en 1993, 1997 y 2001 no hubo distritos en que la competencia entre candidatos de la Coalición fuera verdaderamente estrecha (5% de diferencia o menos) y en 2005 y 2009, solamente una circunscripción presentó una contienda reñida entre candidatos de la Concertación. Si bien el año 2005 en 50% de las circunscripciones donde se compitió hubo diferencia entre candidatos de la Coalición menor a 10 puntos, en 2009 esto solo ocurrió en un tercio de los casos y en los dos tercios restantes, la diferencia fue superior a

TABLA 10
Competencia electoral: porcentaje de distritos y circunscripciones según diferencia porcentual de votos obtenidos por compañeros de lista, resumen 1989-2013

		% ≤ 5	5 < % ≤ 10	10 < % ≤ 20	% > 20
Senatoriales	Concertación	25,9	17,6	23,6	32,9
	Coalición	19,6	22,4	21,1	36,9
Diputados	Concertación	22,5	15,6	28,9	33,1
	Coalición	20,0	16,7	30,0	33,3

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados por el Tricel.

Nota: Se consideran los votos válidamente emitidos.

TABLA 11

Competencia electoral: diferencia porcentual de votos entre compañeros de lista en elecciones senatoriales, 1989-2013

Elección senatorial	Lista	% ≤ 5	5 < % ≤ 10	10 < % ≤ 20	% > 20
1989	Concertación	42,1	15,8	5,3	36,8
	Coalición	26,3	26,3	31,6	15,8
1993	Concertación	33,3	11,1	33,3	22,3
	Coalición	0,0	22,2	22,2	55,6
1997	Concertación	40,0	30,0	20,0	10,0
	Coalición	0,0	50,0	40,0	10,0
2001	Concertación	22,3	33,3	11,1	33,3
	Coalición	0,0	11,1	11,1	77,8
2005	Concertación	10,0	0,0	40,0	50,0
	Coalición	40,0	10,0	30,0	20,0
2009	Concertación	11,1	33,3	22,3	33,3
	Coalición	33,3	0,0	0,0	66,7
2013	Concertación	22,2	0,0	33,3	44,4
	Coalición	37,5	37,5	12,5	12,5

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados por Servel y Tricel.

Nota: Se consideran los votos válidamente emitidos. Se consideran únicamente distritos y circunscripciones donde cada lista presentó dos candidatos.

TABLA 12

Competencia electoral: diferencia porcentual de votos entre compañeros de lista en elecciones de diputados, 1989-2013

Elección de Diputados	Lista	% ≤ 5	5 < % ≤ 10	10 < % ≤ 20	% > 20
1989	Concertación	35,0	10,0	26,7	28,3
	Coalición	31,7	11,7	33,3	23,3
1993	Concertación	25,0	15,0	25,0	35,0
	Coalición	15,0	15,0	30,0	40,0
1997	Concertación	26,7	18,3	31,7	23,3
	Coalición	20,0	11,7	28,3	40,0
2001	Concertación	23,3	20,0	21,7	35,0
	Coalición	13,3	6,7	26,7	53,3
2005	Concertación	13,3	11,7	28,3	46,7
	Coalición	15,0	26,7	31,7	26,7
2009	Concertación	11,7	18,3	40,0	30,0
	Coalición	25,0	25,0	21,7	28,3
2013	Concertación	15,3	11,9	23,7	49,2
	Coalición	20,0	20,0	38,3	21,7

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados por Servel y Tricel.

Nota: Se consideran los votos válidamente emitidos. Se consideran únicamente distritos y circunscripciones donde cada lista presentó dos candidatos.

20 puntos porcentuales. En el caso de la Concertación la competencia ha sido mayor a nivel senatorial, pero tampoco se observa un aumento a lo largo del tiempo. De hecho, en las últimas tres elecciones senatoriales hubo un descenso en la proporción de circunscripciones, donde la

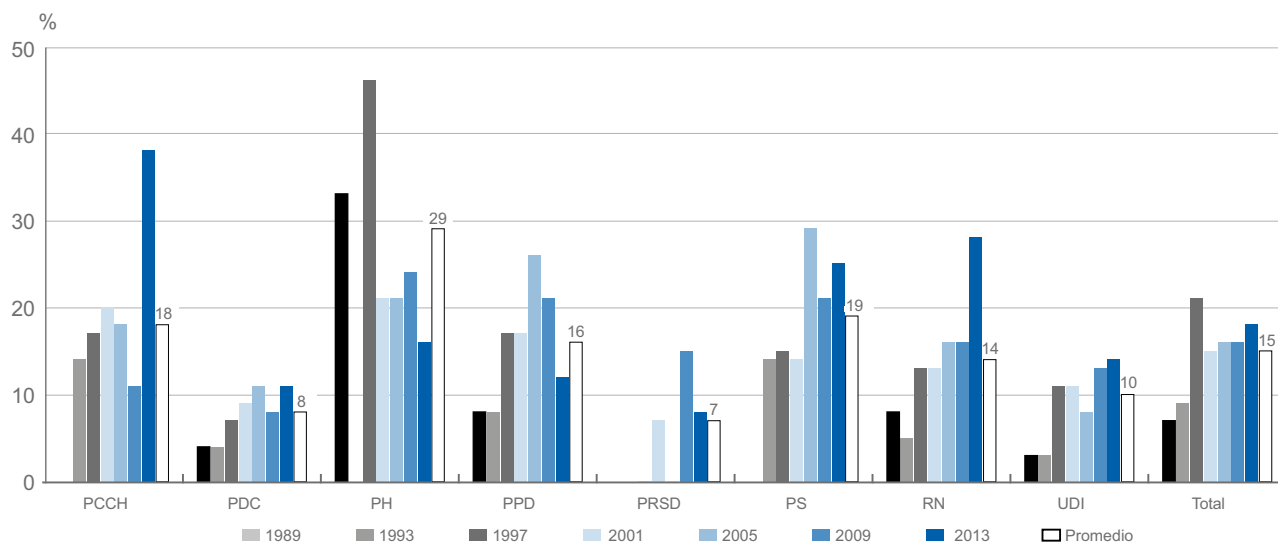
diferencia entre compañeros fue de 10 o menos puntos porcentuales y en 2013, hubo más circunscripciones reñidas entre los candidatos de la Coalición que entre los de la Nueva Mayoría.

Puesto que es mayor el número de distritos que eligen parlamentarios cada elección, resulta útil observar también el caso de los diputados. Al revisar los resultados de las siete elecciones desde el retorno a la democracia, se observa también que no hay una tendencia al aumento en la competencia en ninguna de las dos coaliciones, sino que se mantiene el balance general: hay bastantes más distritos de baja competencia que de alta competencia, para ambas coaliciones. Ciertamente, en algunas elecciones aumentó la competencia, como en la de 2009 en el caso de la Concertación, luego de que en 2005 los distritos con diferencias entre candidatos menores a los 10 puntos solo fueran uno de cada cuatro en disputa. Pero justamente ese año, la competencia fue especialmente baja entre los candidatos de la Coalición. El año 2013 se invirtió el escenario y si bien la Coalición mostro alta competencia en 37,5% de los distritos, la Concertación que sumaba en su lista al Partido Comunista y adoptaba el nombre de Nueva Mayoría, presentó una diferencia entre compañeros de lista superior a 20 puntos en casi la mitad de los distritos.

La escasa competencia ocurre en parte por la preferencia en la nominación de candidatos “seguros”, generalmente incumbentes, lo que es también un factor en la baja tasa de nominación de mujeres en las competencias legislativas en Chile desde el retorno a la democracia. Como se observa en el gráfico, los partidos políticos han presentado desde 1989 listas de candidatos integradas fundamentalmente por hombres. Poco menos del 85% de los candidatos presentados por partidos con representación legislativa que compitieron en elecciones a la Cámara de Diputados entre 1989 y 2013 fueron hombres. En la última elección parlamentaria, en 2013, el PCCH fue el partido que nominó la mayor proporción de mujeres como candidatas a la Cámara de Diputados, con un 38%. En el otro extremo, el Partido Radical presentó solo un 8% de candidaturas femeninas en los distritos en que compitió.

GRÁFICO 4

Porcentaje de candidaturas a la Cámara de Diputados presentadas por los partidos políticos que corresponden a mujeres, 1989 -2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel.

Los partidos políticos arguyen a menudo que un obstáculo para la nominación de mujeres son las restricciones que impone el sistema binominal, incluyendo el bajo número de distritos en los que algunos partidos compiten. Sin embargo, las diferencias entre partidos muestran que los tres partidos más grandes, que compiten en todos los distritos y con la mayor representación en la Cámara de Diputados, son los que en promedio nominan menos mujeres como candidatas: UDI, RN y PDC. Los partidos que en promedio (para el conjunto de elecciones entre 1989 y 2013) han nominado una mayor proporción de mujeres son el PS (19%), el PC (16%) y el PPD (16%).

Por lo menos tres partidos cuentan con medidas de acción afirmativa internas, adoptadas por sus órganos directivos superiores, que los mandatan a nominar una cierta proporción de mujeres para cargos de elección popular. Se trata del Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y la Democracia Cristiana (DC). La evidencia muestra que ninguno de ellos está cumpliendo con sus normas internas de cuota.

Si bien la presentación de candidaturas de mujeres es un indicador que es preciso tomar en cuenta, más valioso resulta saber si dichas

candidatas resultan finalmente elegidas. Como se ha visto, en muchos casos la disputa en ciertos distritos y circunscripciones no es reñida. Por ello, lo que se espera es que existan candidaturas de mujeres en territorios donde es posible ganar y no solamente donde son compañeras de lista de un candidato fuerte. Esto, pues puede ser que un partido presente muchas candidatas y cumpla con sus medidas de acción afirmativa o posibles cuotas que se hayan establecido, y aun así se encuentre limitado el acceso de mujeres a cargos de poder. Por el contrario, puede ser también que un partido lleve pocas mujeres como candidatas, pero en distritos donde tienen opción de ganar.

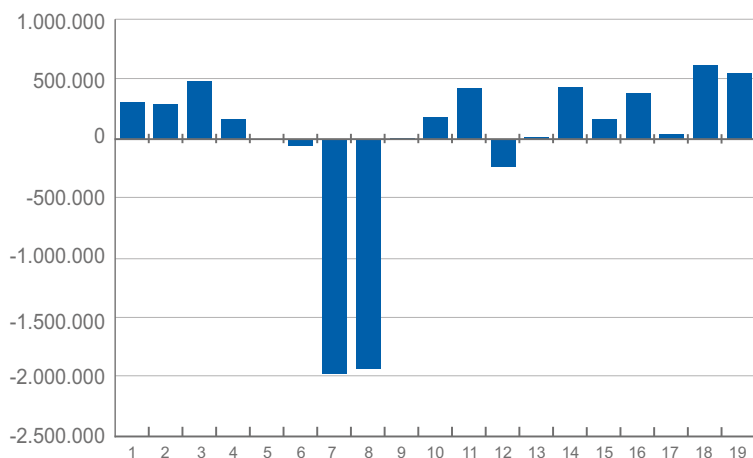
Es preciso señalar que la elegibilidad de mujeres en cargos legislativos, es decir, el porcentaje del total de candidatas que acceden finalmente al Congreso (sumados senadores y diputados), ha variado para el periodo 1989-2013 entre un mínimo de 15,1% en 1993 y un máximo de 27,8% en 2009, con un promedio del 22,3%. Dicho valor es inferior al de elegibilidad de los hombres, que en promedio es del 30,7%. Estas diferencias permiten pensar que las mujeres no solamente han enfrentado problemas para ser nominadas por sus partidos, sino también que compiten en territorios donde resulta difícil la elección. Afortunadamente, las

TABLA 13
Malapportionment, 2013

	Malapportionment
Circunscripciones	30,73
Distritos	16,10

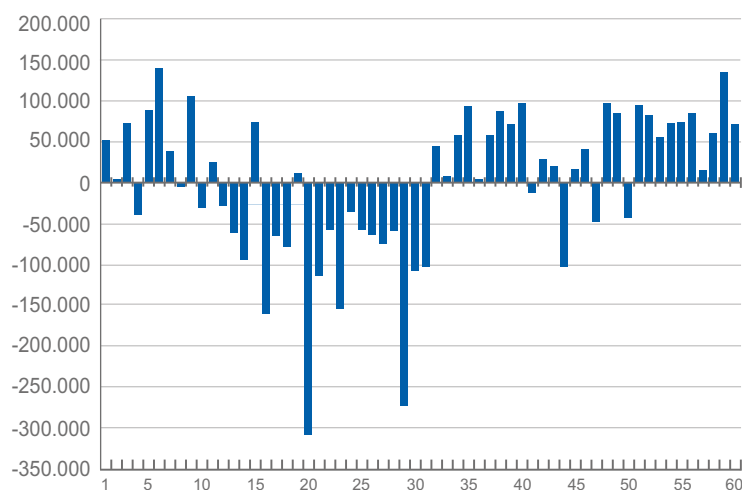
Fuente: Elaboración propia a partir de información provista por el Servel.

GRÁFICO 5
Desviación de la cantidad de electores en cada circunscripción, en caso de una perfecta distribución del electorado, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por el Servel.

GRÁFICO 6
Desviación de la cantidad de electores en cada distrito, en caso de una perfecta distribución del electorado, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por el Servel.

diferencias se han reducido fuertemente desde 2001 y en las últimas elecciones no han sido estadísticamente significativas.

III. Igualdad del voto

Uno de los principios fundamentales de la democracia es que todos los ciudadanos son iguales entre sí en derechos y deberes políticos. Esta idea se traduce en términos prácticos en cada uno de los procesos electorales, en los que se cumple la máxima “una persona, un voto”. Esto implica que cada elector debe tener asignado un mismo número de votos, sin importar quién sea quien lo emita. La Constitución Política establece que en Chile el sufragio es igualitario y en toda ocasión en que se elige un cargo público, cada persona dispone de un voto. Así, para elegir algún cargo ningún voto vale más que otro.

Pero la igualdad del voto no se cumple a cabalidad con el mapa electoral actual, que genera una fuerte discordancia entre la magnitud de población y el número de escaños. Si bien dentro de una misma circunscripción o distrito cada voto vale exactamente lo mismo al momento de elegir a un parlamentario, si se compara el valor del voto entre electores de diferentes distritos es posible constatar que cada voto tiene un peso distinto. La cantidad de escaños que se eligen en cada circunscripción o distrito no tienen estricta relación con el número de habitantes de cada territorio o con el tamaño del padrón electoral. Ocurre así que algunos parlamentarios representan a más electores que otros, pues pertenecen a unidades geográficas con mayor población.

Si bien las regiones de mayor densidad poblacional eligen más diputados y senadores que las menos pobladas, el mayor número de escaños no alcanza a subsanar la diferencia de electores. En estricto rigor, esto significa que el voto de algunos electores tiene mayor valor que el de otros, o bien, que electores de algunos territorios se encuentran sobrerrepresentados en desmedro de otros. Esta distorsión se produce por la forma como fueron establecidas las fronteras de los distritos inmediatamente después del plebiscito

de 1988. Generalmente, al analizar sistemas electorales, el distritaje se considera parte del sistema, pero es posible hacer un cambio en el dibujo de distritos y circunscripciones manteniendo las principales características del sistema, como la fórmula de repartición de escaños y la magnitud distrito, lo que mejoraría el resguardo del principio de igualdad del voto.

Por ejemplo, si en la elección de 2013 en el distrito 59 votaron 35.984 personas válidamente y éstas eligieron dos diputados, en el distrito 20 lo hicieron 244.782 personas (más de seis veces los electores del distrito 59) y eligieron la misma cantidad de diputados. A partir de este cálculo, es posible señalar que un voto en Coihaique o Caleta Tortel pesa al menos cinco veces más que un voto en Estación Central o Maipú para definir la composición final del Congreso.

En términos técnicos, la disparidad en la conformación de los distritos en función del número de representantes y del tamaño de la población se conoce como *malapportionment*. Una medida para su cálculo busca conocer la distorsión entre la proporción de la población mayor de dieciocho años que vive en cada uno de los distritos del país y la proporción de parlamentarios que eligen en cada Cámara.

La interpretación de este valor es unívoca, pues indica que un 16% de los escaños de diputados y un 31% de los de senadores se encuentran mal repartidos y pertenecerían a otros distritos y circunscripciones si la repartición de escaños fuera igualitaria.

Para ilustrar la diferencia en el tamaño de los distritos que genera el actual mapa electoral, puede usarse como referencia cuál debiera ser el tamaño ideal de cada distrito y circunscripción en caso de una perfecta distribución del electorado. Existiendo en octubre de 2013 exactamente 13.573.143 personas habilitadas para votar, cada distrito (de un total de sesenta) y cada circunscripción (de un total de diecinueve) debiera tener, idealmente, 226.219 y 714.376 inscritos, respectivamente. La actual agrupación de electores se aleja de este valor ideal, y se identifica a aquellas

que tienen una diferencia positiva o negativa respecto del valor ideal.

En Chile, son precisamente los distritos con mayores electores los que naturalmente se alejan del tamaño ideal de distritos en condiciones de máxima igualdad. Hay más distritos sobrerrepresentados que distritos subrepresentados, pero para estos últimos el desajuste o desigualdad que se genera por elegir al mismo número de parlamentarios que el resto es mucho mayor.

Un problema adicional del actual mapa electoral es que la normativa no contempla ningún mecanismo de ajuste temporal de los distritos que pueda responder a cambios en el crecimiento o disminución del tamaño de la población. Los distritos y circunscripciones de hoy son exactamente los mismos que para las elecciones de 1989, cuando se definieron originalmente, aun cuando se sabe, después de tres censos de población y luego de aprobarse la inscripción automática, que muchas áreas cuentan actualmente con muchísimos más electores.

Ciertamente, es difícil que todos los distritos tengan exactamente el mismo número de electores. En Chile, los distritos son agrupaciones de comunas, es decir, unidades territoriales reconocibles por los ciudadanos y las autoridades, que representan un nivel de agregación de población útil de considerar al momento de decidir el mapa electoral. Las circunscripciones son agrupaciones de distritos, por lo cual siguen la misma lógica.

El problema se suscita también por la cantidad de parlamentarios que representan cada unidad territorial. Si bien es posible pensar en un reacomodo de comunas hacia otros distritos para nivelar la diferencia en el tamaño del electorado, evaluar la cantidad de representantes que se eligen en cada territorio también es una alternativa.

Actualmente el número de parlamentarios es mayor en los territorios de más alta población y donde el padrón electoral es de mayor tamaño, pero las diferencias siguen siendo importantes entre territorios. Esto implica no solamente que algunos parlamentarios representan a menor

población sino que también resultan electos con menos votos. Así, desde el punto de vista de los electores, el voto en zonas o regiones menos pobladas (por lo general sectores extremos) es más valioso al momento de elegir su representante e influir a través de éste en el proceso legislativo. Las diferencias son claras si se comparan únicamente las regiones, existiendo diferencias entre algunas regiones de casi 4 veces en el número de posibles votantes que un diputado representa y de hasta 30 veces si lo que se observa son los cupos senatoriales.

Hasta 2013, el número de integrantes de la Cámara de Diputados (120) estaba definido en la Constitución, lo que requería un importante quórum para modificarlo y hacer así ajustes que llevaran a una mayor igualdad en el valor del voto al aumentar el número de parlamentarios. A comienzos de 2014 se aprobó en el Congreso eliminar dicha referencia constitucional, lo que representaba un primer paso en la modificación del sistema electoral como ha operado desde 1989. La Ley Orgánica Constitucional que regula las votaciones y escrutinios (Ley 18.700) es desde entonces la norma a modificar para introducir cambios en el distritaje, en el número de parlamentarios y el mecanismo de asignación de escaños a partir de votos. El aumento del número de parlamentarios, pese a surgir como un camino prudente para promover la igualdad en el valor del voto de los ciudadanos es, pese a todo, una modificación que no resulta necesariamente popular. Esto, en tanto la baja confianza en el Congreso y los parlamentarios se acompaña de una postura negativa al incremento en el gasto que supondría el aumento de los escaños, algo que ciertos sectores políticos han sido muy enfáticos en apoyar.

Podría argumentarse que el problema de la distorsión del voto resulta más complejo para el caso de los diputados que de los senadores. Esto, pues el Senado tiene atribuciones a nivel nacional que requerirían una representación similar en la Cámara Alta de todas las regiones, de modo de equilibrar los intereses de todo el territorio. La distorsión del voto, en este caso, estaría justificada por una lógica distinta de representación (geográ-

fica más que por electores). Sin embargo, si ese fuera el caso no se justifica una distorsión similar en la Cámara de Diputados, en la que el principio de “una persona, un voto” debería prevalecer. Entonces, los esfuerzos por disminuir la actual distorsión en el valor del voto deben orientarse, al menos en principio, a mejorar el distritaje y evaluar el aumento del número de diputados.

IV. Sistema binominal y gobiernos estables y eficientes (gobernabilidad)

El sistema electoral no solo determina la composición del Poder Legislativo, sino que además influye en la conformación de mayorías políticas y en el equilibrio de fuerzas en la política nacional. Ello repercute en la gobernabilidad del país, sobre todo en un régimen presidencialista como el chileno. El tipo de sistema electoral y su adecuación al sistema de partidos es una de las variables esenciales para definir la estabilidad y eficiencia de un determinado gobierno. Los sistemas que consiguen generar mayorías estables en el legislativo contribuyen a que los gobiernos puedan implementar sus programas. Por el contrario, sistemas que resultan en una alta fragmentación en la composición del legislativo tienden a disminuir la eficacia gubernamental.

Uno de los argumentos centrales a favor del sistema binominal es que genera incentivos para el bipartidismo o la mantención de dos coaliciones principales, lo que contribuye a la estabilidad en la composición de bancadas en el Congreso. Sin embargo, su capacidad para generar amplias mayorías legislativas que aseguren el apoyo necesario para impulsar programas de gobierno desde el Ejecutivo es mucho menor.

Desde la transición a la democracia, cuando se comenzó a utilizar el sistema binominal, la representación en el Congreso ha estado concentrada en las dos principales coaliciones, ambas integradas por partidos de cobertura nacional.

Más aun, dado que las elecciones presidenciales y parlamentarias son concurrentes (simultáneas)

desde 2005, las dos principales coaliciones y los partidos que las componen se interesan en competir tanto por el gobierno como por el Congreso. Así no solamente se fomenta un debate de ideas y de propuestas programáticas durante el proceso electoral, sino que también la preferencia que recibe el Presidente electo puede encontrar coincidencia en el voto que recibe su coalición en el Congreso. Esto no está asegurado, pues el sistema electoral no garantiza que la votación presidencial (con sistema mayoritario simple) se traduzca en una mayoría parlamentaria. La tendencia hacia el empate en la conformación del legislativo fomenta una negociación constante entre las dos coaliciones. Para muchos, este es un efecto favorable en la medida en que el sistema binominal contribuye a estimular la búsqueda de posiciones ideológicas moderadas. Sin embargo, para otros este aspecto del sistema electoral obstaculiza que las mayorías electorales puedan ver realizado el mandato que le otorgan a sus representantes en el Congreso a través de las urnas, afectando entonces el grado de eficacia de su labor.

El sistema tiene un claro efecto moderador en el número de partidos que logran representación

legislativa. Empero, en los últimos 24 años no ha logrado disminuir el número efectivo de partidos, que sigue siendo relativamente alto en comparación con otras democracias presidenciales: 8,68 partidos en 2013 (para más detalle ver capítulo El rol democrático de los partidos políticos).

V. Sistema binominal, identificabilidad y rendición de cuentas de representantes (accountability)

Los principios para diseñar sistemas electorales plantean que, de acuerdo con el conjunto de mecanismos seleccionados, un sistema puede fortalecer el vínculo e identificabilidad de los electores con sus representantes y, de paso, aumentar los incentivos y canales para la rendición de cuentas o, por el contrario, construir una relación menos personalizada y más programática entre el elector y el partido o coalición, disminuyendo los incentivos para la rendición de cuentas. Los sistemas mayoritarios uninominales (por definición con lista personalizada) son a menudo considerados más eficientes a la hora de generar vínculos entre electores y representantes (porque el mecanismo

TABLA 14
Padrón electoral para cada escaño parlamentario, a nivel regional, 2013

Región	Padrón	Escaños Cámara de Diputados	Padrón/escaños	Escaño Senado	Padrón/escaños
XV Tarapacá / I Arica Parinacota	395.879	4	98.970	2	197.940
II Antofagasta	419.001	4	104.750	2	209.501
III Atacama	221.606	4	55.402	2	110.803
IV Coquimbo	538.805	6	89.801	2	269.403
V Valparaíso	1.473.051	12	122.754	4	368.263
VI O'Higgins	699.594	8	87.449	2	349.797
VII Maule	809.528	10	80.953	4	202.382
VIII Biobío	1.638.968	14	117.069	4	409.742
IX Araucanía	812.478	10	81.248	4	203.120
XIV Los Ríos	324.037	4	81.009	2	162.019
X Los Lagos	669.118	8	83.640	2	334.559
XII Aysén	90.538	2	45.269	2	45.269
XII Magallanes	153.628	2	76.814	2	76.814
RM	5.326.912	32	166.466	4	1.331.728
Total Nacional	13.573.143	120	113.110	38	357.188

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de Servel, 2013.

de asignación es claro y simple y porque los electores votan por una persona y no por una lista o partido). Por el contrario, los sistemas proporcionales con alta magnitud de distrito y listas cerradas y bloqueadas generan los incentivos inversos.

Dado que el sistema binominal presenta listas abiertas en distritos pequeños, se crean incentivos para que los electores se identifiquen con facilidad con sus representantes, lo que genera la necesidad de que los candidatos se acerquen a los ciudadanos en busca del voto y de que estos últimos puedan, teóricamente, castigar a su representante cuando su labor legislativa no se condice con sus propuestas de campaña. No obstante, la ya mencionada predictibilidad de los resultados electorales no garantiza que exista efectivamente un incentivo en los candidatos para salir a buscar a sus electores. A la vez, al haber casos en los que un parlamentario representa a una parte pequeña de la población, puede que pocas redes muy cohesionadas basten para llegar al Congreso sin que sea necesario un efectivo esfuerzo por conquistar el voto ciudadano. Por último, también es posible que la cercanía de un candidato con sus territorios, más que una relación de identificación programática entre partidos y candidatos (y también electores), privilegie una relación clientelar entre representantes y representados. El giro de algunos sectores políticos hacia prácticas clientelares en las elecciones parlamentarias en Chile ha sido descrito por varios autores como una práctica cada vez más frecuente (al respecto, véase García e Illanes, 2007, y Luna, 2008.)

VI. Sistema binominal y participación electoral

Para el funcionamiento democrático es fundamental la participación ciudadana. Su involucramiento en la vida pública y en el control de la actividad de sus autoridades y representantes es esencial. Si bien la desafección cívica es un fenómeno multidimensional y no atribuible únicamente al sistema binominal, la evidencia internacional muestra que mientras menos competitivo es un sistema —y, por ende, más predecible es el resultado de las elecciones—, hay menos participación electoral.

Pero la participación no solamente se ve afectada por la predictibilidad de las elecciones. Además, un sector de la sociedad plantea una crítica al origen del sistema binominal, diseñado durante una dictadura, lo que le resta legitimidad al sistema en general. Si bien todo sistema es susceptible de generar críticas, el binominal lleva décadas en cuestionamiento, lo cual tiende a generalizar la percepción de que cada elección repite un proceso que no está validado socialmente. Así, si bien los detalles de lo que implica el sistema binominal pueden ser ajenos a la mayoría de los ciudadanos, la opinión pública reconoce al menos la necesidad de reformarlo.

VII. Reflexiones sobre las reformas al sistema binominal

El examen del sistema binominal que aquí se presenta se ha discutido bastante en el mundo político y académico, y también en la ciudadanía informada. En más de veinte años de funcionamiento se ha pasado de una crítica profunda y una defensa férrea al sistema, a una discusión más detallada en relación a cuál es su efecto concreto, cómo realizar los cambios y qué sistema se debe instaurar.

Al respecto han surgido propuestas de la academia y de los propios partidos políticos, incluso de aquellos que defienden el valor del sistema. Las propuestas varían desde introducir mejoras hasta cambiar enteramente el sistema, pensando en reformas mayores a la institucionalidad política chilena.

Pese a las distintas propuestas, hay cierto acuerdo en que los aspectos que se deben conciliar son los anteriormente señalados: representación, igualdad del voto, competencia y gobernabilidad. Pero, ya instalada la idea de la necesidad de revisar el sistema binominal, la discusión no cesa, sino que se traslada hacia la definición del sistema que reemplazará al actual o a las correcciones que éste recibirá. Surgen, entonces, las preguntas: ¿Qué y para qué reformar? ¿Cuán profunda deberían ser las transformaciones? ¿Hay garantías de que se logrará algo mejor?. Aumentar el número de

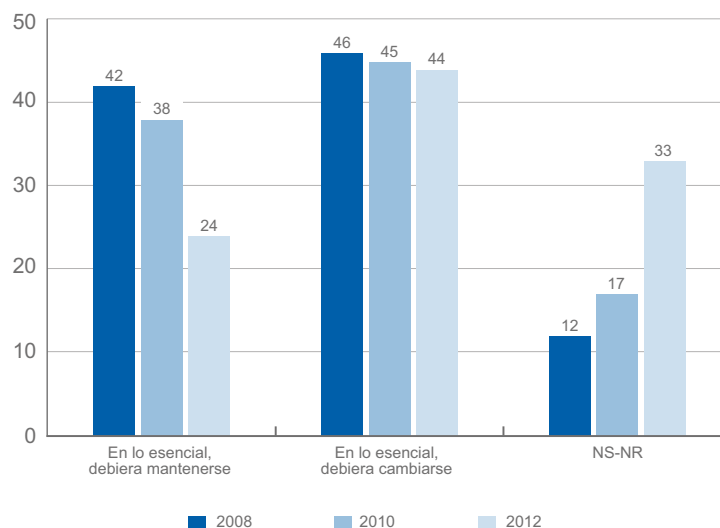
diputados que se eligen en cada circunscripción para lograr la representación de distintas propuestas políticas; incrementar el número de parlamentarios para mejorar la representación y reducir la distorsión en el valor del voto; diferenciar diputados electos en distritos uninominales y diputados electos en distrito único nacional; compensar con escaños adicionales a partidos que superen cierto umbral de voto; afinar el distritaje, e instaurar otras reformas políticas como que aumente la competencia y participación de los electores en la decisión de quiénes serán candidatos y el límite a la reelección, son todas opciones que se han planteado con diversos matices de forma y tiempo en su implementación.

Además de definir los cambios posibles de introducir en el sistema binominal, es apropiado no descuidar la forma o mecanismo para decidir cuáles serán dichas reformas. Las propuestas que han sido sometidas a discusión recientemente han sido preparadas por los parlamentarios o por el gobierno, pero no han sido necesariamente discutidas en profundidad por especialistas o académicos independientes, ni tampoco con la sociedad civil. **Que las propuestas provengan de los legisladores que se ven directamente afectados por posibles cambios a los mecanismos que definen su elección, genera escepticismo respecto de la discusión y el peso que puede tener el objetivo de mantener cuotas de poder en el resultado final.** La evidencia internacional ha mostrado que experiencias más exitosas de cambios electorales de fondo se producen cuando estos son discutidos por una amplia gama de actores que deben llegar a acuerdo para buscar equilibrios que privilegien objetivos globales por sobre intereses corporativos de los incumbentes. Esto es especialmente relevante si se trata de cambiar los límites de los distritos electorales evitando prácticas de gerrymandering. Comisiones u organismos autónomos e independientes de los legisladores (no necesariamente de los partidos políticos) pueden cumplir un rol fundamental en procesos de redistritaje.

El reciente cambio al sistema de registro y el tránsito desde el voto obligatorio al voto voluntario,

GRÁFICO 7

Opinión frente al cambio del sistema binominal, 2008, 2010 y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta Auditoría a la Democracia 2008, 2010 y 2012.

además de la reforma que instaura las elecciones primarias para cargos de alcalde, parlamentario y Presidente, buscaban justamente estimular la competencia y participación, e incrementar de paso la incertidumbre en los resultados electorales. La evidencia aún reciente muestra que eso no se ha logrado y que por el contrario puede haber incidido en agudizar el abstencionismo.

Al menos en la discusión mediática, enfrentar el tema de la inclusión de las terceras fuerzas parece ser el problema que concita mayor consenso entre los actores prorreforma. Ciertamente, la exclusión sistemática de sectores políticos significativos del país requiere una solución permanente y es un problema que no solamente los sectores excluidos se han preocupado de visibilizar. Pero ya se ha visto que los efectos no deseados del sistema electoral, que además inciden en la calidad de la representación y afectan su legitimidad, no se resuelven únicamente haciendo más proporcional el sistema en términos político-ideológicos. El asunto central no es solo el tamaño de la distorsión en la relación entre votos y escaños a nivel agregado, quién se ve favorecido y quién resulta perjudicado. También son relevantes los problemas de representación sustantiva en términos de género, étnicos y etarios, los

incentivos que privilegian a los incumbentes, los bajos niveles de competencia, así como la enorme desigualdad en el valor del voto. De ahí que no todas las alternativas sean equivalentes. Un sistema mayoritario por ejemplo mantendrá las barreras de entrada para jóvenes y mujeres

intactas. **Por último, un sistema electoral cuya legitimidad está en permanente discusión es un sistema que no cumple a cabalidad con su misión esencial de proporcionar reglas del juego aceptadas por todos los sectores de una comunidad.**

¿En qué medida la designación para cargos gubernamentales y legislativos está determinada por elecciones populares competitivas, y con qué frecuencia las elecciones llevan a un cambio en los partidos o funcionarios?

Con esta pregunta se pretende evaluar hasta qué punto el elector ocupa un lugar central en el sistema político, observando si en Chile los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir autoridades relevantes en las decisiones públicas o si, por el contrario, existen ámbitos de autoridad importantes sobre los cuales los electores chilenos no tienen injerencia y, por ello, tienen escasas posibilidades de controlar a quienes ocupan los cargos públicos. En lo concreto, se quiere establecer si hay cargos en los cuales se restringe el espacio de participación y decisión política del ciudadano porque no existe elección popular directa.

Asimismo, se busca mostrar si la participación política a través del voto y de la elección de autoridades se plasma efectivamente en resultados que definen a quiénes acceden finalmente a los cargos en disputa y si existe alternancia o rotación en los cargos públicos tanto a nivel individual como de partidos.

Se puede anticipar que en Chile se eligen mediante elecciones populares cargos relevantes del Poder Ejecutivo y Legislativo y de los gobiernos locales, y gracias a la ley 20.678 aprobada durante 2013, a los consejeros regionales.

En cuanto a la rotación y al recambio de las distintas autoridades y representantes, en el legislativo no se observa alternancia en lo que respecta a las dos principales coaliciones que acceden al Congreso: hay una gran ventaja por parte de los candidatos incumbentes y alta cer-

tidumbre en relación a qué coaliciones ocuparán dichos cargos. Un fenómeno similar ocurre en los municipios, donde si bien candidatos ajenos a las grandes coaliciones acceden a cargos de representación, éstos conforman una pequeña parte del total de cargos. En el caso de los alcaldes, se advierte una alta tasa de autoridades en ejercicio que repostulan en el periodo siguiente y presentan una alta elegibilidad, lo que da también cuenta de la fuerza de los incumbentes.

I. Cargos de relevancia sujetos a elección popular

Desde el retorno a la democracia, los chilenos han concurrido periódicamente a las urnas en tres tipos de elecciones: presidenciales, parlamentarias y municipales, a la que debe agregarse desde 2013 la de consejeros regionales. De esta manera, los cargos públicos designados en forma directa por elecciones populares son seis: Presidente de la República, senador, diputado, consejero regional, alcalde y concejales.

Para cada una de estas elecciones se utiliza un distinto método de conteo de votos para la asignación de cargos; también varía el número de cargos disponibles en cada unidad electoral y las características de la papeleta de votación a la que se enfrenta el elector. Así, el sistema electoral chileno está compuesto por cuatro subsistemas que definen quién llega a ocupar cada uno de los cargos sometidos a elección popular.

Elección presidencial

Desde 1989 han tenido lugar seis elecciones presidenciales que han cumplido con el calendario electoral planificado. Se han elegido seis presidentes que han obtenido mayoría absoluta de votos, los cuatro últimos en segunda vuelta. En todos los casos, los resultados de los comicios no fueron cuestionados y los periodos presidenciales llegaron a término.

Las elecciones presidenciales desde el retorno a la democracia han tenido una periodicidad variable de entre cuatro y seis años. Desde 2006 son de cuatro años sin reelección inmediata. Desde la reforma constitucional del 2005 (mediante la Ley 20.050) se redujo el periodo presidencial de seis a cuatro años, y se aseguró la concurrencia de estas elecciones con las parlamentarias.

La elección presidencial es uninominal. Cada persona manifiesta una única preferencia en la papeleta de votación y las alternativas que se le presentan al elector son los nombres de los distintos candidatos, acompañados del partido que representan. Es una elección directa, pues son los mismos electores quienes votan para elegir al Presidente. Para definir quién resulta ganador se aplica la fórmula mayoritaria absoluta, a dos vueltas. Quien obtenga más de la mitad de los votos válidamente emitidos es electo Presidente de la República. Si ningún candidato obtiene más del 50% de los votos, avanzan a una segunda vuelta los dos candidatos más votados, donde uno de los dos necesariamente será electo por mayoría absoluta.

Elección parlamentaria

Desde 1989 se realizan periódicamente elecciones para ambas Cámaras del Congreso, a través de comicios que se han desarrollado con normalidad. Las elecciones parlamentarias tienen lugar cada cuatro años. En cada ocasión se renueva el total de la Cámara de Diputados y la mitad de los miembros del Senado. Eso significa que el mismo día a algunos electores les corresponde votar por diputados y senadores, mientras que a otros solamente por diputados, en caso de que a la región en la cual habitan no le corresponda elección senatorial en dicha ocasión.

Elección municipal

En el caso chileno, desde 1992 se han realizado comicios para elegir alcaldes y concejales, en procesos electorales que han ido modificándose para lograr una mejor representación. Cada cuatro años se eligen alcaldes y miembros del concejo municipal en todas las comunas del país. Durante la dictadura militar y los primeros años de la transición, los cargos de alcalde y miembros del concejo municipal eran designados por la autoridad ejecutiva central. En un primer momento se votó únicamente por los miembros del concejo municipal, resultando electo alcalde el candidato a concejal que obtuviese individualmente al menos el 35% de los votos y que perteneciese a la lista más votada, y de no ser así, sería elegido uno de los miembros del concejo municipal seleccionado por la mayoría del propio concejo (en el caso de ocurrir un empate en la votación de los concejales, éstos debían realizar una segunda votación, que de mantener la igualdad estipulaba que el período alcaldicio se dividía en mitades para los dos candidatos más votados por el concejo, lo que ocurrió en 85 municipios del país). Este mecanismo se modificó en 1996, para entregarle a la ciudadanía un vínculo electoral directo con los alcaldes al eliminar la injerencia del concejo municipal en su selección; y finalmente en 2004, año desde el cual las elecciones son directas y separadas para los cargos de concejales y alcaldes. En las elecciones municipales se vota conjuntamente por alcaldes y concejales, pero en cédulas separadas.

La fórmula para asignar el cargo en competencia es distinta en uno y otro caso, y es bastante sencilla en el caso de los alcaldes, ya que existe un único puesto vacante. En las elecciones de alcalde se asigna el puesto en disputa mediante la fórmula de mayoría simple. El candidato con mayor votación obtiene el cargo.

En las elecciones de concejales se busca elegir representantes para seis, ocho o diez cargos dependiendo del tamaño de la población comunal. El elector debe marcar una preferencia en una lista abierta de candidatos. Los puestos en el concejo se asignan mediante una fórmula proporcional (fórmula D'Hont) que considera la votación

de las listas o pactos a los cuales pertenecen los candidatos. Así, los votos individuales por un candidato pueden beneficiar a su compañero de lista. Dentro de cada lista ocupan los cargos asignados aquellos candidatos con mayor votación.

II. Autoridades y elecciones en el espacio regional

Uno de los últimos espacios pendientes en materia de democratización del país es el espacio regional, proceso en que se dio un importante paso en junio de 2013 a través de la reforma legal que fijó las reglas para la elección directa de los consejeros regionales. Este espacio de decisión política se estructura a partir de un Presidente del ejecutivo regional, el intendente, encargado de la implementación de las políticas nacionales sobre el territorio regional, y un consejo regional, que tiene como principal responsabilidad decidir sobre los planes de desarrollo regionales y sobre las áreas y los proyectos de inversión que se ejecutarán en este espacio.

A través de la mencionada ley se materializó la reforma constitucional de 2009, que si bien estableció la elección directa de los consejos regionales, delegó en una ley orgánica constitucional la fórmula específica de selección de estas autoridades. Luego de cuatro años de discusión legislativa, el proyecto de ley aprobado estableció que los integrantes del consejo serían electos a través de una fórmula D'Hondt en circunscripciones provinciales, coincidentes con las actuales provincias (salvo Santiago, Concepción, Valparaíso, Cautín y Cachapoal, que se dividen), en la que los candidatos se presentan en listas abiertas.

Esta reforma, que permitió la primera elección de los consejos regionales en noviembre de 2013, instala en el gobierno regional a un cuerpo de representantes electos directamente por los ciudadanos, que son los consejeros regionales, junto a un presidente del gobierno regional, que es designado por el Presidente de la República. La fórmula para instalar a estas autoridades en sus puestos importa para entender ante quiénes son responsables estos representantes. Por un

lado, el intendente regional, y los gobernadores provinciales, responden al Presidente, y no a los ciudadanos, y sus decisiones apuntan a cumplir con los lineamientos que para ellos se establecen centralmente, los cuales no necesariamente están alineados con los de los habitantes del territorio que gobiernan. Por otro lado, los miembros del consejo regional tienen importantes incentivos para estar atentos a las necesidades y demandas de los ciudadanos de su provincia y región, a la espera de contar con su apoyo electoral en las siguientes elecciones. Habrá que esperar algún tiempo para evaluar los resultados que esta fuente de legitimidad mixta tendrá sobre la conducción de los gobiernos regionales, mientras se allana el camino hacia la elección del presidente del consejo regional, que se comienza a instalar como la principal demanda de los distintos actores regionales hacia el gobierno central.

III. Elecciones y rotación en el poder

Más allá de si existen elecciones, es importante analizar si la participación electoral brinda en términos concretos la posibilidad de definir quiénes acceden al poder, y si con ello se genera realmente alternancia y rotación en los cargos, puesto que algunas elecciones no permiten la alternancia en el poder ni la rotación en los cargos en disputa, ya sea a nivel personal, de partidos o conglomerados. Ello puede deberse a las características del sistema electoral, que impide que las mayorías electorales se traduzcan en cargos electos, a la inexistencia de condiciones efectivas para una competencia en igualdad de condiciones, a que los candidatos son siempre los mismos y no ofrecen alternativas a los electores, entre otras razones.

La rotación o alternancia en los cargos de elección popular es necesaria para la democracia; gracias a ella los resultados son inciertos y significativos y se asegura la mantención del principio de igualdad. Por eso, en un número creciente de democracias en el mundo se ha legislado para poner límites a la reelección indefinida, aunque la permanencia de las autoridades en sus

cargos tras una reelección no puede considerarse siempre como algo eminentemente negativo. La reelección se sustenta en la posibilidad de que la ciudadanía premie o castigue a una autoridad en virtud de la labor realizada. Se trata de un mecanismo de control o *accountability*. De esta forma, la autoridad es responsable por su trabajo ante los electores. A la vez, la reelección de autoridades permite también que quienes resulten reelectos ganen experiencia y hagan una mejor labor.

El desafío para cada democracia es encontrar el equilibrio entre fomentar la competencia equitativa, contar con grados de recambio que permitan oxigenar las instituciones y den garantías a todos los sectores y grupos de la sociedad que es posible acceder a cargos de elección popular, y mantener al mismo tiempo incentivos para que quienes cumplen bien sus funciones de representación sean reelectos y las instituciones funcionen eficientemente. Una de las críticas planteadas al funcionamiento de la democracia en Chile es justamente que no ha logrado encontrar ese equilibrio y que se ha privilegiado la estabilidad y la protección de los incumbentes por sobre la competencia y la renovación, lo que ha contribuido a crear una suerte de élite inamovible en cargos políticos que impide la entrada a desafiantes. Este informe se propone constatar si esta crítica es razonable, si existe efectivamente un bloqueo a la rotación en las fuerzas políticas que acceden al poder y si hay espacio para que nuevos liderazgos compitan en la arena política y resulten electos.

En esta sección, el análisis se concentrará en la evaluación de las elecciones parlamentarias y municipales debido a que en las elecciones presidenciales la alternancia se comprueba como una realidad luego del cambio de coalición gobernante, que se concretó en 2010.

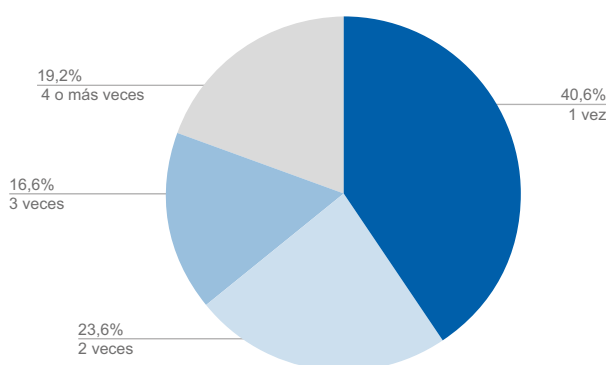
Se demuestra que en el legislativo la rotación es escasa, pues en las coaliciones no ha habido grandes variaciones en las fuerzas políticas ni en los partidos que se han repartido los escaños en ambas Cámaras. A su vez, una alta proporción de parlamentarios ha ocupado un puesto en el Congreso en más de una oportunidad, de

manera que la reelección es más la regla que la excepción.

En el caso de los municipios, las mismas fuerzas políticas con hegemonía en el Congreso son quienes más candidatos eligen, sin gran variación desde 1992 a 2012. El único cambio ha sido la aparición de independientes que triunfan en las elecciones a nivel local. En el mundo municipal también se observa la fuerza de los incumbentes. Una alta proporción de alcaldes en ejercicio deciden postular a la reelección, con altos niveles de elegibilidad.

GRÁFICO 8

Veces en que los parlamentarios han ocupado un escaño electo en el Congreso, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Sevel.

Nota: Se considera a parlamentarios electos.

TABLA 15

Reelección de diputados, 1993-2013

		1993	1997	2001	2005	2009	2013	Promedio
No fueron diputados periodo anterior	N	48	46	44	45	45	44	45,3
	%	40,0	38,3	36,7	37,5	37,5	36,7	37,8
Nunca antes diputados	N	48	42	40	41	41	41	42,2
	%	40,0	35,0	33,3	34,2	34,2	34,2	35,1
Reelectos en el mismo distrito	N	70	73	73	75	73	74	73,0
	%	58,3	60,8	60,8	62,5	60,8	61,7	60,8
Electos en otro distrito	N	2	1	3	0	2	2	1,7
	%	1,7	0,8	2,5	0,0	1,7	1,7	1,4
Total diputados electos		120	120	120	120	120	120	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Servel.

Nota: Se considera a parlamentarios electos.

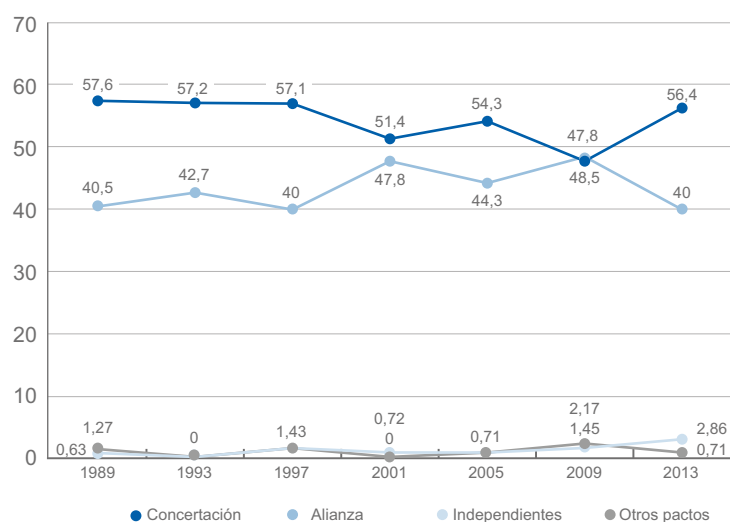
TABLA 16
Reelección de senadores, 1993-2013

		1993	1997	2001	2005	2009	2013	Promedio
Senador y 1a vez electo al Congreso	N	6	6	2	3	2	5	4,0
	%	33,3	30,0	11,1	15,0	11,1	25,0	20,9
Diputados en período anterior	N	3	7	7	8	6	8	6,5
	%	16,7	35,0	38,9	40,0	33,3	40,0	34,0
Reelectos en el mismo distrito	N	9	7	9	7	7	6	7,5
	%	50,0	35,0	50,0	35,0	38,9	30,0	39,8
Parlamentarios no en elección previa	N	0	0	0	0	3	0	0,5
	%	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	0,0	2,8
Electos en otra circunscripción	N	0	0	0	0	0	1	0,2
	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,1
Total Senadores electos		18	20	18	20	18	20	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Servel.

Nota: Se considera a parlamentarios electos.

GRÁFICO 9
Evolución del porcentaje de parlamentarios electos al Congreso, según pacto o coalición política, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Servel.

Nota: Se considera como una misma coalición aquellas que mantienen en el tiempo una composición estable en cuanto los partidos que las componen. Para facilitar la comparación se considera dentro de la concertación al Partido Comunista, para los años 2009 y 2013.

Rotación en el nivel parlamentario

Al observar cuántas personas han sido electas para ocupar un puesto en el Congreso desde 1989, se obtiene una visión general de los niveles de alternancia y renovación de los escaños legislativos. En las últimas siete elecciones se ha competido por un total de 992 cargos, 840 de diputados y 152 de senadores, los cuales han sido ocupados por 434 personas. Han

integrado la cámara 373 personas, mientras que 104 han sido electas para el Senado. Estas cifras indican que es muy frecuente que los parlamentarios permanezcan en su rol de legisladores por más de un periodo. Considerando senadores y diputados, solamente el 41% ha oficiado como miembro del Congreso en una única ocasión, mientras que casi 36% lo ha hecho tres o más veces.

Observando en detalle cada Cámara del Congreso, se puede entender hasta qué punto se limita el ingreso de nuevos parlamentarios. La rotación al interior de la Cámara Baja supone el ingreso de un promedio de 42 nuevos parlamentarios tras cada elección, cerca del 35% del total de representantes que integran dicha Cámara. Establecer si dicho valor es alto o bajo no resulta sencillo. Si bien la rotación se reconoce como algo positivo porque es el producto de una mayor competencia y porque introduce dinamismo en la discusión que se genera en cada Cámara, la reelección y la experiencia ganada por los parlamentarios en ejercicio es también un valor para la función legislativa.

Se puede hacer un análisis similar en el caso de los senadores, para el cual nuevamente se observa poca rotación entre una y otra elección. No solamente es significativo el número de senadores que se mantiene en sus cargos tras una nueva elección, sino también el fenómeno de cambio de Cámara de los parlamentarios. Es común pasar de diputado a senador en periodos seguidos debido a la natural ventaja que supone presentarse a elecciones en una circunscripción que comparte electores con el distrito electoral en que ya han sido electos diputados.

Es habitual, entonces, que en ambas Cámaras un mismo parlamentario ocupe en más de una ocasión un sillón en el Congreso, sea debido a una reelección en su distrito o circunscripción, a un cambio de unidad territorial o porque postula a un puesto en la otra Cámara. Este fenómeno refleja la reducida rotación en el poder; en tanto, a nivel individual, la probabilidad de que sean los mismos parlamentarios quienes ocupan los puestos de elección directa en el poder legislativo es alta.

Una causa a la cual atribuir este nivel de rotación es la natural ventaja de los candidatos incumbentes sobre sus contendores, dado que su labor parlamentaria los lleva a tener mayor conocimiento del territorio que representan, les facilita generar redes con el electorado, alcanzar notoriedad a través de su trabajo y, por lo mismo, gozar de mayor cobertura mediática. Así, es de esperar que los candidatos a la reelección reciban poca presión por dejar su cargo desde sus partidos, ya que estos últimos prefieren no arriesgarse a perder representación parlamentaria, por lo que deciden jugar la carta más segura.

Presumiblemente, esta entendible ventaja también desincentiva a contendores fuertes o más reconocidos a la hora de intentar pelear un cupo difícil; por el contrario, suelen optar por presentarse a una elección donde se abre un cupo porque el representante en ejercicio decide no presentarse para un nuevo periodo.

Otra causa de la baja rotación radica en el sistema electoral binominal y la escasa competencia que en la práctica se genera entre las fuerzas políticas para repartir los puestos senatoriales y de diputados que desincentiva la competencia tanto al interior de cada coalición como entre coaliciones, por lo que disminuyen las probabilidades de renovación de quienes ocupan cargos legislativos.

Si se consideran los resultados electorales desde 1989 a 2013, se observa que son las mismas dos coaliciones las que se llevan casi la totalidad de los cupos parlamentarios en ambas Cámaras y que los partidos que las integran y obtienen escaños han variado muy poco durante el periodo. Los resultados electorales indican que la Coalición por el Cambio y la Concertación obtuvieron 98,2% de todos los cupos parlamentarios sometidos a elecciones desde el retorno a la democracia. El resto se reparte casi en partes iguales entre pactos independientes y pactos particulares que se presentaron a algunas elecciones.

Se observa, a su vez, que la hegemonía de estos grandes pactos ha sido permanente durante todo el periodo. No han surgido terceras fuerzas que logren una representación relevante en el Congreso.

De manera específica, se constata que, salvo por el caso de un senador independiente, la Cámara Alta ha estado integrada únicamente por personas que se presentaron a elecciones en una de las listas de las dos coaliciones mayoritarias. La situación no es muy diferente en el caso de los diputados, ya que entre independientes y militantes de otros partidos lograron conquistar menos del 2% de los cupos disponibles en todo el periodo. Los otros pactos políticos incluyen colectividades como el Partido Comunista, que alcanzó porcentajes de votación cercanos al 5% en 1993 y 2001, y que llegó a un máximo de

TABLA 17

Distribución del total de parlamentarios electos, según pacto electoral y Cámara legislativa, 1989-2013

	Senadores		Diputados	
	N	%	N	%
Concertación de Partidos por la Democracia	83	54,6	459	54,6
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	40	26,3	196	23,3
Partido por la Democracia (PPD)	16	10,5	121	14,4
Partido Socialista (PS)	18	11,8	77	9,2
Partido Radical Social Demócrata PRSD (PR)	3	2,0	35	4,2
Partido Comunista (PC)	0	0,0	9	1,1
Partido Humanista (PH)	0	0,0	1	0,1
Movimiento Amplio Social (MAS)	1	0,7	0	0,0
Izquierda Ciudadana (IC)	0	0,0	1	0,1
Independientes Concertación	5	3,3	19	2,3
Coalición (Unión por el Progreso, Unión por Chile, Alianza por Chile, Coalición por el Cambio)	67	44,1	363	43,2
Renovación Nacional (RN)	27	17,8	155	18,5
Unión Demócrata Independiente (UDI)	23	15,1	173	20,6
Unión de Centro Centro (UCC)	0	0,0	2	0,2
Partido SUR	0	0,0	1	0,1
Independientes Alianza	17	11,2	32	3,8
Otras coaliciones (Unidad para la Democracia, Unión de Centro Centro Progresista, Fuerza Regional Independiente, Juntos Podemos Más, Chile Limpio, Nueva Mayoría para Chile, Si tu quieres Chile cambia)	0	0,0	9	1,1
Partido Regionalista de los Independientes (PRI)	0	0,0	3	0,4
Unión de Centro Centro Progresista (UCCP)	0	0,0	2	0,2
Partido Alianza Independientes (PAIS)	0	0,0	2	0,2
Partido Liberal (PL)	0	0,0	1	0,1
Partido Acción Regionalista (PAR)	0	0,0	1	0,1
Independientes	2	1,3	9	1,1
Total	152	100,0	840	100,0

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Servel.

Nota: Se considera a parlamentarios electos.

TABLA 18

Repostulación de alcaldes y éxito de los incumbentes, 1996-2012

Año	N° de comunas	N° de alcaldes que buscan reelección	% de alcaldes que buscan reelección	N° de alcaldes que logran reelección	% de alcaldes que logran reelección	% de alcaldes electos que repiten en el cargo
1996 (alcaldes del periodo 1992-1994)	*85	68	80	20	29,4	...
1996 (alcaldes del periodo 1994-1996)	*85	71	83,5	45	63,3	...
1996 (alcaldes de 4 años)	249	199	79,9	133	66,8	...
1996 (Total)	334	338	80,7	198	58,6	59,3
2000	341	308	90,3	200	64,9	58,7
2004	345	303	87,8	192	63,3	55,7
2008	345	270	78,3	175	64,8	50,7
2012	345	289	83,8	174	60,2	50,4
Total del periodo	2.044	1.846	86,7	1.137	61,6	55,6

Fuente: Elaboración a partir de Navia y Bunker, 2007, para los años 1996-2004. Para los años 2008 y 2012, a partir de datos del Ministerio del Interior consultados en www.elecciones.gov.cl.

Nota: Los datos para 2012 son los disponibles al 5 de diciembre de 2012.

*: En asterisco las comunas donde dos alcaldes se repartieron el periodo.

6,9% en 1997. No obstante, el Partido Comunista no obtuvo representación en el Congreso hasta 2009, cuando se estableció un acuerdo con la Concertación para integrar la misma lista coordinando la competencia en algunos distritos, tras lo cual este partido consiguió tres escaños en la Cámara de Diputados. En 2013 el Partido Comunista integró la coalición “Nueva Mayoría”, a la cual pertenecen también los cuatro partidos históricos de la concertación, obteniendo seis diputados. Entre los partidos que se han incorporado recientemente a la Cámara también se incluye al Partido Regionalista Independiente (PRI), que obtuvo tres diputados en la última elección, todos antiguos militantes de partidos de la Concertación, dos de ellos incumbentes. Sin embargo no logró repetir ese resultado en 2013, al no conseguir ningún diputado.

En definitiva, la rotación parlamentaria, tanto en lo que se refiere a las personas que ocupan cargos en el Parlamento como a los partidos que se reparten los escaños, es bastante limitada en Chile. Ciertamente, la presencia de parlamentarios reelectos tiene aspectos positivos en tanto la experiencia en el proceso legislativo es

importante y puede agilizar los trámites de leyes y la negociación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, la presencia de parlamentarios reconocidos y con alto capital político da mayor peso a la función fiscalizadora del Congreso.

Pero cuando la escasa rotación es reconocida por la ciudadanía, tiene el potencial de fomentar la apatía y el abstencionismo, en tanto la participación a través del voto no parece relevante para definir el resultado de las elecciones.

Por otra parte, aumentar la renovación de quienes ocupan cargos en el Congreso es vital no solo para incluir a personas más diversas en los procesos de participación en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, sino también para ofrecer a los ciudadanos la garantía de jugar un papel concreto en la determinación de sus representantes.

Resulta claro que ningún sistema electoral es perfecto y que, según cómo se elabore, se puede lograr más o menos representación, estabilidad y competencia. Los defensores del actual sistema destacan la estabilidad que genera como su mayor atributo. Pero, ¿se debe la estabilidad a la distribución pareja de fuerzas en ambas Cámaras legislativas o a que los parlamentarios se repiten en su cargo?

Rotación a nivel municipal

En el ámbito municipal se revisa el nivel de repostulación y reelección de los alcaldes en ejercicio con el objeto de describir la alternancia de la máxima autoridad local. Esto tiene sentido toda vez que estos cargos son unipersonales y se eligen con sistema mayoritario simple, a diferencia de los cargos a concejales, a los que se postula en listas partidarias bajo un sistema de representación proporcional, donde prima la lógica partidaria o de coalición por sobre la individual.

La rotación en el poder municipal está fuertemente marcada por la repostulación y posterior reelección de los alcaldes en ejercicio. Desde 1992, sobre el 80% de los alcaldes en ejercicio han decidido repostularse para el siguiente

periodo. Ello ha ocurrido tanto antes como después de los cambios en el sistema de elección de candidatos, introducido en 2004. Tras estas modificaciones, los candidatos a alcalde compiten únicamente por dicho cargo y quien resulta derrotado no se convierte en concejal. Pese a que se corre un mayor riesgo de no alcanzar ningún puesto en el municipio, un alto número repostula al cargo, lo cual se traduce en una importante expectativa de resultar ganador. De hecho, de todos los alcaldes que se repostulan, sobre el 60% resultan vencedores. Únicamente en 2008 se observó una disminución desde un 88% en 2004 hasta un 78% en el porcentaje de alcaldes que buscaba la reelección, lo cual podría explicarse por la coyuntura política relacionada con bajos niveles de aprobación al gobierno y a la gestión municipal.

En todo el periodo se observa que en la elección de alcaldes es altamente probable que resulte ganador el candidato incumbente. De hecho, desde 1996, de todos los alcaldes electos, más de la mitad corresponden a candidatos incumbentes. Dicho valor fue en un inicio cercano al 60% y comenzó a descender desde entonces, llegando al 50% en el año 2012.

Si bien en la elección de 2012 se registró un alza en el porcentaje de candidatos de todos los partidos que repostularon a sus cargos, el porcentaje de éxito disminuyó, convirtiéndose en el más bajo del periodo analizado. No obstante existieron cambios en el porcentaje de reelección, este se mantuvo superior al 60%, lo que reafirma la estabilidad de las carreras de alcaldes. Así, tras la reforma al sistema de elección, que comenzó a implementarse en 2004, y el cambio en el sistema de inscripción y voto, los alcaldes en ejercicio siguen teniendo una ventaja en la arena electoral, que influye sobremanera en la posibilidad de que se genere rotación en la máxima autoridad de los gobiernos locales.

Los datos acá presentados muestran que la rotación en el poder se encuentra limitada en

TABLA 19

Repostulación de alcaldes y éxito de los incumbentes, según pactos y partidos, 2012

Partido/Coalición	N° alcaldes en ejercicio	N° alcaldes que busca reelección	% alcaldes que busca reelección	N° alcaldes que logra reelección	% alcaldes que logra reelección
Coalición	148	131	87,6	75	57,3
UDI	67	61	91,0	34	55,7
RN	55	48	87,3	30	62,5
Otros	26	22	84,6	11	50,0
Concertación Democrática	106	81	80,9	51	62,9
DC	59	42	71,2	25	59,5
PS	33	26	78,8	16	61,5
Otros	14	13	92,9	10	76,9
Por un Chile Justo	50	43	90,7	30	69,8
PPD	33	28	84,8	19	67,9
PRSD	9	7	77,8	5	71,4
PC	4	4	100,0	3	75,0
Otros	4	4	100,0	3	75,0
Regionalistas e Independientes	8	7	87,5	3	42,9
PRI	4	4	100,0	2	50,0
Otros	4	3	75,0	1	33,3
Más Humanos	4	4	100,0	2	50,0
MAS	2	2	100,0	1	50,0
PH	1	1	100,0	1	100,0
Otros	1	1	100,0	0	0,0
El Cambio por ti	1	1	100,0	1	100,0
Independientes	28	22	78,6	12	54,5
Total	345	289	83,8	174	60,2

Fuente: Elaboración a partir de datos del Ministerio del Interior, www.elecciones.gov.cl.

relación con la cantidad de alcaldes debutantes que ocupan el puesto en cada elección, dado el alto nivel de repostulación y éxito de los alcaldes en ejercicio. Si bien dicho éxito puede deberse a la buena gestión edilicia, también se constata que el hecho de contar con todos los recursos institucionales de los respectivos gobiernos locales genera una fuerte distorsión en las competencias a favor de los incumbentes. De la misma forma, la posibilidad de los alcaldes en ejercicio de estar presentes en la agenda de medios de comunicación y en las actividades oficiales favorece sus oportunidades para darse a conocer y competir. Los desafiantes enfrentan una carrera desigual y altamente costosa en términos de recursos materiales y políticos.

¿En qué medida todas las fuerzas políticas del país y del exterior aceptan los resultados de las elecciones?

Para establecer cuál es el grado de aceptación de los resultados de las elecciones, se debe considerar la dimensión interna y externa del país. Interesa, por una parte, la aceptación de los ciudadanos y de los distintos sectores políticos y candidatos derrotados de los resultados de las elecciones. Por otra parte, es necesario definir si la comunidad internacional y los observadores internacionales avalan los resultados de las elecciones.

En ambos casos, la transparencia en el proceso electoral, la posibilidad de competencia, el orden durante las campañas y durante el día de la elección, el apropiado conteo de votos, el voto secreto y libre, la comunicación expedita de los resultados y la confianza en las instituciones fiscalizadoras del proceso, son variables importantes que llevan a ganadores y perdedores a aceptar un resultado.

Los resultados obtenidos en elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales en Chile han sido aceptados dentro y fuera del país. Todos los sectores políticos han reconocido los resultados y no se han generado situaciones en las cuales la desconfianza en el proceso electoral y en el funcionamiento de los órganos electorales haya puesto en tela de juicio los resultados electorales en términos globales. Incluso, en elecciones muy reñidas a nivel local y nacional, se han acatado las decisiones de los órganos de justicia electoral y no se han presentado problemas de legitimidad para los candidatos electos.

La única excepción a esta regla general ocurrió en la elección municipal de 2012, en la que se constataron problemas de atraso e inconsistencias en el conteo de votos bastante mayores a la norma hasta entonces. Además, varios de los resultados finales fueron imputados por alguna de las partes involucradas en las instancias formales de la justicia electoral. Los problemas principales a este respecto se deben a que dicha elección fue la primera en realizarse con voto voluntario e inscripción automática, lo que au-

mentó la cantidad de instituciones que debían participar en la elaboración del padrón electoral. Las deficiencias evidenciadas mostraron que los organismos responsables de la administración electoral no estaban completamente preparados para la magnitud que la reforma en el sistema de inscripción iba a provocar. La cantidad de tiempo y recursos invertidos en la preparación de la elección bajo el nuevo sistema no fue suficiente. Debido a lo anterior el gobierno y los organismos responsables de la organización de las elecciones analizaron las deficiencias presentadas e implementaron medidas que permitieron que en la elección presidencial y parlamentaria de 2013 dichos problemas fueran evitados.

Aceptación interna de los resultados

El fin de la dictadura militar a través del plebiscito y la posterior elección presidencial marcó el retorno de Chile a una larga tradición democrática. Pese al control sobre los organismos públicos ejercido por el régimen militar, a las evidentes prácticas de censura, al desprestigio de la oposición, a la reciente aceptación de partidos políticos y a la inicial intención de no respetar el resultado de las elecciones, lo cierto es que las autoridades militares fueron derrotadas en las urnas.

El sistema y la organización institucional que se estableció antes del plebiscito y que permitió que en condiciones no democráticas triunfara la oposición siguió, en esencia, operando hasta la reforma al sistema de inscripción. Por lo anterior, tal sistema ha sido reconocido por su independencia del gobierno e intereses particulares y por la prontitud, exactitud y transparencia con que se lleva a cabo el escrutinio de votos y comunicación de los resultados.

Como se ha señalado, se permite la participación política ya sea a través del voto o como candidato. La publicidad y las campañas políticas están reguladas, los mecanismos de inscripción y votación están claramente definidos bajo estándares democráticos aceptables.

En cada local de votación se permite el acceso de representantes de comandos de los candidatos, de los partidos políticos y de la prensa, siempre que no causen desórdenes o interrumpen el proceso de votación. Entonces, es posible monitorear el correcto funcionamiento de los comicios. El escrutinio de los votos es público y a viva voz, lo que permite que los distintos interesados lleven un conteo paralelo al oficial.

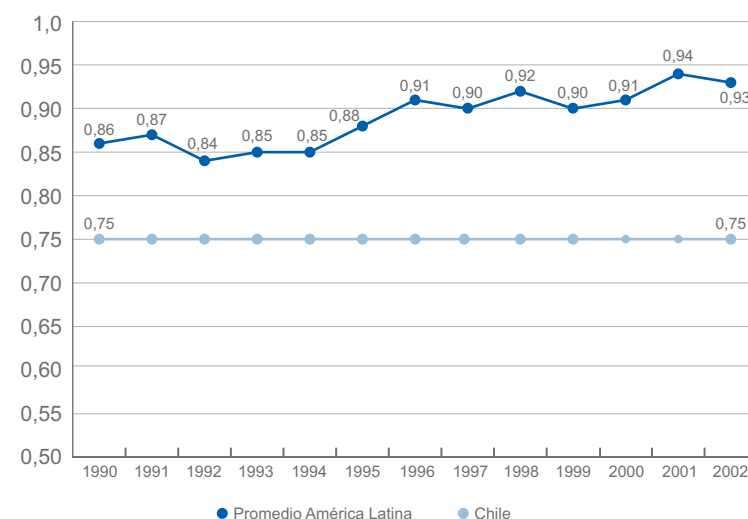
Hasta 2012, paralelo al sufragio oficial y al proceso formal de escrutinio y calificación de la elección (que puede durar varios días), el gobierno, mediante la Subsecretaría del Interior, se había encargado de comunicar el resultado parcial del escrutinio de votos a todo el país durante el mismo día de la elección. Desde ese año, mediante la reforma establecida por la Ley 20.568, esta responsabilidad se encargó al propio Servicio Electoral, fortaleciendo la independencia de este proceso.

Desde 1989 a la fecha, en ninguna campaña presidencial algún sector político ha desconocido los resultados. Si bien en las primeras dos elecciones presidenciales (1989 y 1993) la diferencia entre los candidatos más votados fue significativa, incluso en los casos en que la disputa fue más reñida y se requirió una segunda vuelta, el sistema de escrutinios y de votaciones ha dado garantías de confianza.

Son muy pocos los casos en los que, luego de una elección y ante impugnaciones hechas por alguna de las candidaturas, haya sido necesario repetir la votación, lo que ocurre cuando la revisión de actas o conteo de votos que realiza el Tricel revierte algún resultado. En dos situaciones fue necesario repetirla por orden del Tricel. En 2004 se repitió la votación en todas las mesas de la comuna de Talcahuano ante la denuncia de serias irregularidades en la elección municipal. También a nivel municipal, en 2008, tras denuncias de la ocurrencia de voto asistido y “acarreo” de personas en las comunas de Cholchol y Sierra Gorda, el mismo tribunal ordenó repetir la elección.

Producto de lo estrecho de los resultados electorales, de errores en el proceso de elaboración del padrón electoral, de conteo y comunicación de los resultados, y también de la amplia cobertura

GRÁFICO 10
Índice de Democracia Electoral (IDE), 1990-2002



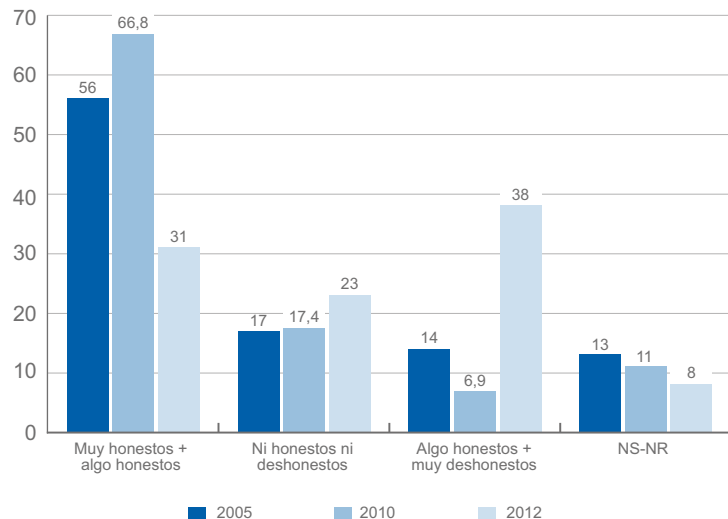
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados, disponibles en PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2004, <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>.

mediática, el escrutinio en las elecciones municipales de 2012 concitó alta atención ciudadana ante denuncias de irregularidades en el proceso. En términos globales, se produjo gran controversia en los días posteriores a las elecciones dado que al momento de consignar los votos, en muchos casos no coincidían los números de papeletas correspondientes a alcaldes y concejales, incongruencias que la autoridad atribuyó a errores en las actas y no a pérdida de papeletas. Junto a ello, destacaron los errores en la construcción del nuevo padrón electoral, que quedaron al descubierto el día de la elección (registros de personas con errores, casos de difuntos inscritos habilitados para votar).

Luego de dicha elección, el Tricel acogió 47 reclamos derivadas de los Tribunales Electorales Regionales correspondientes, principalmente referidas a elecciones de alcaldes, en especial de comunas rurales. Los reclamos elevados al Tricel, concernientes a la elección de concejales, apuntan generalmente a errores al momento de aplicar el método D'Hont, utilizado para designar los candidatos electos, y a errores en la consignación de los pactos, mientras que los reclamos relacionados con la elección de alcaldes en general apuntan a irregularidades en el proceso de conteo de los votos.

GRÁFICO 11

Opinión respecto de honestidad en conteo y reporte de votos (porcentaje), 2005-2012



Fuente: Encuestas Auditoría 2010y 2012, Encuesta CEP Junio-Julio de 2005.

Pregunta: Pensando en las últimas elecciones municipales en Chile, ¿qué tan honestas fueron con respecto al conteo y reporte de los votos?

En esta ocasión, los casos más mediáticos se produjeron en Camiña, Colchane y Ollagüe, comunas aisladas de la zona norte del país, donde el Tribunal Electoral Regional ordenó repetir las elecciones, pero el Tricel desestimó dichas resoluciones regionales y reafirmó los resultados iniciales. En la Región Metropolitana, el caso de la comuna de Ñuñoa causó gran repercusión, ya que los resultados preliminares daban como ganadora a la candidata desafiante, no obstante, el Tribunal Electoral Metropolitano dio como vencedor al alcalde en ejercicio, victoria ratificada por el Tricel.

Estos casos representan un número ínfimo si se considera todos los cargos electos entre 1989 y 2013, para los cuales no se han tomado este tipo de medidas. En todos estos casos, la decisión final ha sido acatada.

En este sentido, si bien con cierta frecuencia se advierten impugnaciones a los resultados, en especial cuando son estrechos, solo en algunos casos se han tomado medidas como la revisión de actas, el recuento de votos y la repetición de la votación producto de irregularidades. Tanto el Tricel como los Tribunales Electorales Regionales cumplen con su función de recibir y decidir en torno a impugnaciones sobre resultados o denuncias de irregularidades en el proceso. En

casos de duda por los resultados electorales y las características del proceso, los candidatos acuden a dichas instancias y aceptan luego los fallos, sean éstos favorables o no.

Cabe señalar también que es una práctica muy valorada aceptar el triunfo del candidato rival por parte del derrotado y felicitarlo personalmente el día de la elección. En el caso de las elecciones presidenciales esto es una costumbre, al igual que en las elecciones parlamentarias y municipales cuando el territorio en disputa recibe alta atención mediática.

De esta forma, no ha habido situaciones en las que la legitimidad de las autoridades electas sea cuestionada, lo que ha evitado problemas de gobernabilidad en el territorio. Como se ha dicho, el sistema binominal para la elección parlamentaria permite que sean electos candidatos de la segunda lista más votada en desmedro de candidatos con mayor apoyo popular. Pues bien, la crítica se dirige entonces a las características del sistema electoral y no al proceso eleccionario en sí. No se cuestiona la legitimidad de la autoridad electa.

Aceptación de resultados en el exterior

La legislación chilena no contempla la visita de misiones oficiales de observadores de elecciones desde el exterior. Aún así, en la práctica se reciben visitas, de la misma forma que miembros del Tricel, parlamentarios y expertos nacionales son invitados como observadores a otros países.

Por lo mismo, es escasa la información relacionada con el correcto funcionamiento de las elecciones en el país y complejo el acceso a informes sobre elecciones chilenas. Sí puede decirse que la falta de denuncias hechas en el exterior y, por el contrario, las felicitaciones de las cuales ha sido objeto el Estado de Chile por su desempeño electoral, son una señal de respeto por los resultados.

El Índice de Democracia Electoral (IDE), desarrollado por el PNUD, que mide el rendimiento institucional específico de la democracia entre los países de la región, muestra resultados positivos para Chile. El índice presenta valores entre 0 y

1, donde valores distintos de cero indican cierto grado de democracia y mientras más altos, mayor desarrollo democrático. Dicho índice se construye tomando en cuenta: i) si se le permite a todos los adultos de un país votar en elecciones; ii) que las elecciones sean limpias, entendidas como la ausencia de irregularidades que limiten la manifestación de preferencias de los ciudadanos; iii) que las elecciones sean libres, es decir, si se le ofrece al electorado una variedad de opciones, que no esté limitada ni por restricciones legales ni por la fuerza, iv) que las elecciones sean el medio de acceso a los cargos gubernamentales, y que el acceso y sucesión de los cargos públicos electos sea acorde a la ley.

En dicho índice, Chile obtiene consistentemente un valor de 0,75 desde 1990, con el máximo posible en cuanto a la limpieza y libertad de las elecciones y el derecho a voto (PNUD, 2004). No se alcanza valor máximo únicamente en lo que respecta a la elección de cargos públicos, puesto que, como ya se ha señalado, existen cargos a nivel sub-nacional que no se someten a elección popular. Esto refleja un reconocimiento del correcto desarrollo de los procesos electorales chilenos, y si bien los últimos datos disponibles son para 2002, la evaluación resulta igualmente pertinente.

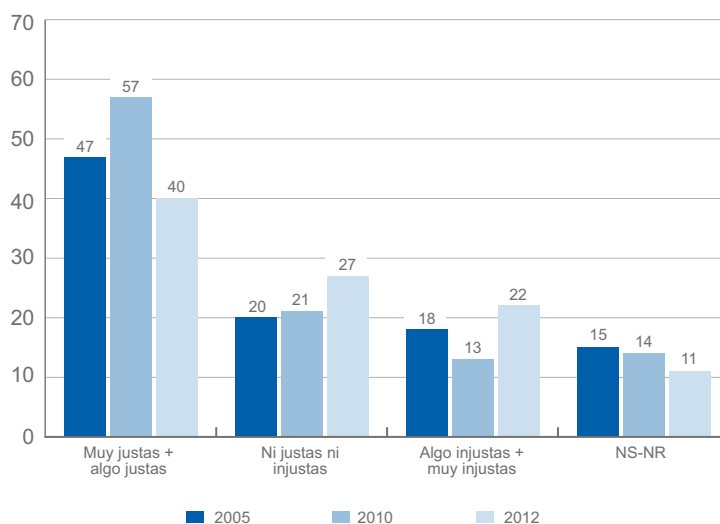
Opinión pública respecto del proceso electoral

La opinión ciudadana sobre el proceso electoral puede dar una idea de la confianza en el resultado y en la valoración de las elecciones como justas y libres. Al respecto, las encuestas del Proyecto Auditoría a la Democracia y del Centro de Estudios Públicos entregan información muy contundente.

Los datos que proveen las encuestas arrojan una percepción favorable al correcto funcionamiento del proceso electoral, reconociendo que ha existido honestidad en el conteo y reporte de los votos. Esto, aunque tras la elección municipal de 2012 y la alta atención mediática que recibió el proceso de conteo oficial de votos, la evaluación se tornó bastante más negativa, siendo más alta la proporción de personas que calificó dichas elecciones como “algo deshonestas” o “muy deshonestas”. Algo similar ocurre respecto a

GRÁFICO 12

Opinión respecto de oportunidades para hacer campaña (porcentaje), 2005-2012



Fuente: Encuesta Auditoría a la Democracia 2010 y 2012 7 Encuesta CEP Junio-Julio de 2005.

Pregunta: Pensando en las últimas elecciones, ¿qué tan justas fueron con respecto a la oportunidad para que los distintos candidatos y partidos hicieran campaña?

la evaluación de las condiciones que enfrentan los candidatos en las elecciones. Entre 2005 y 2010 aumentó la proporción de personas que consideraron “muy honestas” o “algo honestas” las elecciones con las oportunidades para hacer campaña por parte de candidatos. En este caso, pese a que hubo un marcado descenso en el porcentaje de consultados que calificaron como justas y honestas las elecciones municipales de 2012, la mayor parte de los encuestados se inclina a reconocerlas como justas.

La evaluación que hacen los ciudadanos de las elecciones es relevante, puesto que contrasta con la evaluación de las instituciones políticas representativas, como los partidos o el Congreso, o con el propio sistema binominal. En este caso, efectivamente los chilenos reconocen que el proceso electoral funciona de buena manera y no se cuestionan sus resultados. Lo que se debate es el mecanismo o sistema que define cómo se transforman los votos en escaños. En definitiva, la forma no se discute, sino que se valora. Es el fondo lo que está en juicio. Por tanto, pese a que las elecciones son libres y justas, cumpliendo con un principio básico de toda democracia, este cuestionamiento limita la posibilidad de que las elecciones entreguen finalmente el control sobre sus autoridades.

CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan aspectos del diseño institucional y de la práctica electoral chilena, los cuales permiten hacer un análisis favorable en ciertos aspectos y negativos en otros. Respecto del funcionamiento de las instituciones electorales, de su independencia y de las condiciones para el ejercicio del voto y la presentación de candidaturas, Chile cumple apropiadamente con los estándares esperados para una democracia consolidada, lo que es reconocido también por la ciudadanía. Luego del importante avance que supuso el aumento del padrón tras el cambio desde un sistema de inscripción voluntaria con voto obligatorio a la inscripción automática con voto voluntario, quedan aún espacios para ampliar el derecho a voto y permitir que más personas participen de los comicios. Resolver los problemas en el padrón electoral y en el funcionamiento del Servicio Electoral después de su reforma, así como facilitar el voto de los chilenos en el exterior, surgen como los principales desafíos a este respecto.

Así, en un contexto de drástica disminución en la participación electoral desde 1990, los principales problemas en materia electoral no se relacionan con las condiciones del proceso electoral, sino con los efectos de los mecanismos establecidos para seleccionar autoridades y la forma en que se organiza la política, que limita la garantía de alternativas políticas para los electores y su real injerencia en quienes resultan electos. Un primer efecto es la baja rotación en quienes acceden a los cargos, lo que implica que hay escasa renovación en las alternativas políticas. Por una parte, se observó que la rotación en el Congreso es baja, que la probabilidad de reelección es alta y que se mantiene una repartición estable de escaños entre los mismos partidos y coaliciones, aún cuando su apoyo ha disminuido en el tiempo. Al mismo tiempo, en el espacio local la posibilidad de rotación está fuertemente influenciada y limitada por la repostulación de alcaldes en ejercicio y su alto nivel de reelección.

Por otro lado, se constata que hay sectores políticos con los que se identifican electores y no electores que encuentran clara dificultad para acceder

a cargos de elección popular, en especial en el Congreso. Si bien el sistema electoral binominal ha generado coaliciones estables, impone barreras de entrada al Congreso a terceras fuerzas y desafiantes, y restringiendo la posibilidad de representación a sectores importantes del electorado. A esto se suma la escasa competencia y competitividad ante elecciones que resultan muy predecibles. Dos aspectos adicionales del diseño electoral tienen efectos negativos. Por una parte, la magnitud de distrito y el tipo de lista personalizada, sumados a la baja competencia y los incentivos para privilegiar a incumbentes que ofrece el sistema binominal, contribuyen a aumentar las barreras de entrada para la elección de mujeres al Congreso y a cristalizar su subrepresentación política.

Por último, no estrictamente vinculado con el mecanismo binominal sino con el distritaje, se aprecia una fuerte disparidad en el poder del voto entre electores que residen en distintas áreas de Chile. El voto de los electores que residen en las tres principales zonas urbanas del país (Región Metropolitana, Concepción y Valparaíso) pesa muchísimo menos para definir la composición del Congreso que el voto de quienes viven en zonas extremas con poca población.

Tanto la reforma al sistema de inscripción como la aprobación de una ley de primarias, junto con las propuestas aún en discusión que aumentarán la cantidad de consultas ciudadanas que pueden realizar los gobiernos locales, ampliarán la cantidad y tipo de elecciones en las que las ciudadanos en Chile pueden participar de las decisiones públicas. Estas reformas pueden tener un efecto positivo en aumentar los niveles de competencia e imprevisibilidad en el resultado de las elecciones. También pueden aportar a fomentar la participación en tanto los ciudadanos pueden percibir que su voto efectivamente define quiénes llegan a los cargos en disputa. Sin embargo, su impacto efectivo no podrá ser evaluado hasta algunos años más. Por el momento, el apoyo ciudadano a la idea de avanzar en otras reformas más profundas al sistema político parece ir en aumento, las cuales incluyen una mirada sistemática al marco constitucional.

capítulo 2.2 | Participación, asociatividad y movimientos sociales



¿Tienen los ciudadanos participación plena en la vida pública?

La participación ciudadana juega un rol esencial en cualquier democracia. El gobierno del pueblo requiere necesariamente del involucramiento, deliberación y participación de quienes son reconocidos como ciudadanos. Sin embargo, existe debate respecto a cuánta participación se requiere para que exista un régimen democrático, en qué momentos y esferas se necesita participación, y cuánta participación es deseable o positiva para que un gobierno funcione eficientemente y los integrantes de la comunidad sientan que sus decisiones son legítimas y consultas. Hoy no existe consenso sobre la mayoría de estos temas; existen distintas posiciones normativas, filosóficas y teóricas que apelan a diversos modelos de democracia que incorporan más o menos niveles y esferas de participación en su diseño y funcionamiento. De la misma forma, en términos empíricos, existe una enorme variedad de arreglos institucionales en los regímenes democráticos a nivel mundial que combinan distintas fórmulas de equilibrio entre la representación y la participación en su funcionamiento. Lo que sí está claro es que un régimen democrático representativo requiere del sufragio para su funcionamiento, y que para que las autoridades y sus decisiones sean percibidas como legítimas se necesita de la participación de la mayoría de los ciudadanos en los procesos electorales. También existe amplia evidencia para mostrar que dependiendo de las especificidades nacionales y tradiciones históricas de cada país, la participación directa en la toma de decisiones y el funcionamiento de las instituciones políticas pueden potenciar y reformar mecanismos de representación. Por último, existe una amplia literatura que ha demostrado que la participación en organizaciones intermedias de la sociedad contribuye a fortalecer el capital social de una comunidad, y

que éste estaría asociado en forma positiva con el funcionamiento de un sistema democrático.

Así, no solamente resulta valiosa para la democracia la participación electoral, sino también la participación social, formas de asociatividad que implican el involucramiento en actividades o en organizaciones públicas de nivel intermedio o local, como las juntas de vecinos o los clubes deportivos, además de movimientos sociales preocupados de diversas temáticas públicas. Este tipo de organizaciones no solo tienen el potencial de influir en la toma de decisiones y aportar a su entorno social. Al mismo tiempo, la participación social está ligada a la confianza en las instituciones en general, aportando al fortalecimiento democrático.

En este capítulo, la participación se entiende como un proceso amplio que contempla el involucramiento en los asuntos públicos o colectivos a nivel comunitario o nacional, en los diversos niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto. El alcance de la participación abarca diferentes aspectos de la organización democrática, tales como el proceso electoral, el proceso legislativo, los partidos políticos, la formación de políticas públicas, los procesos de descentralización, la interacción y rendición de cuentas entre las instituciones públicas y los ciudadanos (accountability); además de incluir la asociatividad o participación en iniciativas ciudadanas colectivas orientadas al bien público, o a la defensa y promoción de intereses individuales o grupales. La participación se plasma en el ejercicio de derechos civiles y políticos fundamentales que toda democracia defiende: elegir a quienes toman decisiones de gobierno y legislan, representar y ser representados, aso-

ciarse, organizarse, y defender ideales, causas e intereses públicos o privados.

En las siguientes secciones, la discusión sobre la participación en la vida pública se presenta tomando como referencia la propuesta de evaluación de IDEA Internacional. El capítulo se divide en cuatro temáticas clave de la participación para la democracia. En primer lugar, se analizan las herramientas institucionales de las que disponen los ciudadanos para participar en los procesos de definición de políticas públicas. Luego se revisa la participación electoral en Chile. Para ello no solo se revisará la cantidad de ciudadanos que ejercen su derecho en las urnas, sino también factores relacionados con la disminución de la participación electoral, tales como factores institucionales —es decir, las estructuras que incentivan la participación— y factores de actitud es decir, el interés en la política y la legitimidad de las instituciones democráticas—, entre otros. En tercer lugar, se examina la participación en organizaciones y movimientos sociales. Por último, se analiza el alcance de la participación de las mujeres y las diferencias de género en la actividad pública, destacando la dificultad para alcanzar niveles plenos de igualdad.

En relación a esta dimensión de la democracia, se espera constatar que existen espacios institucionalizados para la participación de la población en la toma de decisiones más allá de las elecciones periódicas, que la población concurre a las urnas y aprovecha los mecanismos existentes para involucrarse en los asuntos públicos. Al mismo tiempo resulta deseable que los niveles de asociatividad y participación en organizaciones sociales sean crecientes, que se resguarden y fomenten las condiciones necesarias para que las personas puedan organizarse y participar en la esfera pública. Finalmente, se espera que una democracia garantice la participación igualitaria de hombres y mujeres en la toma de decisiones. La ausencia de dichos mínimos esperados o la falta de avances en dicha línea darán cuenta de déficits en materia democrática y aspectos a mejorar para garantizar el ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo.

En respuesta a la pregunta que encabeza este capítulo se puede señalar que los bajos niveles de participación en Chile y la falta de espacios e instancias de involucramiento ciudadanos en los ámbitos públicos no permiten participación plena en la vida pública. Se expone más adelante, que en general, en Chile la participación electoral es baja, al igual a lo que ocurre respecto de organizaciones sociales o voluntarias, sobre todo si se comparan los indicadores utilizados habitualmente para medir asociatividad (pertenencia a organizaciones sociales) y participación electoral con otros países de la región y promedios internacionales. La baja participación no es un fenómeno reciente ni estático; la evidencia presentada aquí muestra que la tendencia en las últimas dos décadas es hacia el declive de la participación electoral de la población en edad de votar. Por último, en términos de género se evidencia que mientras las mujeres participan más tanto en el plano electoral como en organizaciones sociales, siguen estando subrepresentadas en la toma de decisiones en instituciones estatales y políticas.

A pesar de estas tendencias, se presenta evidencia de que en los últimos años ha aumentado tanto la adhesión como participación en movimientos sociales y acciones colectivas distintas a las consideradas formales o institucionales, en especial en torno a demandas por reformar el sistema educacional, la relación entre el Estado y el pueblo mapuche, conflictos por instalación de proyectos medioambientales, demandas por el desarrollo integral de las regiones, entre otros temas. Estos movimientos dan cuenta de que el fenómeno de la participación no transita sobre un eje único; no es posible hablar solo de apatía o desafección, sino que también es necesario referirse a las transformaciones en las esferas y las formas de participar en lo público, así como al claro alejamiento y cuestionamiento de las instituciones vinculadas al régimen político en particular.

Se verá en el capítulo que en los últimos años se han producido reformas legales que apuntan a alterar de manera significativa los incentivos

y la forma en que los chilenos entienden la participación. Por una parte, la reforma al sistema de inscripción electoral y el paso del voto obligatorio al voluntario modifican el escenario de manera radical, remeciendo las bases de lo que los chilenos entendían como participación electoral. Asimismo, la aprobación de primarias legales y vinculantes genera un cambio relevante en los procesos de participación en la nominación y selección de candidaturas políticas.

Por otra parte, la nueva ley de asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública apunta a aumentar la participación potenciando el rol de la ciudadanía en los asuntos públicos. Estos cambios, así como la mantención de un conjunto de otras normas e instituciones inalteradas, estructuran un sistema institucional que busca mejorar los niveles de participación en Chile, pero que hasta ahora no parece estar produciendo dicho efecto a cabalidad.

¿Cuáles son las herramientas con las que cuentan los ciudadanos para participar en la esfera pública?

Para responder a esta pregunta se revisará si existen espacios o mecanismos de participación en la vida pública que puedan ser aprovechados por los ciudadanos o que les faciliten su involucramiento en la toma de decisiones referente a los asuntos de interés común. Se aprecia un proceso mediante el cual sucesivos gobiernos han impulsado reformas legales e institucionales tendientes a favorecer o fomentar la participación, dirigidos directamente a los ciudadanos y a las organizaciones que ellos pueden conformar. También ha habido instancias en las cuales el Ejecutivo genera espacios de apertura y discusión con representantes de la sociedad civil y la academia, en materias de alta relevancia social.

Un progreso importante es la recientemente promulgada Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, ya que constituye un avance en el fomento de la participación ciudadana y una prueba de su reconocimiento como algo valioso para la actividad pública. Entre otros aspectos, esta ley genera espacios institucionalizados para que la sociedad civil se involucre en las decisiones de organismos públicos y de gobiernos locales. Pero más allá de la ley en sí, su influencia positiva en los niveles de participación dependerá de su implementación y continuará sujeta a la voluntad de las autoridades de reconocer y valorar la opinión de los ciudadanos, que hoy tienen más espacio para comunicarla.

Por otra parte, en Chile no existe la posibilidad concreta de usar mecanismos de democracia directa como espacio de participación. Si bien existe la consulta ciudadana o plebiscito tanto a nivel nacional como comunal, con un potencial de movilizar e incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos, éstos se utilizan escasamente y dependen, nuevamente, de la voluntad de las autoridades para convocarlos. La normativa actual no permite que actores políticos fuera de la administración gubernamental, organizaciones sociales o la ciudadanía impulsen y obliguen la realización de consultas sobre temas que les conciernen. Si bien a nivel municipal han existido experiencias y los ciudadanos pueden tener iniciativa para convocarlos, el alto costo que suponen atenta finalmente contra su concreción.

I. Iniciativas para fomentar la participación en los asuntos públicos

Desde el Estado se han diseñado diversas políticas y herramientas de gestión para promover la participación ciudadana en los procesos de formación de políticas públicas. Así también, desde 1990 a la fecha se han activado diferentes mecanismos para institucionalizar la participación. Una de las primeras estrategias fue la convocatoria del Ejecutivo a consejos asesores

de carácter consultivo, que han contado con la participación de diferentes representantes de la sociedad civil, junto a profesionales y técnicos especializados en las materias técnicas de que se trata, y que representan distintas posiciones políticas. Estas instancias han servido para consensuar y legitimar políticas públicas que luego se transformaron en proyectos de ley, lo que ha facilitado su posterior tramitación en el Congreso.

Dentro de las iniciativas más importantes para institucionalizar la participación se encuentran las políticas pro participación del gobierno de Ricardo Lagos, tales como la convocatoria del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, la elaboración de un proyecto de ley de participación y el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, que permitió la formulación de 106 iniciativas de este tipo. Por su parte, el gobierno de Michelle Bachelet generó una agenda pro participación (2007) en el marco de la instalación de un gobierno ciudadano, la que se acompañó de un Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2008). La agenda planteaba que todos los órganos de la administración pública debían generar espacios para una Gestión Pública Participativa, que garantizaran la participación activa de la ciudadanía en todos los ámbitos de las políticas, planes y programas que estos órganos desarrollaran. Obligaba a los órganos de la administración pública a i) establecer una Norma General de Participación; ii) dar cuenta pública anual, directamente a la ciudadanía, de la gestión de sus políticas, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria; iii) establecer Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, y iv) poner en conocimiento público la información relevante de sus políticas, programas, acciones y presupuestos.

Durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera se publicó la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2011), que buscó fomentar la participación y coordinación de la sociedad civil con las autoridades locales y funcionarios municipales en los proyectos públicos. De acuerdo con lo señalado

en la referida ley, el objetivo fue transferir a la ciudadanía más espacios de expresión y de implicancia en la gestión pública en general y en la gestión municipal en particular.

II. Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública

La Ley 20.500, que se publicó luego de seis años de discusión parlamentaria, comprende principalmente dos materias relevantes. La primera refiere a las asociaciones ciudadanas y organizaciones de interés público: los requisitos para su formación, el registro de las mismas, su reglamento o estatuto, su financiamiento, la fiscalización de la cual son objeto y la creación de fondos públicos para su fortalecimiento. La segunda materia abarca el tema de la participación ciudadana en la gestión pública a nivel central y local, ampliando los espacios de participación de la sociedad civil y las obligaciones de los organismos públicos en el fomento de la misma.

Esta ley establece el marco jurídico para las asociaciones y organizaciones de interés público y los límites de su acción. A su vez, establece el rol que el Estado adoptará para apoyar la asociatividad, para lo cual se creó el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público (una reformulación del anterior fondo de fortalecimiento de organizaciones y asociaciones de interés público), orientado a financiar proyectos a nivel nacional y regional que involucren a estas organizaciones.

En relación con la participación ciudadana en la gestión pública, la Ley 20.500 modifica la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, estableciendo que cada órgano de la administración del Estado tiene el deber de fijar las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia, velando por que se cumpla un efectivo involucramiento de los ciudadanos. Los organismos quedan obligados a hacer cuenta pública de sus acciones y ejecución

presupuestaria, además de realizar consultas públicas en materias de interés ciudadano, cuyo resultado debe ser evaluado y considerado en la toma de decisiones. Además, cada organismo debe establecer consejos de la sociedad civil con carácter consultivo, conformados por integrantes de asociaciones sin fines de lucro relacionadas con la materia de competencia del órgano respectivo.

En el ámbito local se generaron modificaciones a la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, de modo de perfeccionar la institucionalidad participativa comunal a través de la creación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil con carácter consultivo en reemplazo de los Cescos (antiguos Consejos Económicos y Sociales Comunales). Uno de los puntos sustantivos del

cambio en la participación en el ámbito local fue el perfeccionamiento del instrumento de la Ordenanza Municipal de participación ciudadana. Además, se entregaron nuevas atribuciones a la secretaría municipal respecto de los procesos de constitución de las asociaciones y fundaciones; se ampliaron las materias pertinentes que debe considerar cada municipio en las ordenanzas de participación ciudadana, incluyendo la posibilidad de realizar presupuestos participativos; se facilitó el desarrollo de plebiscitos comunales, y se reconoció a toda organización, en especial a las organizaciones comunitarias regidas por la Ley 19.418, el derecho a federarse y confederarse en los niveles regional y nacional.

Un importante elemento introducido por esta ley es la consolidación de los registros de las organizaciones sociales que mantenía el Ministerio de Justicia y los 345 municipios del país en un solo Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación. Este instrumento permite a los ciudadanos y a las autoridades conocer cuáles son las organizaciones que se trabajan en un determinado territorio, cuáles son sus objetivos, y en general, la naturaleza de la organización comunitaria en el país. Una mirada general al Registro indica que a enero de 2014 se habían ingresado más de 60 mil organizaciones, de las cuáles casi el 97,83% se mantenía en funciones. De estas, casi un cuarto (24,7%) correspondía a agrupaciones vecinales o de vivienda, un 13,78% a organizaciones deportivas y de recreación, un 7,05% a agrupaciones sociales, y un 7,03% a organizaciones educativas como centros de padres, etc.

Pese a que la norma fue promulgada en 2011, luego de tres años aún resulta complejo evaluar su importancia en base a los efectos concretos que ha tenido en los niveles y tipos de participación en los procesos de políticas públicas en Chile. Si bien tiene el potencial de promover las iniciativas de asociatividad de la sociedad civil al simplificar los procedimientos de constitución de asociaciones y fundaciones, resulta complejo acceder a información que permita constatar dicho efecto. Al mismo tiempo, el reconocimiento del derecho a

TABLA 1
Organizaciones sociales vigentes en Chile, a enero de 2013

Tipo de Organización	Cantidad	Porcentaje
Agrupación Vecinal o de Vivienda	14.492	24,69%
Deportes y Recreación	8.085	13,78%
Agrupación Social	4.135	7,05%
Organización Educativa	4.125	7,03%
Agrupación del Adulto Mayor	3.462	5,90%
Agrupación de Artes y Cultura	3.254	5,54%
Agrupación Regional, Comunal o Rural	2.731	4,65%
Agrupación de Mujeres	2.587	4,41%
Agrupación Juvenil o Estudiantil	1.756	2,99%
Organización de Trabajo	1.710	2,91%
Agrupación de Salud	1.585	2,70%
Agrupación Religiosa	1.566	2,67%
Agrupación Folklórica	1.557	2,65%
Emprendimiento e Intereses Económicos	1.542	2,63%
Agrupación Política	760	1,30%
Agrupación Medioambiental	526	0,90%
Agrupación de Extranjeros	510	0,87%
Cuerpo de Bomberos	413	0,70%
Agrupación de Militares	356	0,61%
Agrupación de Pueblos Indígenas	213	0,36%
Medios de Comunicación	140	0,24%
Otras	3.182	5,42%
Total	58.687	

Fuente: Elaboración propia, en base a Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación.

participar en la elaboración de políticas, planes, programas y acciones públicas, a distinto nivel de gobierno y en distintas áreas, no implica necesariamente que este espacio sea apropiado por la ciudadanía y la sociedad civil organizada. En definitiva, los efectos positivos que puede tener en la participación dependen de la implementación de la ley. Dicha implementación requiere del establecimiento de reglamentos específicos para cada organismo y municipio, además de la selección de representantes de la sociedad civil que integren los propuestos consejos de acuerdo a los criterios previstos. Ciertamente el alcance de este esfuerzo se encuentra estrechamente ligado a las prioridades y capacidades de los gobiernos a nivel nacional y subnacional.

Se han llevado adelante esfuerzos de monitoreo del avance en la implementación de la ley por parte de la sociedad civil, especialmente a nivel municipal (Santiago Cómo Vamos, 2012). Ellos constataban que en 2012 existía una clara debilidad a nivel municipal para hacerse cargo de los requerimientos de la Ley 20.500 y, a su vez, una gran asimetría entre municipios en sus capacidades y estados de avance. Si bien existían reglamentos de participación comunal que referen a la elección y funcionamiento de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, menos de la mitad de los municipios los habían aprobado en Concejo Municipal antes de la fecha límite para ello que indicaba la ley (Agosto de 2011). Algo similar ocurría con la constitución de dichos consejos, en tanto solamente 45% de los municipios que entregaron información lo tenían en funcionamiento a diciembre de 2011, plazo también establecido en la ley. Los cambios a las ordenanzas municipales sobre participación ciudadana mostraban también poco avance al igual que los esfuerzos internos de los municipios por capacitar a sus funcionarios para el apropiado cumplimiento e implementación de la Ley 20.500 y la información pública disponible en relación a la normativa.

Aún cuando se han dictado reglamentos por parte del gobierno para facilitar la implementación de la ley en los organismos públicos y las municipalidades, estos no estuvieron exentos

de polémica y cuestionamientos en relación a la arbitrariedad con que se puede definir quiénes y cómo participan. Como resultado de la ley efectivamente se han realizado consultas y creado Consejos de la Sociedad Civil pero se desconoce con precisión el número y forma. A finales del gobierno del Presidente Piñera, el efecto más observable de esta ley se había producido a través de la realización de cuentas públicas por parte de los diversos organismos. En definitiva, si bien la ley puede cuestionarse en base a la profundidad de los cambios que introduce y sus alcances o límites potenciales, su efecto concreto se basa en una implementación, que requiere de la voluntad de efectivamente ponderar y aceptar las opiniones y propuestas que emanan de los nuevos espacios participativos, que son únicamente consultivos. En esta línea, algunas responsabilidades son del poder central, otras del nivel regional y otras del municipal.

III. Plebiscitos y consulta ciudadana

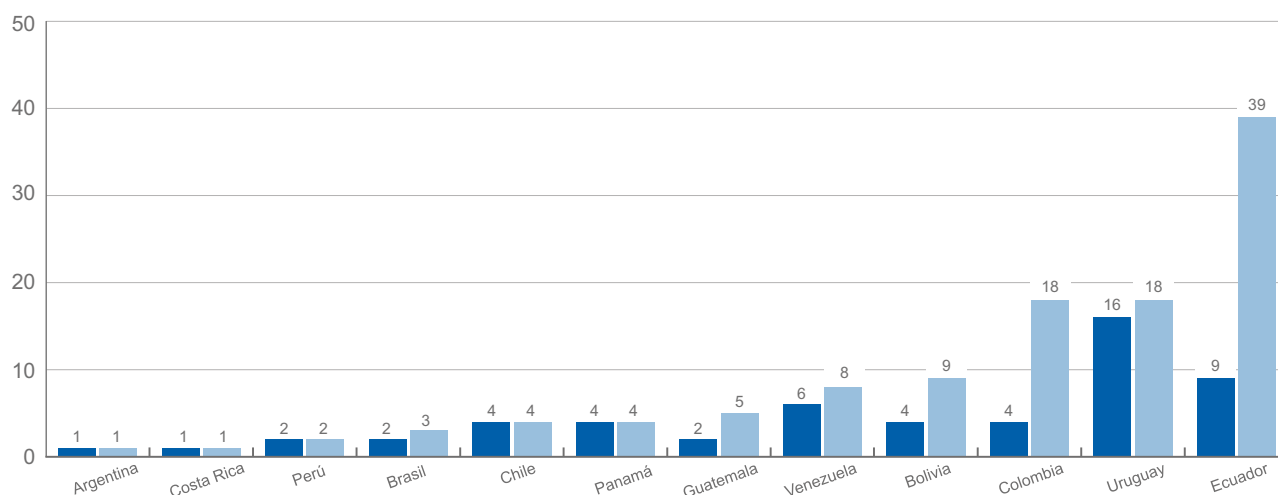
Una herramienta poderosa de participación ciudadana son los mecanismos de consulta directa a la ciudadanía o de Democracia Directa (MDD), que son una alternativa para mantener a los representantes políticos, individual o colectivamente, conectados directamente con los ciudadanos, mediante una serie de fórmulas que en muchos casos utilizan el voto para zanjar temas de carácter político.

Los principales mecanismos de consulta son los plebiscitos, los referéndums y las consultas ciudadanas, todos los cuales constituyen uno de los ámbitos institucionales de participación utilizados en diversos sistemas democráticos en el mundo.

Se revisa aquí la normativa vigente en materia de plebiscitos a nivel nacional y local, para evaluar las alternativas de participación que este mecanismo ofrece a los ciudadanos y su utilización en la práctica. Otros mecanismos, como la iniciativa ciudadana de ley o el referéndum, no están contemplados en la institucionalidad chilena, por lo cual no se considerarán en el presente Informe.

GRÁFICO 1

Uso de mecanismos nacionales de democracia directa en América Latina, 1978-2009*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Altman (2010).

* Cuba, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana no han realizado MDD entre estos años.

TABLA 2

Plebiscitos comunales realizados entre 1990 y 2013

Fecha	Comuna	Origen de la iniciativa	Número de papeletas	Materia de consulta y papeletas	% de participación	Porcentaje de votos por el Sí	Resultado
10 de julio de 1994	Las Condes	Alcalde	Una	Construcción de obras de alto impacto vial, financiadas por los usuarios	sd*	sd	Aprobado
31 de agosto de 2003	Zapallar	Alcalde	Una	Rechazar la construcción de proyectos inmobiliarios en zona de bosques ubicados en el borde costero	sd*	79%	Aprobado
15 de marzo de 2009	Vitacura	Ciudadanos	Tres	Cambios sobre el plan regulador comunal, permitiendo proyectos inmobiliarios de mayor altura	63%	20%, 23% y 30%	Rechazados (todos)
11 de diciembre de 2011	Peñalolén	Alcalde	Una	Modificaciones del plano regulador comunal	52%	28%	Rechazado

Fuente: Elaboración propia. Para el caso de Zapallar se utilizó reporte de prensa de La Estrella de Valparaíso, "Plebiscito en Zapallar: Un categórico 'no' a proyecto inmobiliario", 1 de septiembre de 2003. Para el caso de Vitacura se utilizó nota de prensa, Vitacura.cl, "Resultados y gastos plebiscito comunal", www.vitacura.cl. Para el caso de Peñalolén se utilizó Radio Universidad de Chile, "Plebiscito en Peñalolén rechaza cambios a plan regulador propuestos por alcalde Orrego", 12 de diciembre de 2011, <http://radio.uchile.cl>, e información del Tribunal Calificador de Elecciones, "Plebiscito comunal de Peñalolén", 6 de diciembre de 2011, www.tricel.cl.

* Aunque no hay datos confiables sobre el porcentaje de participación de los ciudadanos en estos procesos, se asume que al menos participó el 50% de los inscritos en los registros electorales de la comuna, condición necesaria para que la decisión fuese vinculante, como lo fue en ambos casos.

Plebiscitos a nivel nacional

En Chile, la única referencia legal de un mecanismo vinculante para la consulta ciudadana a nivel nacional se limita a la existencia de conflictos importantes entre el Ejecutivo y el Legislativo en materias de Reforma a la Constitución (arts. 128 y 129 de la Constitución de la República). A partir de esta legislación, la consulta a la ciudadanía puede realizarse cuando el Presidente de la República rechace un proyecto de ley aprobado por el Congreso, y este último luego insista en su

totalidad por dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara. La Constitución establece que la consulta es vinculante, que es específica y considera solamente temas constitucionales, y que es "desde arriba", convocada únicamente por las propias autoridades.

Desde 1990 nunca ha existido una disputa de estas características entre el Ejecutivo y el Legislativo, por lo tanto, no se han realizado plebiscitos desde que se reinstaló el régimen de

mocrático. En parte esto se explica por el amplio control formal e informal que tiene el Ejecutivo sobre el proceso legislativo (este se detalla en el capítulo sobre Congreso), lo que le permite, por un lado, controlar las urgencias parlamentarias y los tiempos en que los diferentes proyectos de ley se discuten y, por otro, manejar los recursos humanos e institucionales que le permitan apoyar la legislación que considera importante. Esta situación contrasta con lo que ocurre en varios países de América Latina y de la OCDE, en donde este tipo de prácticas son más recurrentes.

Los países de América Latina han consultado a los ciudadanos sobre diversos temas de política pública y legislación entre 1978 y 2009. Si bien en Chile se han realizado cuatro consultas, todas ellas se llevaron a cabo bajo la dictadura militar, y existen serios cuestionamientos a la legitimidad de dos de ellas.

Plebiscitos a nivel local

La Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades establece la posibilidad de someter a plebiscito las materias de administración relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, u otras de interés de la comunidad que sean de competencia municipal. Los resultados de este plebiscito son vinculantes y el proceso electoral se somete a la Ley 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios, que regula otras elecciones populares, es decir, que en la organización, ejecución, supervisión y sanción de los comicios intervienen el Servicio Electoral y los Tribunales Electorales.

Si bien es el alcalde quien convoca al plebiscito, pero la iniciativa puede tener distintos orígenes. Así, existen tres alternativas para convocar al plebiscito comunal: i) por iniciativa del propio alcalde con acuerdo del Concejo; ii) a requerimiento del Concejo Municipal, por acuerdo de dos tercios de sus integrantes, de oficio, o a petición de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, y iii) por iniciativa del 5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del

año anterior. De este modo, al menos a nivel local, existe la posibilidad de que no sea únicamente la autoridad electa quien concentre la iniciativa de realizar este tipo de consultas. La ley de asociaciones y participación introdujo modificaciones a la Ley 18.695 que influyen en los plebiscitos comunales, ya que disminuye el porcentaje de firmas que se requería para la iniciativa ciudadana del plebiscito del 10% al 5%, además de que introduce la posibilidad de que sean los nuevos Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil otro posible origen de la iniciativa de plebiscito.

A pesar de estas oportunidades formales, desde 1990 a la fecha se han realizado solo cuatro plebiscitos comunales en Chile. El objetivo de estos plebiscitos ha sido discutir los planos reguladores comunales (instrumentos de planificación territorial) ya sea para la mantención de los planos existentes o para aprobar reformas en la materia.

La responsabilidad final en torno a las decisiones en esta materia se le ha entregado a la ciudadanía de cada comuna debido al surgimiento de conflictos abiertos en materias públicas, ante lo que las autoridades han llamado a los ciudadanos para que se pronuncien. Cada uno de estos plebiscitos esconde dilemas. Un ejemplo es el caso de Las Condes, en que la solución a los nudos viales en varios sectores de la comuna pasaba por la construcción de obras de gran envergadura que serían financiadas por los propios vecinos. Por otro lado, si bien la construcción de edificios en altura generaba mayores ingresos a la comuna por la mayor cantidad de residentes y por los derechos que las empresas constructoras debían pagar por conseguir los permisos correspondientes, iba en directo conflicto con la vida residencial de los sectores afectos a los cambios en el plano regulador (como en el caso de Vitacura y Peñaolén), o bien, con la consiguiente destrucción de un entorno que los vecinos consideraban necesario conservar (como en el caso de Zapallar).

Es importante señalar que los ciudadanos han acudido mayoritariamente a las urnas ante este tipo de consultas, e incluso han sido capaces

TABLA 3

Primarias en Chile, realizadas por Concertación de Partidos por la Democracia, 1990-2013

Tipo de Primaria	Antes de 2012	2012	2013
Concejales	0	0	0
Alcaldes	2	141	0
Diputados	12	0	0
Senadores	0	0	0
Presidenciales	3	0	1

Fuente: Elaboración propia con datos de Pepe Auth, "Las primarias en la Concertación: Un camino sin retorno", Agenda pública IV(7), 2005, y Patricio Navia y Priscilla Rojas, "El efecto de la participación electoral en las primarias sobre la elección presidencial en Chile en 1999", 2008.

* Para 2013 se consideraron sólo primarias acogidas a la ley 20.640.

de convocar plebiscitos, lo que da cuenta del interés por la participación efectiva en los temas de alcance local.

Sin duda, el escaso número de plebiscitos no tiene necesariamente que ver con que no existan materias sobre las cuales falte acuerdo en otras comunas. Al respecto, uno de los factores que incide es la voluntad política de las autoridades locales de someter a consulta temas que están bajo su control. Pero más allá de dicha voluntad, los gastos involucrados en realizar una consulta a la ciudadanía afectan en gran medida la decisión de convocarlos, en especial porque usualmente los municipios están desfinanciados. Por eso, las consultas realizadas en los últimos veinte años se han llevado a cabo precisamente en comunas reconocidas por sus altos ingresos.

Cabe mencionar que a nivel comunal el alcalde tiene la posibilidad de realizar consultas ciudadanas o barriales para conocer la opinión de la ciudadanía respecto de alguna materia de interés de los vecinos. Estas consultas ciudadanas no son vinculantes, y pueden ser organizadas y supervisadas por el propio municipio. Este tipo de consultas ha sido bastante más frecuente, pero nuevamente depende de la autoridad comunal la decisión de llevarlas adelante.

En conclusión, la ciudadanía tiene un muy escaso margen de maniobra para la consulta pública sobre políticas y legislación en la práctica. A nivel nacional, la única gran herramienta de la que puede hacer uso es la puesta en marcha desde el Ejecutivo, y sobre materias exclusivamente cons-

titucionales, pero no hay experiencias recientes. A nivel municipal se han reducido las barreras para que los ciudadanos puedan solicitar un plebiscito, pero su alto costo hace poco probable que se realicen. **Las oportunidades efectivas para municipios pobres de consultar a sus electores sobre materias relevantes para la comunidad están constreñidas en la práctica por la falta de recursos.**

Ley de primarias 2012

Durante 2012 se concretó la aprobación del proyecto de ley de elecciones primarias, enviado al Congreso por el Ejecutivo, con el fin de regular las elecciones a través de las cuales los partidos políticos y las coaliciones definen quiénes participarán como candidatos en elecciones regulares. De acuerdo con el proyecto, la motivación de esta ley es aumentar la participación en los procesos políticos, en un marco de transparencia que incremente la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en las autoridades electas. La primera puesta en marcha de esta normativa ocurrió el 30 de junio de 2013, para elegir a los candidatos a Presidente de la República de los pactos "Nueva Mayoría" y "Alianza", así como candidatos a Diputados del partido Renovación Nacional en diez distritos. En estas elecciones asistieron 3.007.687 personas, que equivalen al 22,6% del padrón electoral, lo que reafirma el interés de un importante sector de la población de participar en este tipo de mecanismo.

La aprobación de esta norma representa un avance relevante en materia de participación, en tanto regula y facilita el acto mediante el cual los electores interesados podrán votar para tener injerencia en la definición de los candidatos que compiten por algún cargo. Si bien se han realizado primarias voluntarias y no vinculantes con anterioridad, corrientemente ha sido la negociación al interior de los órganos directivos de los partidos, y no las primarias, el mecanismo utilizado para definir las nominaciones de los postulantes a las diferentes elecciones.

Hasta la aprobación de esta ley, solo la Concertación de Partidos por la Democracia había utilizado el mecanismo de primarias, fundamental-

mente para elegir a sus candidatos presidenciales, y en algunas ocasiones específicas también para seleccionar candidatos al Congreso y municipios. No fue sino hasta 2012 cuando el mecanismo comenzó a utilizarse en forma más extendida para nominar candidatos a alcaldes en un total de 141 comunas del país.

Diversos estudios de opinión evidencian que existe una mala evaluación de la forma como los partidos han venido nominando o ratificando candidatos, y un creciente apoyo a las primarias como mecanismo que permite la participación de bases partidarias y de la ciudadanía.

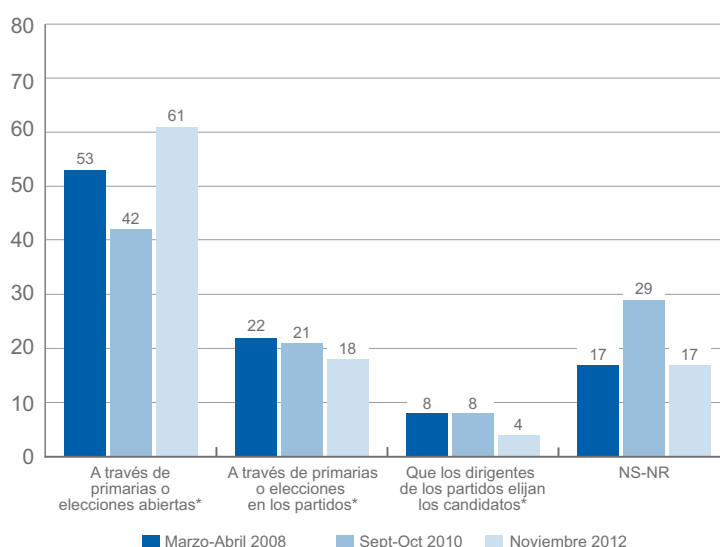
Como se constata en la encuesta Auditoría a la Democracia, en 2012 la mayoría de los chilenos y chilenos dijo preferir que los partidos realicen primarias abiertas para seleccionar candidatos (61%). Esta cifra implica un aumento de 19 puntos porcentuales desde la medición anterior, realizada en 2010.

La nueva ley define las primarias como voluntarias, pero vinculantes. Es decir, cada partido o coalición (a través de su órgano central de decisión) define dónde se realiza una primaria y quiénes pueden participar. Una vez inscritas las candidaturas, los resultados de estas son vinculantes y los candidatos perdedores no pueden participar en la competencia electoral para la cual estaban en competencia. El mismo partido o pacto electoral que resulte derrotado podrá presentar otros candidatos, ya que se debe respetar la decisión de los votantes. El pacto electoral que se presente a las primarias se debe mantener hasta las elecciones definitivas, lo que asegura que desde un comienzo los partidos se presenten como pacto y cumplan su compromiso. La ley establece también que todas las elecciones serán simultáneas a nivel nacional para los partidos o pactos que presenten candidatos para Presidente de la República, senadores, diputados y alcaldes, en cualquier parte del territorio.

La ley aprobada establece que las primarias serán organizadas por el Servicio Electoral, que mantiene las mismas funciones y obligaciones que en las elecciones generales, y que se realizarán

GRÁFICO 2

Opinión de los ciudadanos sobre los mecanismos para seleccionar candidatos, 2008-2012



Fuente: Auditoría a la Democracia 2008, 2010 y 2012.

veinte semanas antes de la elección definitiva. En relación con el gasto electoral, el proyecto estipula que las elecciones se regirán por la ley de transparencia, límite y control del gasto electoral, salvo lo relacionado con el financiamiento público. La nueva norma no reconoce financiamiento público alguno para apoyar la realización de campañas para las elecciones primarias. Además, el límite de gasto electoral corresponderá al 10% de los valores señalados para una elección normal.

La definición de quiénes pueden participar y votar en cada primaria dependerá de los partidos o pactos de partidos que las convoquen, y es sumamente flexible. Se puede decidir si quieren que participen únicamente los militantes de un partido convocante o de los partidos que integran la coalición; militantes de los partidos convocantes junto a otros independientes, o todos los inscritos en el territorio en disputa, incluyendo los militantes de partidos que no participan de la elección primaria. En cada una de las opciones, las personas habilitadas para votar podrán hacerlo en forma voluntaria, deben estar inscritas en los registros electorales y ser mayores de dieciocho años.

Pese a los avances que significa, la ley de primarias también puede tener efectos contradictorios

para aumentar la participación electoral y mejorar la calidad de la representación.

Un primer problema es el posible debilitamiento de la cohesión de los partidos y la debilidad de estructuras, ya de por sí frágiles, frente a caudillos y proyectos individuales. La bibliografía internacional sobre la materia muestra que uno de los aspectos negativos de los mecanismos de primaria es justamente que tienden a debilitar a los partidos en tanto estructuras orgánicas, al potenciar a candidatos con alta autonomía y poder propio dentro de los partidos, y por tanto, se generan espacios para la fragmentación e indisciplina partidaria. Si bien la nueva norma le sigue entregando el poder a las cúpulas partidarias en la nominación de candidaturas, sin una reforma profunda a la ley de partidos y a los incentivos electorales que estructuran los procesos de nominación (como los sistemas electorales y de financiamiento) la introducción de primarias puede tener efectos inesperados en partidos políticos chilenos con baja legitimidad y cohesión.

Por último, la aprobación del actual mecanismo de primarias sin mediar otras reformas al actual sistema de incentivos puede contribuir a reforzar las barreras que generan la subrepresentación política de las mujeres, que hoy caracteriza a los cargos de elección popular. **Las primarias mantienen el poder de decisión sobre nominaciones en las cúpulas partidarias, que han demostrado aplicar un sesgo de género en contra de las mujeres.** Entre 1989 y 2013, el

85,26% de los candidatos nominados para participar en elecciones parlamentarias y el 79,03% a elecciones municipales fueron hombres. Al no incluirse un mecanismo de acción afirmativa en la ley de primarias es difícil que esta tendencia se revierta. Más aún, agregar elecciones primarias a las competencias electorales extenderá significativamente los períodos de competencia y aumentará el costo financiero y humano de lograr ser candidato. Las mujeres, que son las que tradicionalmente deben conciliar la carga de trabajo familiar con la participación política y que además tienen mayores problemas para obtener financiamiento, verán aumentadas sus barreras de entrada a los cargos de representación.

Finalmente, y a pesar de algunos de los posibles efectos contradictorios que pueda generar el nuevo mecanismo de primarias, se ha reconocido que la nueva ley aumentará considerablemente los incentivos para que los partidos opten por realizar primarias, ya que se transfieren los costos de la organización de primarias desde los partidos hacia el Estado (Servicio Electoral); aumentan los réditos electorales en la medida que se extiende el período de campaña, lo que facilita el posicionamiento de candidatos frente al electorado, y se incrementa el apoyo electoral debido al aumento de la movilización y participación generadas por las primarias. Por último, el nuevo proyecto hace vinculantes las primarias e impide que candidatos derrotados en comicios internos compitan por fuera de partidos y coaliciones, lo que disminuye las competencias externas y los conflictos con posibles descolgados.

¿Hasta qué punto las mujeres participan en la vida política y la función pública en todos los niveles?

Tal como lo constataba el Informe de Desarrollo Humano de 2010, “Género: los desafíos para la igualdad”, del PNUD, el género ha estructurado históricamente una división entre las esferas en las cuales mujeres y hombres pueden actuar. En términos de las normas formales, de las representaciones e ideología, así como de

las prácticas sociales, las relaciones de género se han construido sobre la base de una distinción entre la esfera privada y la pública. El ingreso de las mujeres a distintos ámbitos públicos ha sido un proceso sostenido, pero lento. Desde que emergiera una conducta colectiva orientada a impulsar transformaciones en pro de la igualdad

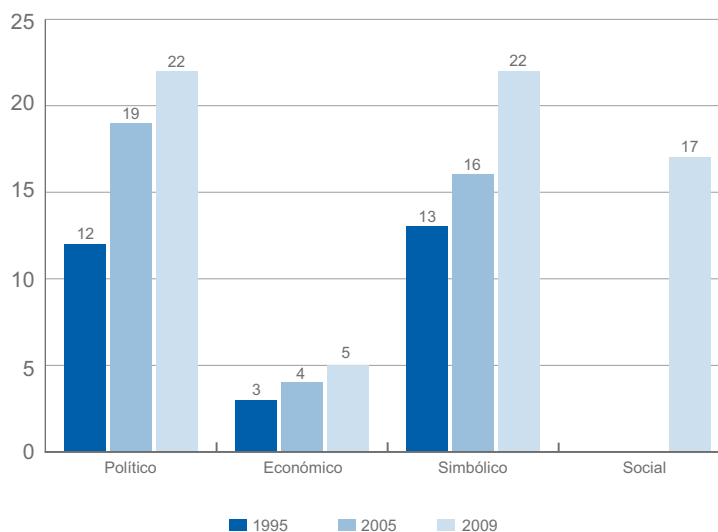
entre los sexos, se ha planteado que este objetivo requiere avanzar simultáneamente en presencia, representación y redistribución.

La redistribución se refiere a oportunidades y recursos para equiparar condiciones tanto de niñas y niños como de mujeres y hombres. Sin embargo, la igualdad no solo implica esta dimensión redistributiva, sino también la autonomía, las capacidades básicas y el ejercicio de derechos de ciudadanía, específicamente la posibilidad efectiva de participar en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder. Así, la representación de los intereses de las mujeres es esencial para avanzar en la redistribución de oportunidades y recursos entre los sexos. Sin presencia no es posible tener representación, y sin dicha representación los esfuerzos redistributivos serán siempre parciales. **No obstante, desde un ángulo normativo y político se ha planteado que independientemente de esta función intermediadora de la presencia, la participación igualitaria de mujeres y hombres en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder es sobre todo un imperativo ético de justicia: toda persona tiene derecho a participar en la conducción de los asuntos de su comunidad.** Así lo define, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El Informe 2010 del PNUD contiene un mapa del poder donde se muestra claramente que las mujeres tienen una menor participación en todas las esferas públicas cuando se trata de cargos de poder. Mientras en 2009 en el ámbito político (estatal y representativo) y simbólico (mundo académico, medios de comunicación, entre otros) las mujeres ocupaban el 22% de los cargos de decisión y el 17% de los cargos de la esfera

GRÁFICO 3

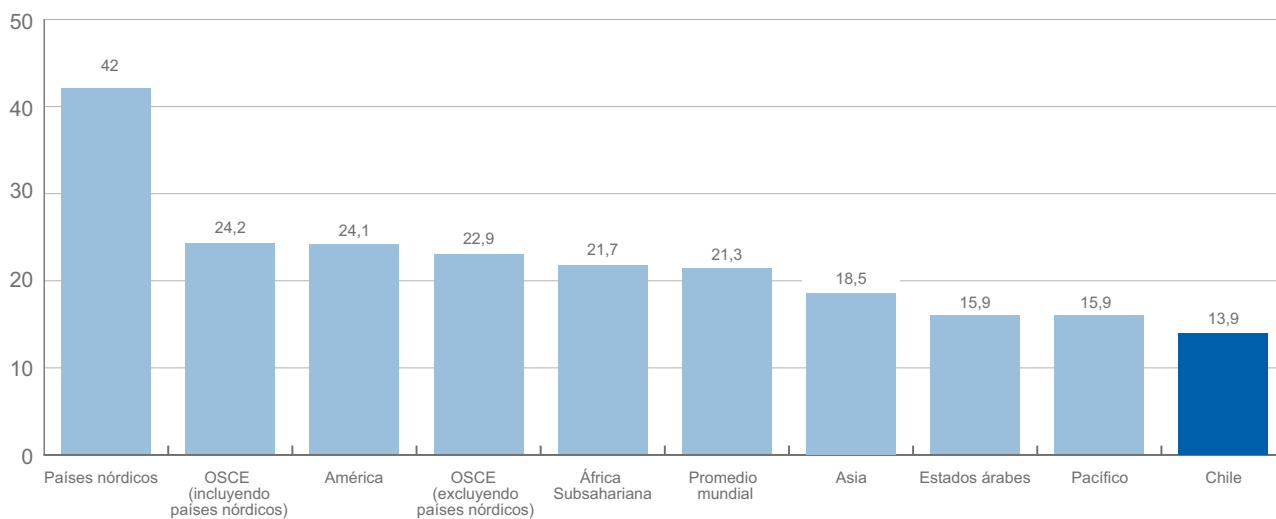
Evolución de la participación femenina por tipo de poder, 1995, 2005 y 2009 (porcentaje)



Fuente: PNUD, "Informe Desarrollo Humano 2010", p. 220. Para poder social hay solo datos para 2009.

GRÁFICO 4

Promedios regionales de porcentajes de escaños ocupados por mujeres, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Unión Interparlamentaria, noviembre de 2013, www.ipu.org.

social (sindicatos, gremios, ONG), su presencia era mínima en el ámbito económico, donde ocupaban solo el 5% de los cargos (directoras de empresas, gerencias generales, entre otros cargos de decisión empresarial).

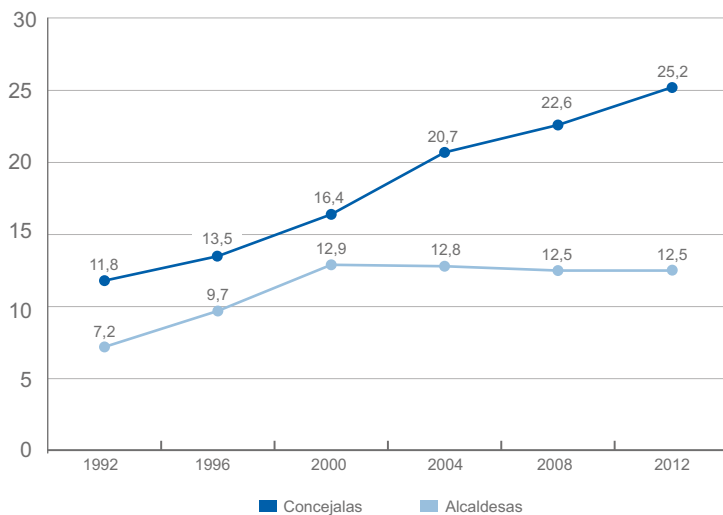
En lo que respecta al ámbito político y al ejercicio de los derechos de ciudadanía propiamente tal, la participación de mujeres en cargos de

designación o representación ha aumentado en forma muy lenta desde la transición a la democracia.

A lo largo del siglo xx, las mujeres fueron conquistando e incorporándose paulatinamente a las esferas públicas. Así, en 1949 obtuvieron el derecho a voto, en 1950 fue elegida la primera mujer diputada y en 1953 la primera senadora. Si bien en la actualidad más de la mitad de los electores son mujeres, situación que se ha mantenido desde 1989, la participación de mujeres en ambas Cámaras es muy inferior a la de hombres, a pesar de una tendencia al alza en los últimos veinte años. El porcentaje de senadoras ha pasado desde el 2,6% (dos escaños) en 1990 al 13,1% (cinco escaños) en 2010. En cuanto a las diputadas, se avanzó desde el 5,8% inicial (siete escaños) hasta un máximo de 15,8% (diecinueve escaños) en 2006, que disminuyó en dos escaños en 2010 para llegar al 14,2%. Tras los resultados de las últimas elecciones presidenciales en noviembre de 2013, el Senado quedó compuesto a partir de marzo de 2014 por un 18,4% de mujeres (siete escaños). En tanto en la Cámara Baja el porcentaje de diputadas llegó nuevamente al 15,8% (diecinueve escaños).

GRÁFICO 5

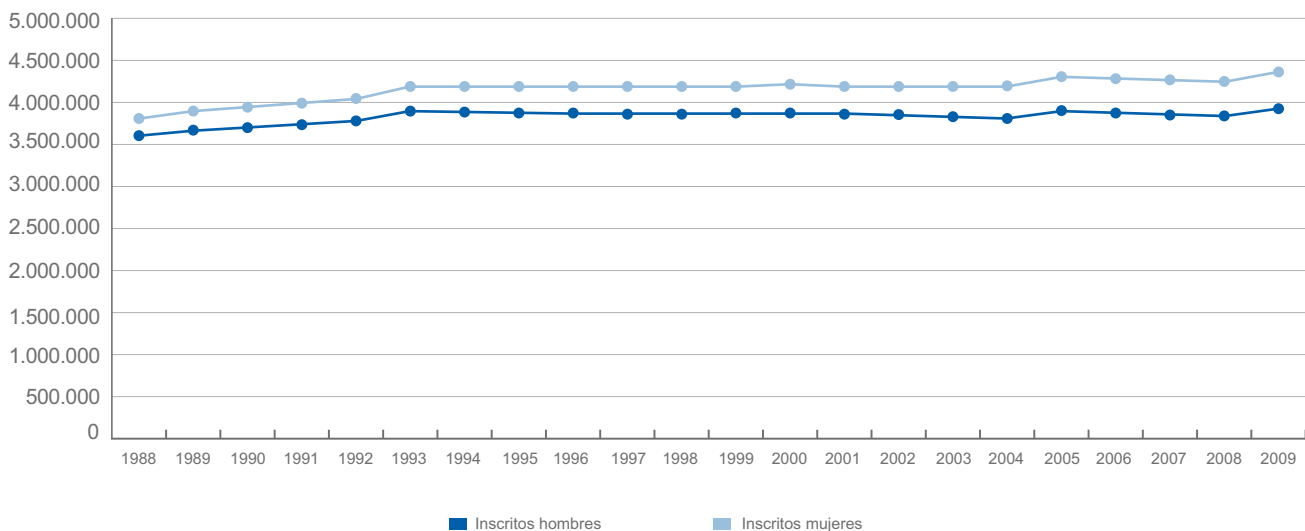
Presencia de mujeres en cargos municipales, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, www.elecciones.gov.cl. Para 2012 se utilizaron datos provisorios del Servicio Electoral, consultado en diciembre de 2012.

GRÁFICO 6

Evolución de la inscripción en registros electorales por sexo, 1988-2009



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Servicio Electoral y del Instituto Nacional de Estadísticas.

Pese al alza observada desde 1989, los resultados de las últimas dos décadas muestran que el aumento de mujeres en el Congreso no es sostenido, y que debido al bajo número de candidatas y electas, pequeños cambios coyunturales en competencias electorales pueden producir un retroceso en la presencia total. Más aún, la representación política de las mujeres en el poder legislativo en Chile sigue estando muy por debajo del promedio mundial de 21,3%, bajo el promedio para las Américas, del 24,1%, y bajo el promedio de todas las regiones del mundo.

La situación local no es muy distinta a la del Congreso, por lo menos en lo que respecta a la presencia de mujeres en cargos edilicios. **La tendencia respecto de los Concejos Municipales muestra un aumento claro en la cantidad de mujeres electas concejales, incluso de manera independiente al alza o a la disminución de las candidatas que se presentan al cargo.** Así, entre 1992 y 2012 se eligió un 28,6% del total de mujeres que se presentaron como candidatas a concejales y alcaldesas. Sin embargo, la cantidad de candidatas mujeres aumentó entre 1992 y 2012 del 16,6% al 26,2% respecto del total de candidaturas presentadas para concejales. En la última elección de concejales de 2012 las mu-

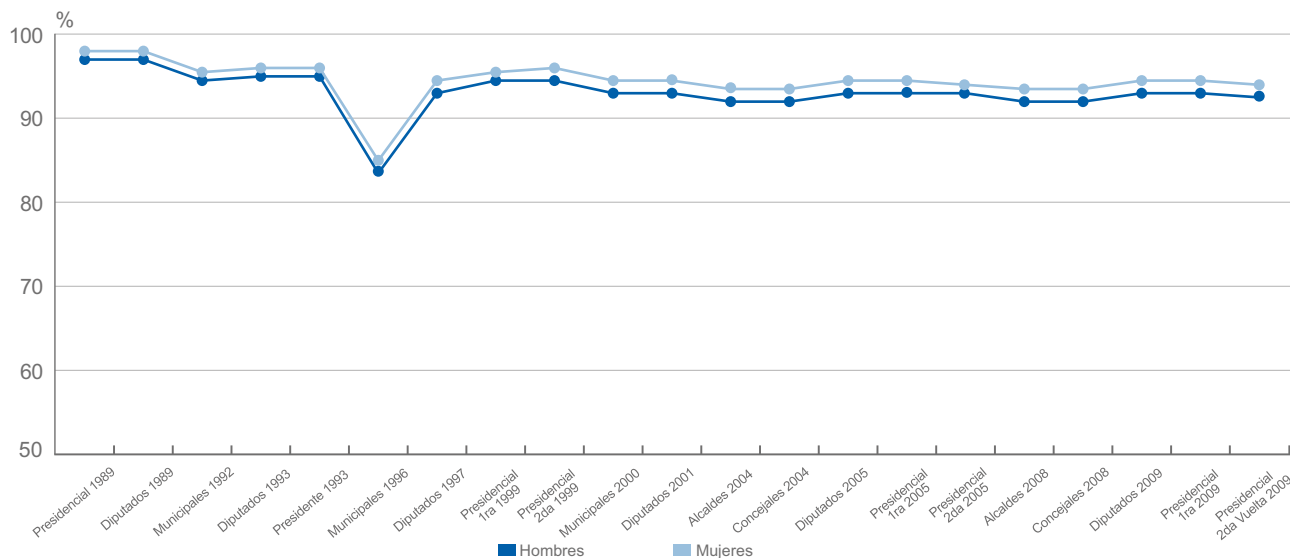
jer electas llegaron a 560 de un total de 2.594 candidaturas femeninas, lo que se traduce en casi un 22% de efectividad.

En las elecciones exclusivas de alcaldes, que se llevan a cabo desde 2004, no se aprecia una tendencia clara, y solo ha variado el total de candidaturas tanto de mujeres como el total general. Más aún, en las últimas elecciones de 2012, en las que aumentó significativamente el número de candidatos en competencia, el porcentaje de alcaldías conquistado por mujeres se mantuvo igual que en 2008, lo que demuestra que no existe una tendencia clara a que aumente la presencia de mujeres al mando de gobiernos locales.

Tal como se analiza en el capítulo sobre elecciones de esta Auditoría, algunos de los factores más relevantes que explican la baja representación política de mujeres en cargos de elección popular en distintos países están asociados a los tipos de sistemas electorales. En Chile, el sistema electoral binominal sería uno de los factores que hacen más compleja y difícil la incorporación de mujeres a espacios de poder. El Informe de Desarrollo Humano en Chile de 2010 lo expone de manera muy clara:

GRÁFICO 7

Votos emitidos sobre población inscrita por sexo, 1989-2009



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Servicio Electoral y del Instituto Nacional de Estadísticas.

“Los antecedentes de este Informe muestran que la historia del acceso de las mujeres a los puestos de poder no queda bien descrita usando categorías en blanco o negro. No se trata de que las mujeres estén completamente excluidas del ejercicio del poder, ni que las que acceden al él lo hagan plena y definitivamente. En el acceso a las decisiones las mujeres experimentan un trayecto largo, difícil y escarpado. Aquello que ha sido llamado el ‘techo de cristal’, es decir, ese límite invisible pero real a su ascenso en el poder, se parece más bien a un laberinto. Él es perfectamente visible y consciente para aquellos que participan en los espacios de las elites. El laberinto tiene ideas y vueltas, desvíos, zonas nebulosas, oscuridades y silencios. Todo ello oculto tras declaraciones políticamente correctas. Las mujeres deben sortear permanentemente toda suerte de obstáculos tanto en sus trayectorias públicas como en sus esferas domésticas, familiares y afectivas para acceder a tomar las decisiones que las afectan.”

(PNUD, 2010;p. 22)

Tal como se ha constatado a nivel internacional, en Chile se confirma que los sistemas proporcionales con más alta magnitud de distrito (magnitud de distrito entendida como cantidad de candidatos que son electos por unidad territorial) tienden a ofrecer mejores resultados para la elección de mujeres. En el otro extremo, los sistemas uninominales puros, donde se elige un solo cargo por distrito tienden a ser los menos abiertos para la elección de mujeres. En Chile, los cargos donde más mujeres son electas son aquellos en Concejos Municipales, donde se utiliza un sistema de representación proporcional con listas que fluctúan entre 6 y 10 en magnitud. En un nivel intermedio están los cargos legislativos, para los que se utiliza el sistema binominal, con una magnitud de 2, y por último, las alcaldías, donde la magnitud es 1 y se utiliza un sistema mayoritario.

Un segundo factor que incide en la baja representación política se vincula a los procesos de nominación de candidaturas por parte de los partidos políticos (la nominación de candidatos se analiza en profundidad en el capítulo sobre partidos políticos). Entre 1989 y 2013, el 85,22% de los candidatos presentados por el conjunto de partidos a elecciones parlamentarias fueron hombres. Mientras las mujeres sigan siendo una pequeña minoría entre quienes compiten a cargos de representación, será imposible aumentar su participación en las esferas de poder político.

Como se observa más adelante, durante las últimas dos décadas se ha producido una notoria disminución en la participación electoral de los chilenos. Sin embargo, y en absoluta contradicción con los niveles de representación política, las mujeres evidencian haber mantenido un tipo de participación electoral de mayor intensidad que sus pares hombres. Las mujeres se inscribían más en los registros electorales, acudían en mayor proporción a votar y al emitir su sufragio explicitaban más a menudo una preferencia, votando menos en blanco o anulando sus votos.

En otro ámbito, la participación de las mujeres en cargos de la administración pública da cuenta de una distribución heterogénea en los distintos estamentos: la participación es inversamente proporcional al poder político y las remuneraciones. **Según datos de la Dipres, para el período 2003-2012 solo el 28% de los cargos de altas autoridades de gobierno y jefes superiores de servicio han estado ocupados por mujeres, cifra muy distante del 57% que representan, en promedio, en el total de la administración pública.** También es relevante que se ubique bajo este promedio la presencia de mujeres en los puestos directivos, como también en los profesionales. Solo los puestos de administración y aquellos ocupados por técnicos están por sobre el promedio; en general se trata de trabajos que poseen remuneraciones y responsabilidades menores. En estricto rigor, si bien en la administración pública hay una mayor cantidad de mujeres que de hombres, estas ocupan cargos de menor relevancia y de más bajos sueldos.

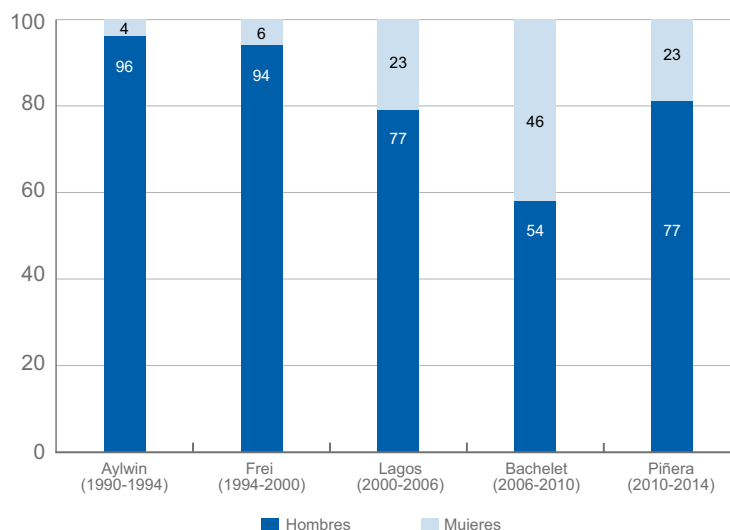
Una señal clara de integración de las mujeres en la política parte de las designaciones del Ejecutivo. **Al revisar la proporción de mujeres en el total de cargos ministeriales designados desde 1990, el 78,9% del total de nombramientos corresponde a hombres y el 21,1% a mujeres.** En lo que concierne a los gabinetes presidenciales, a lo largo de los cuatro gobiernos de la Concertación la integración de las mujeres fue creciente, alcanzando su máximo en el gobierno de la Presidenta Bachelet. La composición del primer gabinete del gobierno de Sebastián Piñera marca una disminución importante en el porcentaje de mujeres a niveles similares, pues se nombraron a 6 mujeres para un total de 22 ministros designados; en enero de 2014, el porcentaje de cargos ministeriales ocupados por mujeres llegó al 23%.

Otro cargo de confianza designado por el Ejecutivo es el de intendente, que desde el gobierno del Presidente Aylwin hasta ahora tan solo el 18% de nombramientos han correspondido a mujeres. Nuevamente el máximo se alcanzó bajo el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, donde el 28% de sus intendentes fueron mujeres.

Así, se constata que la participación de las mujeres en el ámbito público y en la vida política se encuentra limitada en aquellos cargos en los cuales existe autoridad para la toma de decisiones y la influencia política concreta. Al parecer, las mujeres no encuentran obstáculos para desempeñarse en la función pública sino limitaciones para el acceso al poder. Si bien el panorama ha ido cambiando, sigue habiendo importantes rezagos que son difíciles de superar.

GRÁFICO 8

Mujeres en gabinetes presidenciales, 1990-2014 (%)

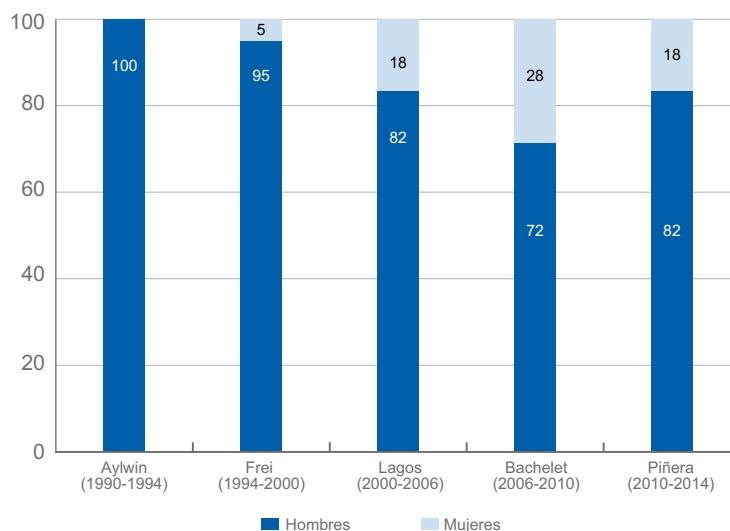


Fuente: Elaboración propia..

* Para el periodo del Presidente Piñera se consideró hasta el 31 de diciembre de 2012.

GRÁFICO 9

Intendentes e Intendentas, por período presidencial, 1990 - 2014



Fuente: Elaboración propia, a partir de Solicitudes de Información Pública y de decretos de nombramiento de las autoridades, a través de ley Chile.cl.

¿Qué tan inclusiva y representativa es la participación electoral en Chile?

La participación electoral es una de las formas de participación más sustantivas y estudiadas en el mundo. Si bien en esta Auditoría no se pretende reducir la participación a este proceso, sí se la considera esencial —aunque no exhaustiva— para el funcionamiento del régimen democrático. Si bien la teoría sobre la relación entre democracia y participación electoral es extensa, para efectos de este estudio se asume una interpretación simplificada de dicho proceso, asumiendo que a mayor legitimidad y confianza en los mecanismos e instituciones participativos, mayores serán los incentivos a la participación, lo que llevará a una mayor representatividad del sistema en su conjunto.

La participación de los ciudadanos en el espacio público a través del voto hace visible uno de los fundamentos básicos de cualquier sistema político democrático, cual es la igualdad de todos los ciudadanos. Más allá de cualquier diferencia que se pueda imaginar entre los integrantes de una comunidad política, a la hora de contabilizar los votos todos pesan lo mismo, mediante la fórmula *un ciudadano = un voto*.

A pesar de la relevancia de la participación electoral para una democracia, no existe consenso político ni teórico respecto de cuál es el nivel óptimo para que un sistema democrático funcione bien. La evidencia empírica muestra que democracias estables y consolidadas funcionan bien con alta legitimidad, tanto con altos niveles de participación electoral (como en países de Europa continental, por ejemplo) como con niveles significativamente más bajos (como Estados Unidos). Es complejo definir cuándo un nivel de participación es positivo o deficiente, en virtud de que las condiciones sociales y políticas que inducen a votar varían entre países y que las tradiciones democráticas son particulares de cada nación. Más aún, el marco normativo institucional en materia de sistemas electorales y mecanismos de inscripción provee un conjunto de incentivos que interactúan con tradiciones culturales y condiciones políticas específicas

para generar distintos escenarios, que no son necesariamente comparables. Obviamente, países donde el voto es considerado un deber y es obligatorio tienen niveles de participación electoral muchísimo más elevados que en países donde está concebido como un derecho y es voluntario. De la misma forma, y tal como se analiza en el capítulo sobre elecciones de este Informe, el tipo de sistema electoral, los niveles de competencia y la percibida relevancia de procesos electorales inciden en gran medida en la motivación de los electores a emitir sufragio.

En Chile, la evidencia empírica incuestionable es que desde hace más de una década la participación electoral viene disminuyendo en forma sistemática. Cuánto daño puede causar esa baja para el funcionamiento y la legitimidad de la democracia en Chile depende del enfoque normativo con que se evalúe.

La ampliación del derecho a voto en Chile y la participación electoral

Desde el origen de la República, diversas leyes han alterado la composición del conjunto de ciudadanos llamados a votar en las elecciones, las que han apuntado a incorporar cada vez más a una mayor proporción de la población. Durante el siglo XIX, en Chile el voto era censitario según lo establecía la Constitución Política de 1833, y se debía cumplir una serie de requisitos para pertenecer a los registros electorales: demostrar la posesión de alguna renta, bien raíz o pagar impuestos; ser mayor de veinticinco años en caso de ser soltero y mayor de veintiuno en caso de ser casado; saber leer y escribir. Además, las mujeres estaban excluidas de la posibilidad de votar.

La Constitución de 1925 consagró una serie de reformas que redujeron los requisitos mencionados en la anterior Carta, y estableció que tenían derecho a voto los chilenos mayores de veintiún años de edad, que sabían leer y escribir, y que estuvieran inscritos. Se eliminó la necesidad de ser propietario o rentista, pero las mujeres

según estando excluidas. Esta situación fue cambiando paulatinamente, mediante la Ley 5.357 (del 18 de enero de 1934) y la Ley 9.292 (del 14 de enero de 1949), que otorgaron el voto a las mujeres mayores de veintiún años que supieran leer y escribir, en las elecciones municipales, y parlamentarias y presidenciales, respectivamente.

Finalmente, la eliminación del requisito de saber leer y escribir se estableció mediante la Ley 17.284 (del 23 de enero de 1970), que además otorgó el derecho a sufragar a todos los mayores de dieciocho años.

Otros importantes cambios en la materia se relacionan con la aplicación desde 1958 de la Cédula Única, a través de lo estipulado en la Ley 12.889 del 31 de mayo, que estableció que ya no serían los propios partidos y candidatos los que emitirían sus papeletas de votaciones, responsabilidad que pasó al Estado, con lo que se aseguró el secreto del voto. Mediante la Ley 14.851, del 30 de abril de 1962, se estableció la obligatoriedad de inscribirse en los registros electorales para realizar cualquier trámite en bancos, instituciones de previsión, municipalidades y otros organismos públicos o semipúblicos.

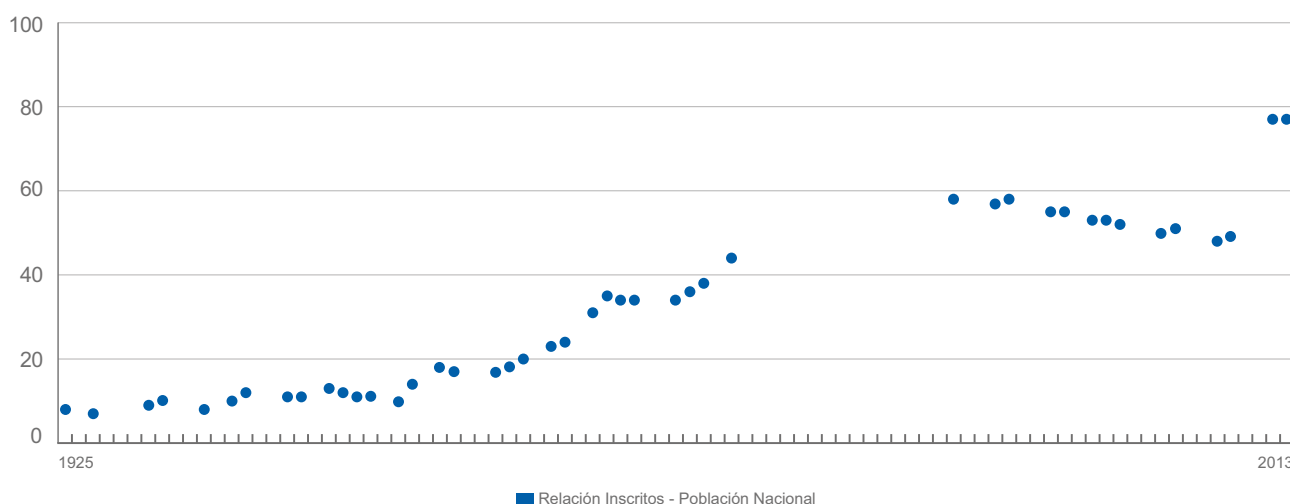
Los registros electorales, que se eliminaron luego del golpe de Estado a través del Decreto Ley 130 (del 13 de noviembre de 1973), se reabrieron en 1987 de acuerdo con lo establecido en la Ley 18.556 (del 1 de octubre de 1986), y se permitió la inscripción voluntaria de los mayores de dieciocho años. Se inscribieron cerca de 8 millones de ciudadanos, cifra que se mantuvo relativamente constante hasta 2012. En dicho año, se eliminó el requisito de la inscripción en los registros electorales, y el padrón electoral pasó a estar compuesto por 13,4 millones de personas.

Hoy en día, en Chile están habilitados para votar todos los ciudadanos residentes en el país mayores de dieciocho años y todos los extranjeros avecindados en el país por más de cinco años que hayan cumplido dicha edad. A pesar de los diferentes proyectos de ley que han intentado modificar la normativa, los chilenos residentes en el extranjero están impedidos de votar.

En la actualidad, la inscripción en los registros electorales es automática y el voto es voluntario. Este sistema, que se originó en una reforma constitucional aprobada en marzo de 2009 y que la ley la hizo operativa en 2012, se aplicó por primera vez en las elecciones municipales para los cargos

GRÁFICO 10

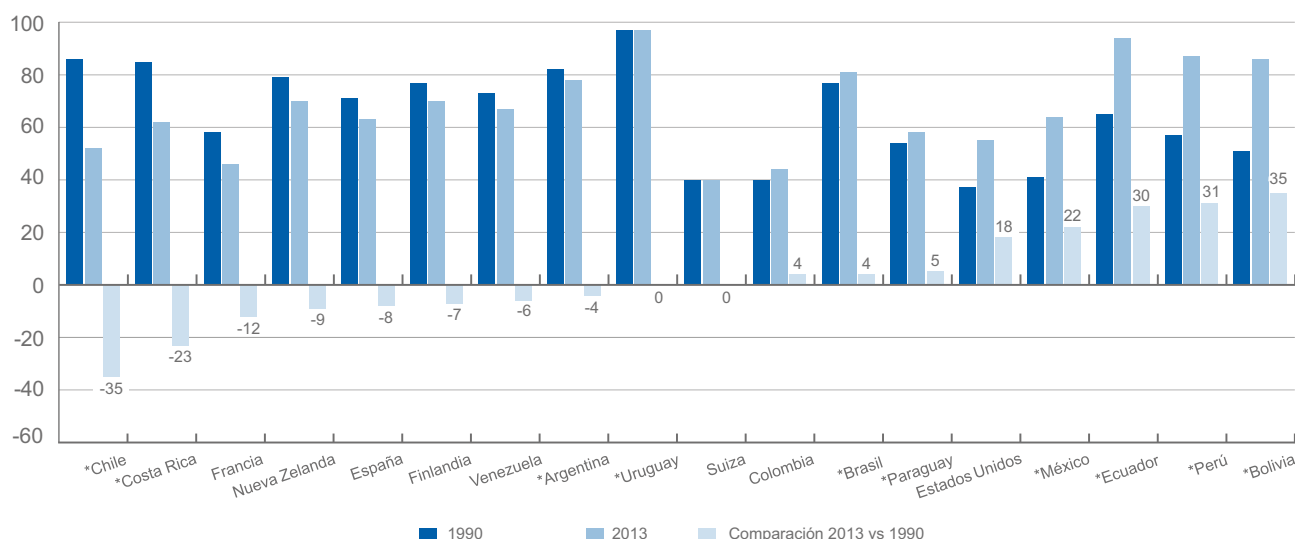
Relación entre la cantidad de inscritos en el registro electoral y la población total del país, en años de elecciones, 1925-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ricardo Cruz-Coke, Historia electoral de Chile: 1925 - 1973, Santiago: Editorial Jurídica, 1984, para período entre 1925 y 1973, y de Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Servicio Electoral (Servel) para años 1989-2012.

GRÁFICO 11

Votos emitidos en elecciones parlamentarias, en relación al total de la población en edad de votar, 1990 y 2013 **



Fuente: Elaboración propia a partir de IDEA Internacional, "Voter Turnout Database", consultada en enero de 2014.

* Indica obligatoriedad del voto en la última elección parlamentaria.

** En el caso de existir más de una Cámara en los países, se consideraron los votos correspondientes a la Cámara Baja. Se recogieron los datos para 2010 y 1990. En caso de no existir una elección parlamentaria en aquel año, se acudió a la votación inmediatamente anterior. En el caso de Chile 2013 se utilizaron datos provisorios de Servel.

de alcalde y concejales en octubre de 2012; en esa ocasión se registró una disminución de la participación en los comicios comparada con la anterior elección municipal. Para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2013 se observó también una disminución de la participación electoral con respecto a 2009.

Hasta 2009, año de elecciones presidenciales y parlamentarias, los niveles de participación electoral en Chile eran similares a los de México, Paraguay o Costa Rica, e incluso estaban muy por sobre la proporción de votantes en democracias consolidadas, como la de Estados Unidos o Suiza, por lo que en sí mismos no debiesen generar mayor preocupación. Incluso, ante el descenso de la participación en 2012 con el debut del voto voluntario en las elecciones de alcaldes y concejales, los porcentajes de participación en Chile se encuentran dentro de rangos observados para elecciones municipales en democracias con sistema de voto voluntario. Pero estos datos comparados no dan cuenta de la preocupante disminución que ha experimentado la participación electoral en el país. Desde 1990, una alta proporción de ciudadanos dejó de

acudir a las urnas, pues si en Chile más del 86% de la población en edad de votar efectivamente ejerció su derecho al sufragio en 1989, esta cifra se desplomó en más de 26 puntos, en 2009 –la última elección con voto obligatorio– alcanzó el 59,5%, y luego descendió al 51,7% en la primera elección presidencial en que el voto fue voluntario.

La evidencia muestra que en Chile el porcentaje de la población en edad de votar que se inscribía en los registros electorales comenzó a decaer paulatinamente desde 1990 en adelante. **Más aún, un análisis comparado con otros países de la región respecto de la relación entre la población en edad de votar y los votos válidamente emitidos demuestra que Chile posee la brecha negativa más alta en los últimos veintitres años.**

Población en edad de votar, número de inscritos y votantes

Si bien hoy rige un nuevo sistema de inscripción y voto según el cual la población en edad de votar corresponde al electorado, dadas las antiguas características del sistema electoral

chileno (inscripción voluntaria en los registros electorales y voto obligatorio), al momento de referirse a la participación electoral de las últimas dos décadas es necesario diferenciar claramente entre los chilenos i) que cumplen los requisitos legales para votar, ii) que se encuentran inscritos en los registros electorales, y iii) que finalmente votan.

Cumplen los requisitos los chilenos mayores de dieciocho años que no han sido condenados a penas aflictivas; se trata de la *población en edad de votar* (PEV). En tanto, los *electores* (*electorado, padrón electoral*) son aquellos que pueden ir a votar en cada elección, es decir, aquellas personas que son parte de la PEV y además están inscritas en

los registros electorales. Los *votes*, por su parte, son quienes efectivamente concurren a las urnas el día de la votación, entendiéndose que algunos electores pueden abstenerse de ejercer su derecho a voto y faltar a su obligación. Tras la reforma al sistema de inscripción, el padrón de electores se iguala a la PEV (excluyendo a quienes quedan imposibilitados de votar por restricciones legales).

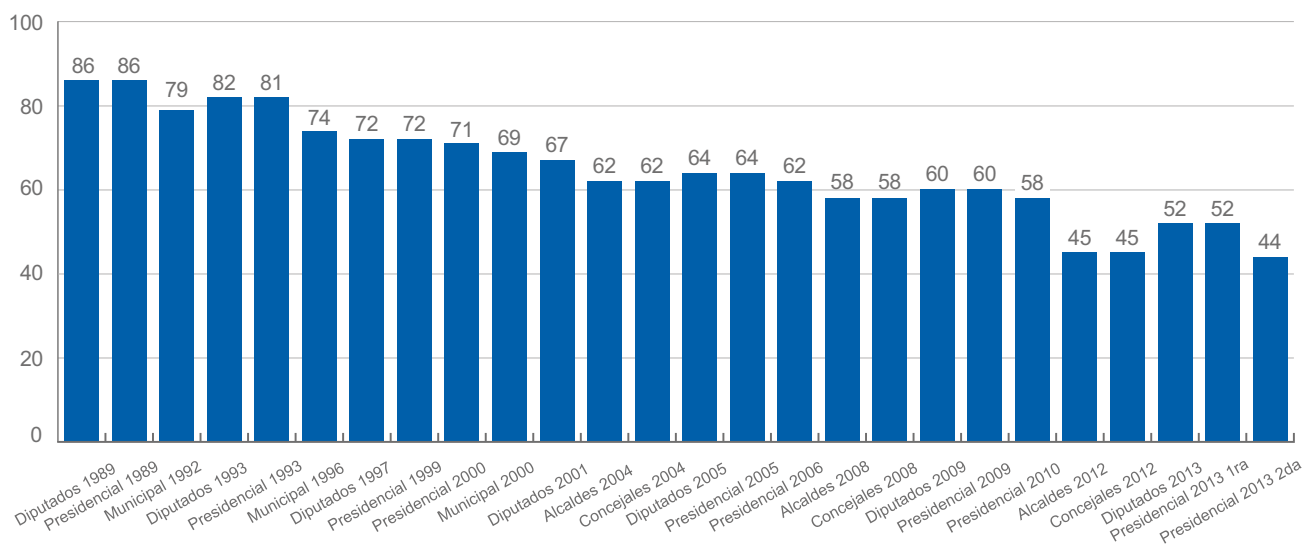
Por lo general, cuando se estudia la participación electoral se hace referencia a la proporción de personas que vota del total de personas que pueden hacerlo, y que constituyen el electorado. Es lo que se conoce como *voter turnout*. Debido a que para votar en Chile era necesario estar inscrito y este proceso no era automático, interesa conocer tanto

TABLA 4
Inscripción y participación electoral en plebiscito y presidenciales, 1988-2013

Año	Población en edad de votar (PEV)	Inscritos	No inscritos	Inscritos sobre la PEV (%)	Votos emitidos	Abstención Sobre inscritos (%)	Participación total (votos emitidos como % de la PEV)
1988	8.062.384	7.435.913	626.471	92,2	7.251.943	2,5	89,9
1989	8.242.761	7.557.537	685.224	91,7	7.158.727	5,3	86,8
1993	8.951.320	8.085.439	865.881	90,3	7.376.691	8,8	82,4
1999	9.944.860	8.084.476	1.860.384	81,3	7.271.584	10,1	73,1
2005	10.444.505	8.220.897	2.223.608	78,7	7.207.278	12,3	69
2009	12.200.000	8.285.186	3.914.814	67,9	7.264.136	12,3	59,5
2013	12.963.143	13.573.143	0	100	6.697.136	50,7	51,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel e INE.

GRÁFICO 12
Porcentaje de personas que participa en elecciones en Chile, en relación con el total de población en edad de votar, 1989-2013

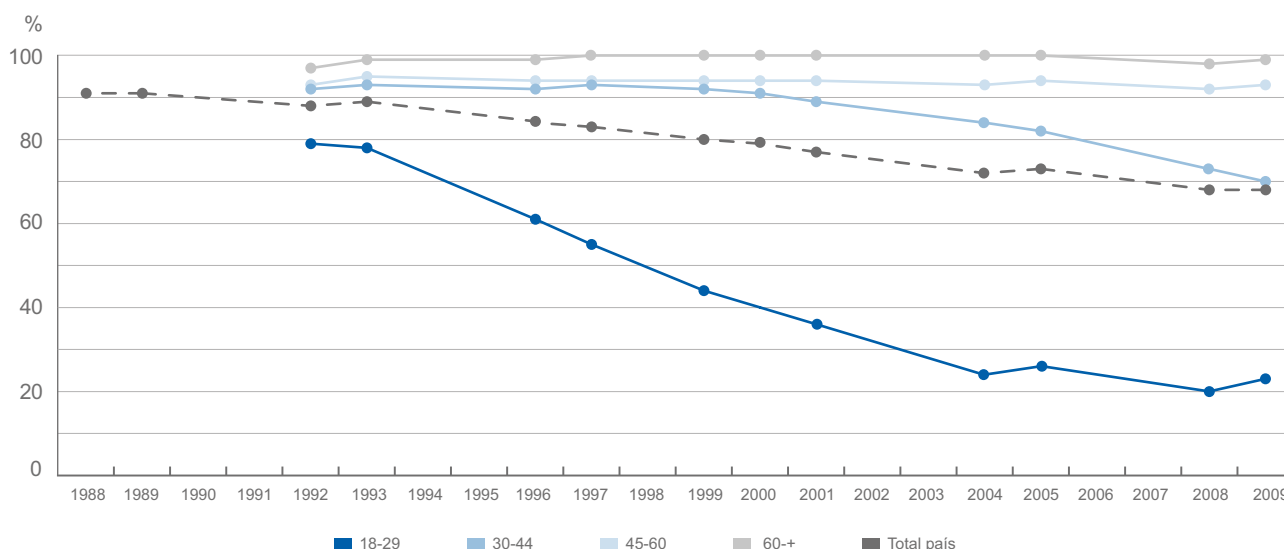


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, <http://elecciones.gov.cl>, y del INE.

Nota: Se consideran votos emitidos en cada elección.

GRÁFICO 13

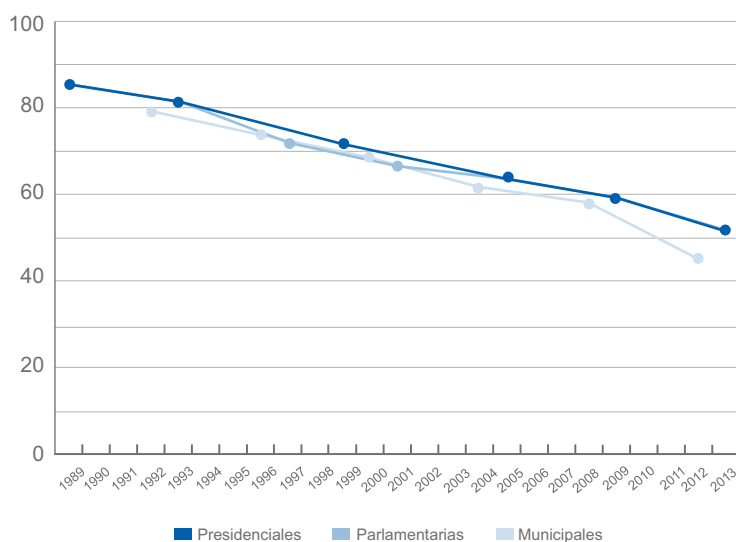
Inscritos en los registros electorales en relación con la población en edad de votar, por grupos de edad, 1988-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.servel.cl y www.ine.cl.

GRÁFICO 14

Evolución de votantes por PEV, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones del INE, Servel y Ministerio del Interior.

Para las elecciones municipales se utilizaron los datos de elecciones de concejales en 2004, 2008 y 2012.

la proporción o porcentaje de personas inscritas del total de la PEV, y la proporción o porcentaje de personas que votan del total de inscritos.

En Chile, la población mayor de dieciocho años (PEV) ha aumentado desde 1990 hasta el presente. Por eso, el número de inscritos en el registro electoral –el padrón de electores– se amplió en los últimos veinte años. **No obstante,**

la velocidad con que avanzó el registro de electores hasta 2009 fue menor a la del crecimiento de la PEV, con lo que disminuyó la proporción de personas inscritas para votar, del total de aquellas que podían hacerlo.

Los datos muestran que la PEV creció casi en un 50% durante el período, desde aproximadamente 8 millones a finales de la década de los ochenta, hasta más de 12 millones veinte años después. Este crecimiento supera al del número de inscritos en el registro electoral, que pasó de 7,4 millones a 8,2 millones en el mismo período. Dado que el padrón electoral creció en poco más de 700 mil inscritos, mientras que la PEV aumentó en casi 4 millones, **la proporción de inscritos en la PEV disminuyó notablemente desde más del 90% en 1988 hasta el 68% en 2009**, última elección presidencial con voto obligatorio, para llegar al 50,7% en la primera vuelta presidencial de 2013.

Además de la proporción de electores o inscritos en la PEV, desde 1989 fue disminuyendo también la proporción del electorado que se presentaba a votar el día de las elecciones. **Si solo el 2,5% de los inscritos en los registros electorales no concurrió a las urnas para el plebiscito de 1988 y el 5% no lo hizo para la elección del primer Presidente de la transición**

en 1989, dicha cifra fue aumentando hasta llegar al 12,3% en las elecciones de 2009.

Como se observa, la abstención aumentó en gran medida en veinte años. Llama la atención el alza en la abstención si se tiene en cuenta que el voto de los inscritos en los registros electorales hasta 2009 era obligatorio y que la no concurrencia a las urnas de manera injustificada era sancionada. En este caso, el creciente desinterés por la política y la baja probabilidad de sanción tienen un rol importante en la disminución de la proporción del electorado que votaba.

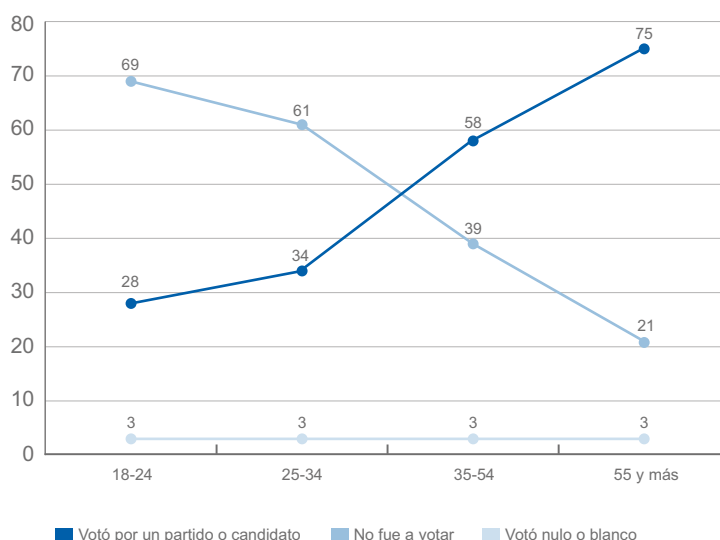
Resultados similares en materia de participación se observan para el período en otro tipo de elecciones, como las de parlamentarios y las municipales. En ambos casos, la proporción de personas que votan del total de inscritos ha ido disminuyendo. Con muy pocas excepciones (algunas elecciones a nivel local), **en cada una de las votaciones realizadas en los últimos veinte años ha sufragado una proporción menor de ciudadanos con respecto al total de personas que podrían haber ejercido este derecho, lo que da cuenta de un fenómeno que no guarda mayor relación con el tipo de elección que se lleva a cabo.**

Antes del cambio en el sistema de inscripción, el padrón electoral era de 8,2 millones de personas, el 52,6% mujeres. La desagregación de los datos según rango etario indicaba un claro envejecimiento del padrón electoral, con un 74,8% de potenciales electores mayores de cuarenta años. **El número y proporción de inscritos menores de cuarenta años disminuyó notablemente en los últimos veinte años: a finales de la década de los ochenta el 57% de los electores eran menores de cuarenta años, el 33% menor de treinta años y el 18% menor de veinticuatro años.**

El objetivo del cambio en el sistema de inscripción era enfrentar este problema, sin embargo, la evidencia preliminar de los resultados de las elecciones municipales de 2012 y presidenciales y parlamentarias del 2013 muestra que *no se logró frenar la caída en la participación electoral*. Más

GRÁFICO 15

Declara haber votado en municipales 2012, por edad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Auditoría a la Democracia 2012.

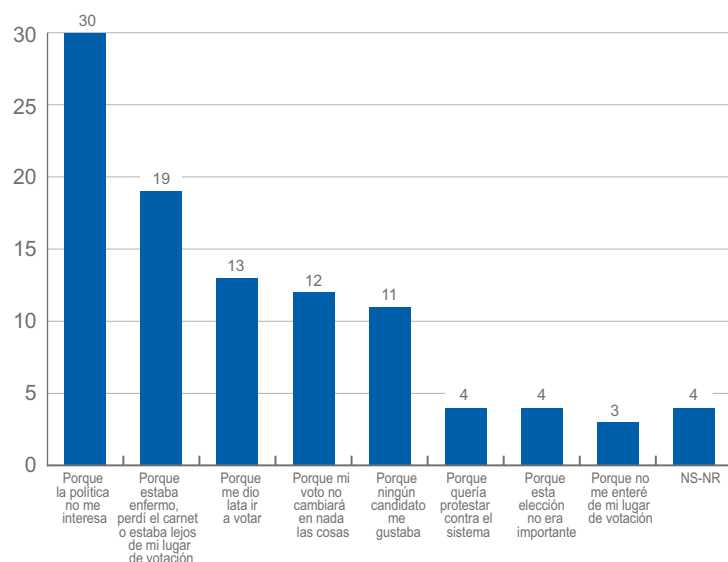
aún, la tercera versión de la Encuesta Auditoría a la Democracia que preguntó a las personas que no habían votado las razones para no hacerlo, muestra que siguen siendo los jóvenes quienes menos declaran haber votado, y que se mantiene una alta consistencia con las respuestas que entregaron los ciudadanos sobre los motivos para no inscribirse en los registros electorales. En ambos casos se trata de la distancia con la política más que con el mecanismo específico de inscripción electoral.

En la Encuesta Auditoría a la Democracia, el 53% de las personas declaró haber votado para las elecciones municipales 2012, versus el 44% que declaró no haberlo hecho; el 3% dice haber votado nulo o en blanco. Al cruzar esta información por grupos de edad se constata que la probabilidad de votar (según lo declarado por los encuestados) es inversamente proporcional a la edad: mientras el 75% de los mayores de 55 años dice haber votado y el 21% reconoce que no lo hizo, solo el 28% de los jóvenes entre 18 y 24 declaró haber votado, versus un 69% que no lo hizo.

Las razones para no haber votado siguen el mismo patrón de respuestas que se obtenían antes del cambio del sistema de registros, cuando se

GRÁFICO 16

Razones para no votar en elecciones municipales 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Auditoría a la Democracia.

Corresponde a la submuestra que declara no haber votado en la elección municipal 2012 (44%)

consultaba sobre las razones para no inscribirse en los registros electorales. En ambos casos, las respuestas se concentran en materias vinculadas a la baja legitimidad o al bajo interés por la política formal.

Los estudios muestran que si bien la variable edad es central para distinguir los distintos niveles de participación electoral, la dimensión etaria no opera en forma aislada, sino junto a otros factores como los niveles de escolaridad, el estatus socioeconómico, la identificación político-ideológica, tamaño de la localidad, entre otros. La distancia con la política formal es un fenómeno claramente más arraigado en las nuevas generaciones, pero los procesos de socialización y de aprendizaje parecieran ser la clave para entender por qué quienes no han tenido un acercamiento temprano con la participación electoral no participan cuando llegan a la adultez. Por otra parte las personas que habitan en zonas rurales o zonas urbanas de tamaños relativamente pequeñas, tienden a votar más que quienes habitan en grandes ciudades, independiente de su edad o estatus socioeconómico. Este tema es central para el funcionamiento de la democracia y, por lo mismo, debe indagarse en profundidad ahora que no existen impedimentos formales para el proceso de inscripción.

¿Cuál es el alcance de la participación ciudadana en asociaciones voluntarias, organizaciones y en otras actividades públicas voluntarias?

Existe amplio consenso respecto de que la democracia va más allá de las elecciones libres y justas. En este ejercicio democrático básico, los ciudadanos deciden sobre los asuntos públicos como individuos, marcando sus preferencias, que son contabilizadas individualmente. Pero la resolución de asuntos públicos implica en muchos casos necesariamente un componente de asociatividad, de manera que los ciudadanos deben agruparse en organizaciones voluntarias para realizar demandas, incidir en decisiones colectivas, ejercer derechos y recibir bienes y servicios, de una manera que no podrían conseguir de forma individual.

En esta sección se verá que los chilenos participan poco en organizaciones voluntarias, y que quienes sí participan lo hacen en organizaciones que no se orientan necesariamente a la promoción de ideas o intereses, o a generar influencia en la toma de decisiones a nivel local o nacional. Esta falta de participación es desalentadora si se considera la disminución en la participación electoral, pues indica que las personas se están restando de incidir en la esfera pública.

Por otra parte, recientemente han surgido movimientos sociales organizados, activos y persistentes que han logrado generar gran atención

y adhesión, lo que permite pensar que se está produciendo un cambio positivo en los niveles de participación de la población, a través de mecanismos no convencionales que logran efectivamente permear la agenda pública y política con propuestas emanadas desde los propios movimientos ciudadanos. No obstante, este tipo de movimientos no es inédito en el país y parecieran responder a problemáticas coyunturales que no permiten extraer conclusiones respecto de su real significado en los patrones de participación.

Niveles de asociatividad: participación en organizaciones

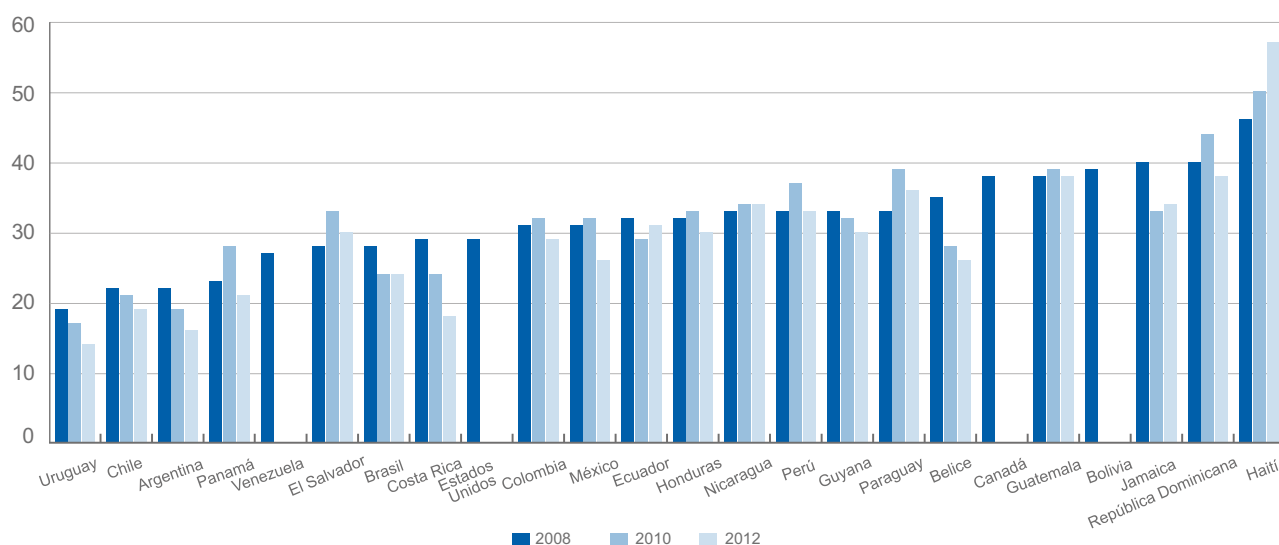
La asociatividad se refiere a la participación de individuos en acciones colectivas más allá de sus redes de parentesco o familiares. Se trata de organizaciones con distinto grado de formalidad que buscan promover intereses colectivos (derechos de los animales, por ejemplo), representar demandas específicas (comités de allegados), fomentar la identidad o actividades específicas (grupos culturales, religiosos, deportivos), entre muchas otras áreas. Estas organizaciones tienen múltiples objetivos y efectos. Algunos de ellos son que aumentan el capital social y sentido de pertenencia de las personas y que incrementan la capacidad de

incidencia de los ciudadanos en la definición de temas públicos y de la agenda de políticas, o que impactan en la implementación de las decisiones y políticas de diversos poderes del Estado.

Se considera que los altos niveles de asociatividad (mayor cantidad de organizaciones y mayor proporción de individuos participando en esas organizaciones) inciden positivamente en la capacidad de incidencia de las personas en el rumbo de sus comunidades. Por el contrario, bajos niveles de asociatividad disminuyen la capacidad de los ciudadanos de incidir en problemas públicos.

En comparación a lo observado en otros países de la región, los niveles de asociatividad en Chile son relativamente bajos. La Encuesta LAPOP pregunta cada dos años a personas residentes en las Américas si han participado de reuniones de organizaciones sociales por lo menos una vez durante el año anterior. Chile, junto a Uruguay, se encuentra entre los dos países con niveles más bajos de participación declarada en la región; exhibió una pequeña baja entre 2008 y 2012, con el 22% y el 19% de las personas que declaró participar de reuniones, respectivamente.

GRÁFICO 18
Participación en reuniones de organizaciones sociales en América Latina, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos LAPOP 2008, 2010 y 2012.

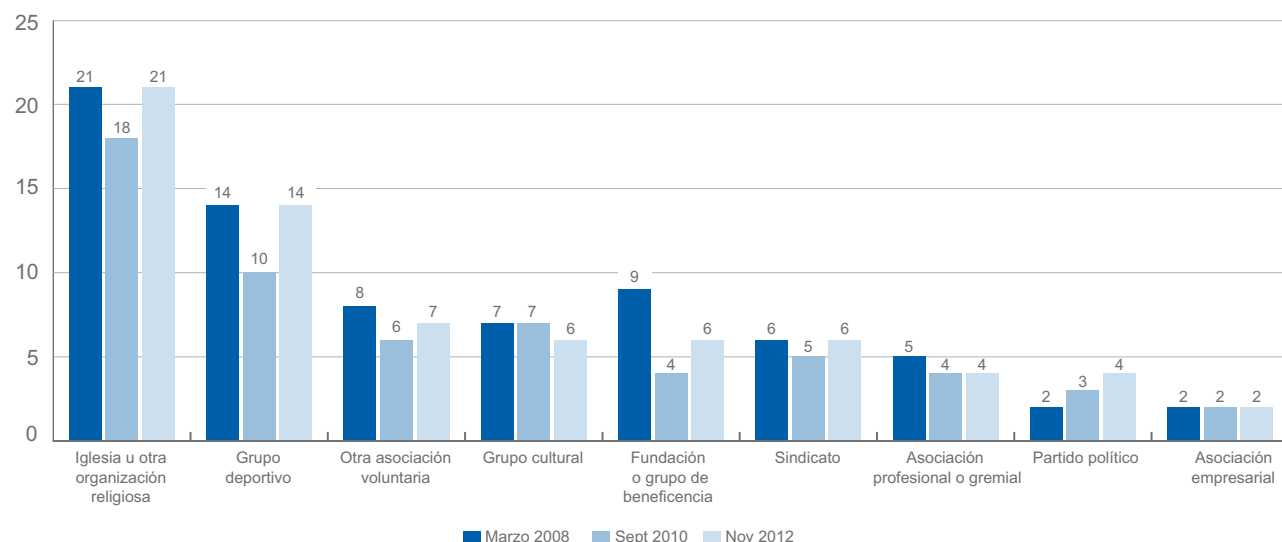
Los porcentajes incluyen el promedio de personas que por país declararon asistir a reuniones de organizaciones sociales (religiosas, asociaciones de padres, comité de mejoras en la comunidad, asociaciones de profesionales, o partidos políticos) al menos una vez al año.

Cuando en Chile se ha consultado sobre la pertenencia o no a algún tipo de organización en un momento dado, la proporción de ciudadanos varía dependiendo de la forma como se pregunta y del estudio en particular, pero existe coincidencia en que menos de la mitad de las personas mayores de dieciocho años declara participar en alguna organización social o voluntaria, y en que

las organizaciones en las que más se participa en el país son las religiosas y deportivas (Informes de Desarrollo Humano 2000, 2002, 2009). En el otro extremo se ubican las organizaciones vinculadas a la política formal, como los partidos políticos, en las que la participación no supera el 4% de las personas consultadas (Encuesta Auditoría a la Democracia 2012). **De acuerdo con**

GRÁFICO 19

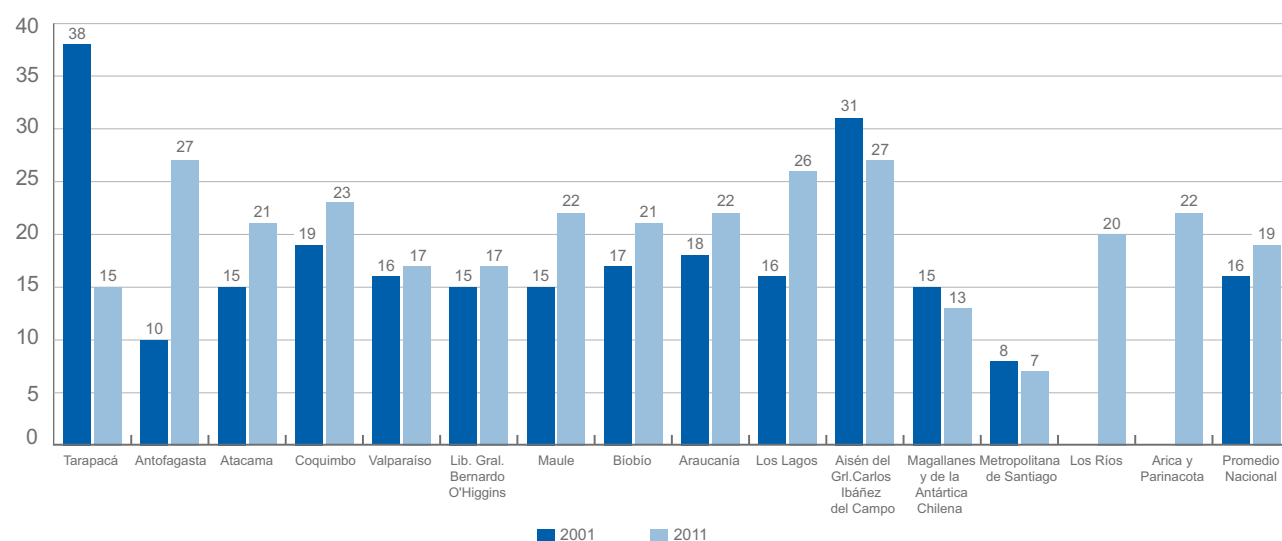
Participación en organizaciones sociales en Chile, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas Auditoría a la Democracia 2008, 2010 y 2012.

GRÁFICO 20

Tasa promedio de organizaciones comunitarias por cada 1.000 habitantes mayores de edad, por comuna, agrupadas en regiones, 2001 y 2011



Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (Subdere) 2012.

La cantidad de organizaciones se calculó a partir del número de organizaciones funcionales o territoriales con personalidad jurídica vigente, por cada mil habitantes mayores de edad de la comuna. Se consideraron exclusivamente las organizaciones definidas por la Ley 19.418 (a saber: clubes deportivos, centros de padres y apoderados, uniones comunales, centros u organizaciones del adulto mayor, centros de madres, otras organizaciones comunitarias funcionales, compañías de bomberos, centros culturales y juntas de vecinos).

las encuestas de opinión realizadas para los Informes de Desarrollo Humano del PNUD en Chile, el 33,3% de las personas declaró pertenecer a alguna organización en el año 2000, cifra que se mantuvo casi inalterada en 2012, con el 32%.

Las Encuestas Auditoría a la Democracia también muestran una estabilidad en los niveles de participación declarados entre 2008 y 2012.

De la misma forma, se constatan diferencias al comparar la cantidad de organizaciones existentes a lo largo del territorio nacional. A partir de los datos del Sistema Nacional de Información Municipal—que cuenta con un catastro de organizaciones con personalidad jurídica registradas oficialmente en cada municipio—y de las estimaciones oficiales de población se construye la tasa promedio de organizaciones sociales por cada mil habitantes. La cantidad de organizaciones comunitarias por cada mil habitantes es un dato de referencia que permite comparar la cantidad de organizaciones formales entre regiones. Es un indicador estimado que no incluye a todas las organizaciones (excluye, por ejemplo, a las que no cuentan con personalidad jurídica) ni tampoco entrega información sobre la cantidad de integrantes, ni la periodicidad o calidad de las actividades realizadas, pero sí permite comparar entre zonas del país.

De acuerdo con esta información, en 2011 las comunas de las regiones de Aysén, Antofagasta y Los Lagos sobresalen como aquellas con la mayor cantidad de asociaciones por cada mil habitantes, en contraposición a lo reportado para las comunas de las regiones Metropolitana, de Magallanes y de Tarapacá. La proporción de organizaciones comunitarias aumentó en todas las regiones del país entre 2001 y 2011, a excepción de los casos de Magallanes y de Tarapacá.

Por último, al analizar la información sobre pertenencia a organizaciones sociales desagregada por sexo, **se constatan claros patrones de género en la asociatividad en Chile.** Mientras los niveles de participación global se mantienen más o menos estables, el Informe de Desarrollo

TABLA 5

Participación en organizaciones sociales por sexo, 1999-2009 (porcentajes)

	1999			2009		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total participación	33	37	30	34	40	28
Religiosas	40	29	52	36	30	43
Deportivas	27	41	8	30	45	11
Junta de vecinos	31	29	34	24	20	28
Centro de padres	15	9	22	9	6	12
Voluntariado	4	4	5	5	3	7
Partidos políticos	5	6	4	2	2	1
Grupo cultural	4	4	3	5	4	7
Sindicatos	3	4	2	5	7	2
Grupo de mujeres	4	0	10	6	0	13
Colegios profesionales	4	2	6	2	1	3
Cooperativas	4	4	3	1	1	0

Fuente: PNUD, "Desarrollo Humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad", p. 80.

Humano sobre igualdad de género de 2010 constató que la brecha en asociatividad entre hombres y mujeres entre 1999-2009 ha ido en aumento. Mientras en 1999 el 37% de los hombres manifestó pertenecer a alguna organización social, solo el 30% de las mujeres afirmó lo mismo. Al 2009, esa brecha de 7 puntos porcentuales aumentó a 12 puntos, con el 40% de los hombres y el 28% de las mujeres que declaró pertenecer a organizaciones sociales.

Además de las brechas globales en los niveles de asociatividad entre mujeres y hombres, el Informe de Desarrollo Humano 2010 constató cambios en el tipo de organizaciones en que hombres y mujeres participan. Los hombres participan más en sindicatos y clubes deportivos, pero mucho menos en partidos políticos y juntas de vecinos. A su vez las mujeres siguen participando mucho más que los hombres en organizaciones religiosas y escasamente en las deportivas, pero disminuye su participación en las primeras y en los centros de padres y apoderados, mientras aumenta su participación en organizaciones no tradicionales como los grupos culturales, los clubes deportivos y los grupos de mujeres.

Es necesario realizar algunas consideraciones sobre la relación entre los niveles de asociatividad

y la calidad de la democracia. Tal como se dijo, mayores niveles de asociatividad dan cuenta de una sociedad civil que se agrupa en torno a intereses y problemas en común, pero ello no necesariamente refleja que la democracia sea de mejor calidad. El contexto político resulta fundamental para entender qué es lo que hace a los ciudadanos agruparse en asociaciones civiles, y determina los incentivos o restricciones para la participación en ellas. De todas maneras, altos

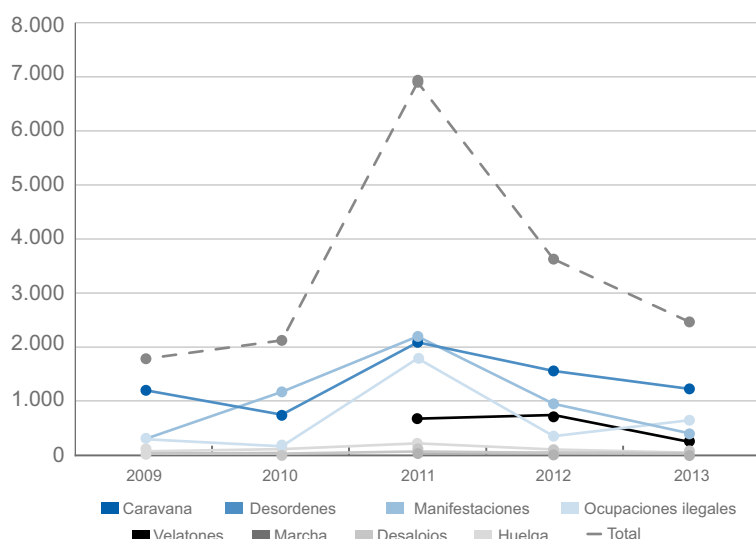
niveles de asociatividad entre todos los ciudadanos mejora la interlocución entre la sociedad y el Estado, e incrementa el espacio para las opiniones, preferencias y demandas de ciudadanas y ciudadanos en los asuntos públicos.

La participación contestataria

Si se considera la escasa participación en organizaciones sociales, podría proponerse que en el país no existen —más allá de los debilitados partidos políticos y colectivos gremiales— grupos organizados que posean la capacidad cierta y sostenida en el tiempo de movilizar a sus adherentes en función de causas políticas vinculadas a los asuntos públicos y la democracia. No obstante, pareciera que en los últimos años la movilización social ha cobrado nuevos bríos y es posible reconocer ciertos grupos organizados de la sociedad, particularmente los estudiantes secundarios y universitarios, junto a movimientos de defensa del medio ambiente y movimientos regionalistas, que pueden no solo convocar y movilizar a la ciudadanía, sino también marcar la agenda pública.

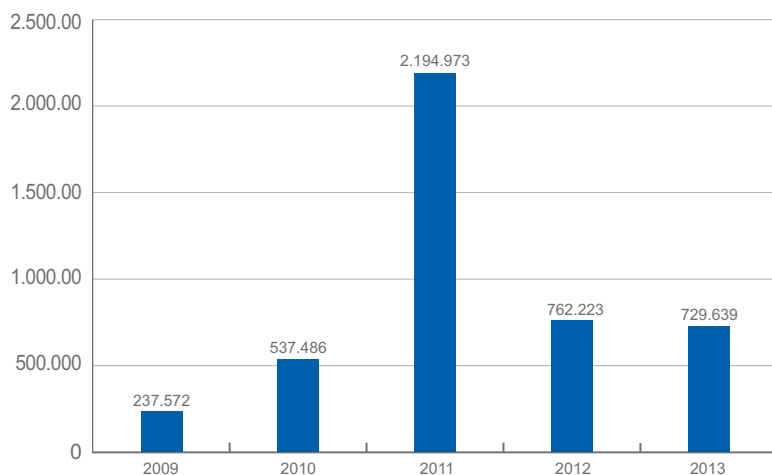
Más allá de la asociatividad tradicional en organizaciones voluntarias y secundarias, y también más allá de la participación formal en procesos electorales y de consulta que forman parte del entramado institucional de la democracia representativa, históricamente siempre han existido otras formas de participación y acción colectiva asociadas a movimientos sociales, a la acción contestataria o de protesta orientada a ampliar los límites del espacio público, a promover transformaciones institucionales y políticas, y a incidir en las agendas públicas. En la historia de nuestro país, acciones como marchas, huelgas, huelgas de hambre, paros, tomas de edificios y tierras, cierre de carreteras, “funas”, barricadas y otras manifestaciones no institucionalizadas han estado estrechamente vinculadas a conflictos entre la sociedad y el Estado, y también a los mecanismos usados por los actores sociales para avanzar en demandas y transformaciones sociopolíticas. Mientras algunos de estos actos son parte habitual del funcionamiento de una democracia (a menudo reconocidos como parte esencial de los derechos de asociación y

GRÁFICO 21
Cantidad de actos de protesta según informe de Carabineros de Chile, 2009-2013



Fuente: Carabineros de Chile, 2014.

GRÁFICO 22
Participantes en alteraciones de orden público, según carabineros, 2009-2013



Fuente: Carabineros de Chile, 2014.

expresión), otros son directamente ilegales y no poseen reconocimiento formal.

Mucha literatura analiza estos mecanismos de participación en el mundo desde distintos enfoques teóricos y metodológicos, lo que da cuenta de que si bien existe acción colectiva contestataria en todas las sociedades (democráticas y no democráticas), sus expresiones específicas y también los momentos históricos en que ocurren varían dependiendo del contexto nacional o regional. El sociólogo e historiador estadounidense Charles Tilly (1986) acuñó el concepto “repertorios de acción colectiva” para explicar cómo distintas sociedades van construyendo, a lo largo del tiempo y producto de la interacción entre el Estado y los actores sociales, una determinada forma de manifestarse públicamente. El concepto se basa en la constatación de que cada sociedad posee un abanico relativamente limitado y bien establecido de mecanismos para la acción y la demostración de intereses colectivos.

Más aún, se ha observado que dependiendo de las condiciones estructurales y políticas se producen *ciclos de protestas* en coyunturas históricas específicas, y que dichos ciclos tienden a producirse en varios países a la vez. Estos ciclos no solo serían el resultado de la existencia de

demandas o problemas sociales (que siempre son abundantes), sino también de aperturas en la estructura de oportunidades políticas y en la existencia y la capacidad de las organizaciones y liderazgos de traducir el malestar social en acción colectiva de protesta. **Es decir, los malestares individuales no se traducen automáticamente en manifestaciones callejeras, sino que necesitan de líderes y organizaciones para canalizar, orientar, potenciar y ayudar a que los malestares individuales se transformen en una demanda política y social.**

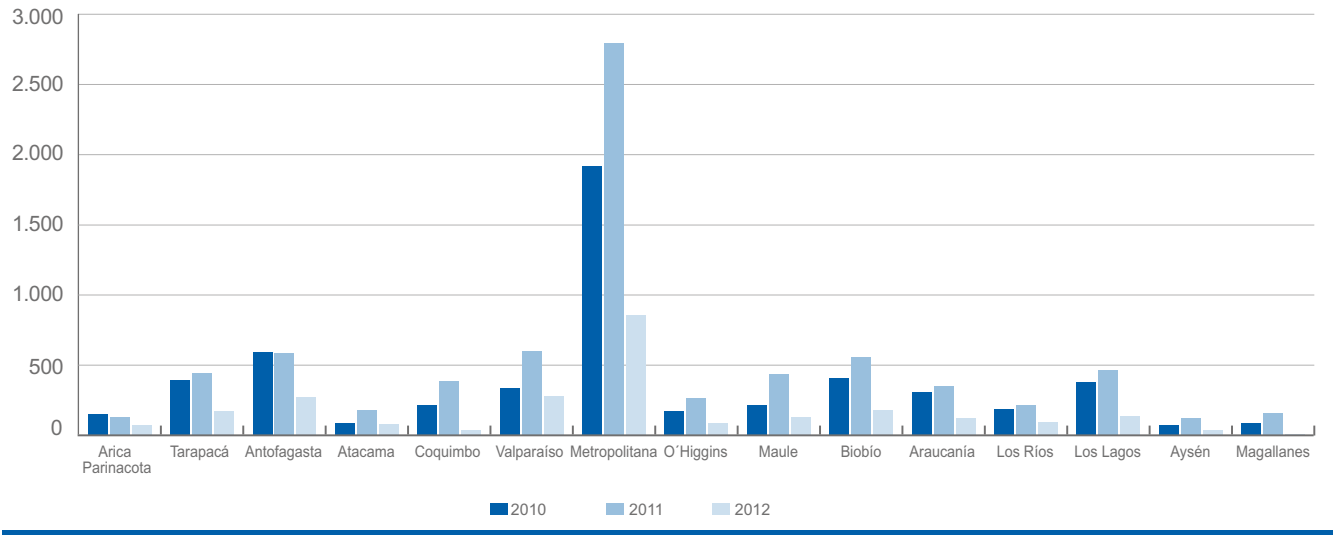
Por último, existe un debate respecto de cómo se relaciona la participación contestataria con los mecanismos institucionales de participación en

TABLA 6
Comparación de participación política no convencional, países OCDE y Chile (%), 2005-2008

	Firmar una petición (%)		Participar en un boicot (%)		Asistir a manifestaciones pacíficas (%)	
	Promedio	Chile	Promedio	Chile	Promedio	Chile
Lo ha hecho	51,9	17	49,1	2,7	47,3	16,9
Lo haría	27,6	20,3	27,7	11,4	27,7	18,9
Nunca lo haría	20,5	62,7	23,3	86	25,1	64,2

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en la consulta World Values Survey, www.worldvaluessurvey.org. La encuesta elegida para la comparación fue WVS 2005-2008, y los países de la OCDE consultados fueron Alemania, Australia, Canadá, Chile, Corea del Sur, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Suecia, Suiza y Turquía.

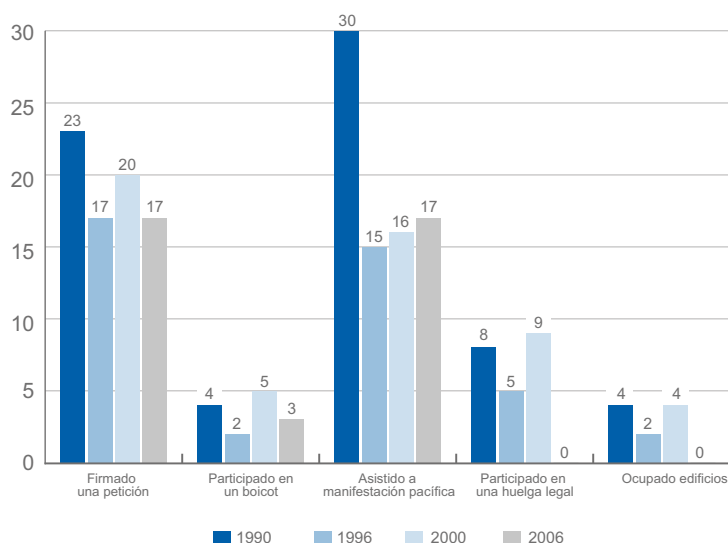
GRÁFICO 23
Número de solicitudes de eventos públicos realizadas a las gobernaciones del país, por año y región, 2010-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría del Interior y del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, a los que se accedió mediante solicitud de información pública.

GRÁFICO 24

Porcentaje de participación política no convencional, 1990-2006

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en la consulta World Values Survey, www.worldvaluessurvey.org.

una democracia representativa. La evidencia de países europeos, con largos siglos de tradición democrática, muestra que las distintas formas de participación son más bien complementarias y no contradictorias entre sí (Meyer y Tarrow, 1998). En América Latina este debate no se ha zanjado, la evidencia es contradictoria y los resultados muy variables. En democracias inestables con instituciones débiles y partidos políticos altamente cuestionados no es posible atribuir el aumento de protestas solo a un malestar con los déficits de la democracia representativa, justamente porque esas deficiencias se vienen arrastrando por décadas. Más aún, en muchos países la evidencia muestra que no existe una contradicción entre los distintos tipos de participación (electoral, social y de protesta), sino más bien sinergias y continuos, y que a menudo son los mismos ciudadanos quienes tienen más interés en la política y participan en toda la gama de formas de incidencia en lo público.

La evidencia en Chile muestra que si bien los niveles de asociatividad siguen siendo bajos y ha disminuido la participación electoral tradicional, en años recientes ha aumentado la aprobación (legitimidad) y en menor medida la participación en acciones colectivas contestatarias.

Si bien existe poca evidencia para comparar los

niveles de participación en este tipo de manifestaciones a lo largo del tiempo (como sí es posible analizar la participación electoral), no es posible afirmar que las manifestaciones masivas de los últimos años sean inéditas en Chile. A lo largo de su historia, el país ha vivido momentos de importante movilización ciudadana cuando pareciera que la vía institucional no permite avanzar en la dirección y la velocidad que la ciudadanía espera. En dicho sentido, el actual escenario resulta novedoso para el contexto del Chile postautoritario, pero no necesariamente inédito.

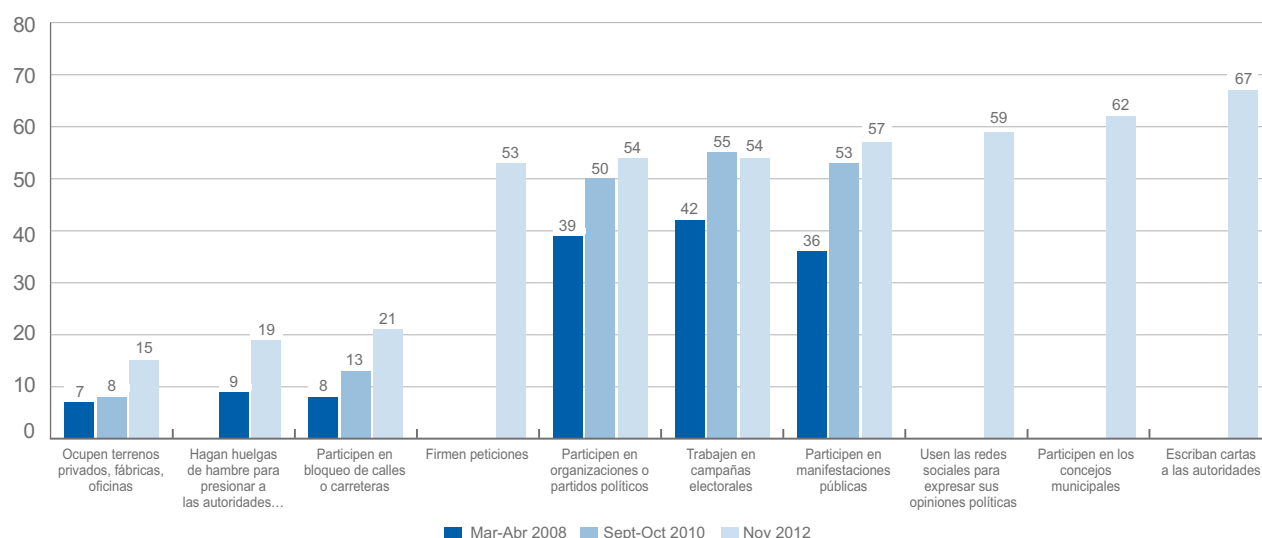
Siempre es difícil cuantificar los actos de protesta; a nivel internacional las principales fuentes de información son encuestas de opinión, de manera que la evidencia responde al reporte de las personas, que habitualmente son seleccionadas en forma aleatoria en la población. Estos estudios entregan datos comparables entre países y a lo largo del tiempo, pero reflejan mejor las percepciones sobre la participación contestataria que la ocurrencia de dichos actos. Una segunda fuente de información son los datos oficiales gubernamentales y de policías, que reflejan mejor las acciones, pero que en muchos países tienen fuertes sesgos o son de mala calidad y, por lo mismo, no son comparables. Por último, muchos estudios, sobre todo en Europa, utilizan reportes de prensa para dar seguimiento a los distintos tipos, frecuencia y asistencia a manifestaciones y otras formas de protesta pública. Este método ha sido mucho menos usado en América Latina porque existe menos pluralidad y autonomía política en los medios de comunicación, debido a lo cual el reporte de manifestaciones tiene sesgos dependiendo de los sectores que representan los medios.

En Chile existen varios estudios de opinión pública que permiten comparar la percepción de los ciudadanos respecto de la participación contestataria o de protesta a través del tiempo y con otros países. Desde 2009 en adelante, con la entrada en vigencia de la ley de acceso a información pública, Carabineros de Chile entrega información (cuando es solicitada) de sus registros de manifestaciones, participantes y detenidos en dichos actos. Acá analizamos ambos tipos de información.

A partir de los reportes de Carabineros es posible

GRÁFICO 25

Aprobación diversas formas de manifestación/participación política 2008, 2010, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Encuestas Auditoría a la Democracia 2008, 2010, 2012.

Pregunta: "Voy a leerle una lista de acciones que las personas pueden realizar para lograr sus objetivos políticos. Usando esta escala, donde 1 significa que desaprueba totalmente y 10 significa que aprueba totalmente, Ud., ¿aprueba o desaprueba que las personas...?. Se incluyó en el gráfico las respuestas entre 7 y 10 de aprobación.

confirmar que el número de acciones de protesta y la cantidad de personas que participan en ellas han aumentado en los últimos años, pero que dicho aumento estuvo fuertemente concentrado en 2011. No existe información disponible previa al 2009, por lo que no se puede constatar la cantidad de actos de protesta y participantes en un registro histórico.

Las categorías de formas de protesta incluidas en los gráficos las define directamente Carabineros, por lo que no es posible analizar en profundidad las diferencias en los distintos tipos de manifestaciones. Lo relevante de la evidencia es el notorio aumento de las acciones durante el año 2011. En lo que respecta a la cantidad de participantes en cada una de las acciones, las estimaciones de Carabineros deben considerarse cifras aproximadas, ya que es habitual que existan fuertes discrepancias entre las cifras que entregan las organizaciones de manifestaciones públicas y la policía.

Como se observa, agosto de 2011 fue el punto más alto de las protestas sociales de los últimos años. En ese momento se estaba en medio de un conflicto trabado entre las organizaciones

estudiantiles y el gobierno, al que los estudiantes respondieron convocando marchas multitudinarias por las calles de las principales ciudades del país, muchas de las cuales no fueron autorizadas por las autoridades (Intendencia, principalmente de Santiago), lo que propició el ambiente para que carabineros reprimiera a los manifestantes. **El total de detenidos por Carabineros en manifestaciones públicas (de diferente índole) aumentó notoriamente en el marco de las movilizaciones estudiantiles, que se elevó de 5.630 en 2009 a 16.440 en 2011, disminuyó levemente en 2012 a 10.111, y más pronunciadamente en 2013, llegando a los 6.619 detenidos, según datos entregados por la propia institución.** El aumento en las detenciones no evitó que los ciudadanos salieran a las calles, con o sin la autorización de las autoridades regionales y de policía. En definitiva, en 2011 salieron a las calles casi la misma cantidad de personas que la suma total de manifestantes que lo hicieron entre los años 2009, 2010, 2012 y 2013.

El reporte de Carabineros sobre la cantidad de asistentes y el número de acciones de protesta es seguramente menor al número de acciones que efectivamente ocurrieron a lo largo del

país. Manifestaciones pacíficas con menor convocatoria o en lugares más aislados pueden escapar del registro de la policía por no alterar el orden público. Pero más que los datos duros, es importante analizar cómo perciben y cuánto apoyo suscita en los chilenos los diversos tipos de participación contestataria.

Una primera conclusión del análisis de encuestas de opinión es la gran diferencia entre las actitudes de los chilenos y los ciudadanos de democracias avanzadas como las que integran la OCDE. Al comparar la proporción de ciudadanos de Chile y del resto de los países de la OCDE mediante el proyecto World Values Survey, es posible observar que los niveles de participación en actos de tipo no convencional disminuyeron en gran medida hacia 2006, en comparación con los comienzos de la década de 1990. Si bien en dictadura existía importante represión y se perseguía cualquier organización de carácter político, sí se manifestaba públicamente en contra del régimen. A comienzos de la década de los noventa, las organizaciones sindicales o gremiales seguían escogiendo dicha alternativa como medida de presión, pero esta elección fue disminuyendo paulatinamente. **Así, de un 30% de la población que declaró participar en manifestaciones pacíficas en 1990, se bajó a un 15% en 1996, cifra que subió solamente 2 puntos en los diez años siguientes.** Las recientes movilizaciones parecen estar cambiando dicha tendencia.

Al comparar las opiniones de los ciudadanos de democracias tradicionales de la OCDE con la experiencia en Chile, se constata que **los chilenos y chilenas son mucho menos tolerantes y adhieren menos a formas contestatarias de participación política y social.** Datos de 2008 permiten comparar este tipo de participación entre Chile y otros países de la OCDE, para el set de preguntas sobre participación social no convencional.

La cantidad de personas que declaró que nunca sería parte de acciones como firmar una petición, participar en un boicot contra algún organismo de la sociedad o incluso asistir a manifestaciones

pacíficas es muy alta en Chile, superando el 60% de adhesión, hasta tres veces más que el promedio de países de la OCDE. De la misma forma, se observa una gran diferencia en el porcentaje de personas que declara haber participado en una manifestación pacífica en los otros países de la OCDE (47,3%) o estaría dispuesto a hacerlo (27,7%), y quienes opinan lo mismo en Chile: 16,9% y 18,9%, respectivamente.

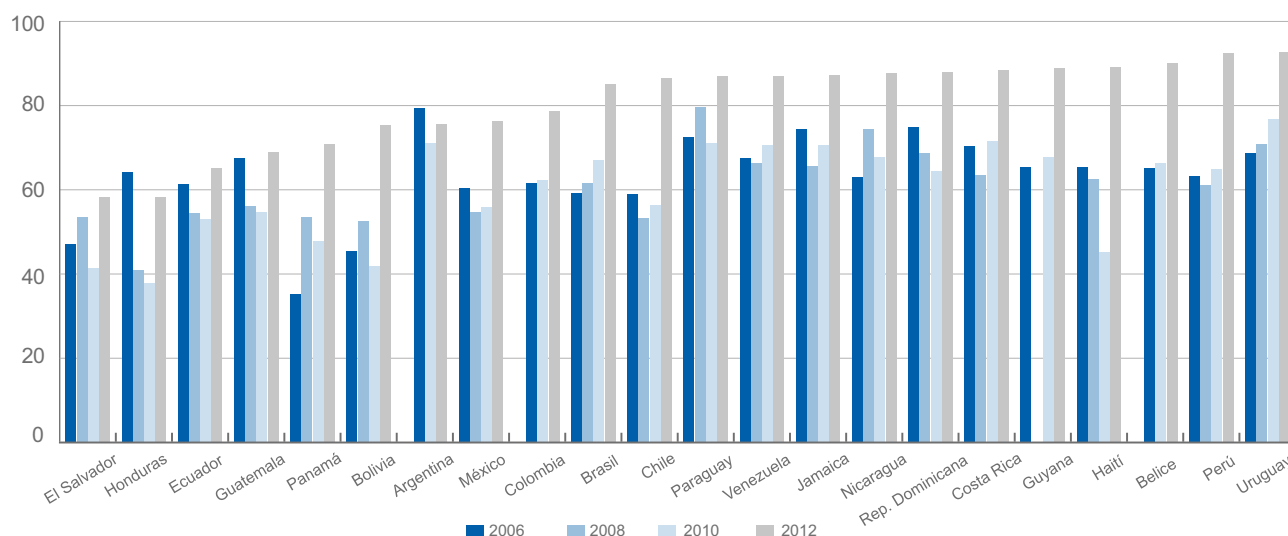
Cuando existan datos actualizados será importante evaluar si el reciente ciclo de protestas estudiantiles de los años 2011 y 2012 tuvo un efecto en disminuir estas diferencias de opinión entre los ciudadanos de Chile y del resto de la OCDE. A pesar de que es necesaria la realización de estudios que abarquen una mayor serie de tiempo, a partir de los resultados de las encuestas Auditoría a la Democracia es posible rastrear cambios en el apoyo a las formas no convencionales de participación entre 2010 y 2012. **El estudio muestra un aumento del 12% al 18% entre quienes reconocen haber asistido a una marcha o manifestación pública entre 2010 y 2012.** En ese sentido, y más allá de la participación directa, en ese mismo período aumentó la aprobación de todas las formas no convencionales de participación.

Como se observa, entre 2010 y 2012 aumentó en forma estadísticamente significativa la aprobación para participar en la ocupación de terrenos privados, fábricas y oficinas (del 8% al 15%), la realización de huelgas de hambre para presionar a las autoridades (del 9% al 19%), bloqueos de calles o carreteras (del 13% al 21%), y participar en manifestaciones públicas (del 53% al 57%).

Al comparar las opiniones en Chile con aquellas de otros países en América Latina, se observan diferencias mucho menores que con los países de la OCDE. De acuerdo con datos de LAPOP, Chile se encontraba hasta hace algunos años en un rango intermedio en la aprobación de participar en manifestaciones callejeras, pero dicho apoyo tuvo un aumento muy significativo entre 2010 y 2012, con lo que **Chile pasó a ubicarse entre los países con mayor apoyo a estas formas de participación en la región.** Este

GRÁFICO 26

Evolución de la aprobación a las manifestaciones permitidas por la ley (%), 2006, 2008, 2010 y 2012



Fuente: PNUD, "Informe ciudadanía política en América Latina", en prensa, a partir de datos LAPOP 2006, 2008, 2010 y 2012.

La pregunta fue: Que las personas participen en manifestaciones permitidas por la ley. ¿Hasta qué punto aprueba o desaprueba? Se sumaron los porcentajes de las respuestas 7, 8, 9 y 10 para cada país.

incremento es consistente con el observado en la Encuesta Auditoría a la Democracia.

En Chile, la aprobación a que la gente participe en manifestaciones permitidas por ley aumentó en 30 puntos porcentuales entre 2010 y 2012, del 56,2% al 86,3% respectivamente. La misma tendencia al alza se observó en toda la región, donde el promedio de aumento en la aprobación entre estos dos años fue de 19,9 puntos, con variaciones importantes entre países. Mientras en Argentina se produjo el menor incremento (4,48 puntos, si bien el nivel de aprobación ya era alto, del 70,9%), Haití fue el que más subió (43,86%).

Las manifestaciones y la participación política contestataria son un componente habitual de toda comunidad, independientemente del régimen de gobierno, la evidencia permite observar que la dinámica de las movilizaciones es cíclica y que muestra alzas claramente definidos. En Chile, la tendencia en los últimos años ha sido al aumento en la cantidad, formas y convocatoria

de los actos de protesta, pero este incremento no se ha mantenido en el tiempo.

Por otra parte, el aumento de la aprobación a todas las formas de participación contestataria en Chile durante los últimos años está claramente asociado a un ciclo específico de movilización social y política, encabezado por el movimiento estudiantil, pero que coincide con movilizaciones de carácter regionalista, medioambiental y por derechos indígenas. En este sentido, **la mayor legitimidad social de la protesta no sería un resultado exclusivamente normativo, sino que estaría fuertemente condicionado por la práctica política coyuntural**. En el futuro habrá que monitorear estas preferencias para determinar si los cambios acaecidos en los últimos años son pasajeros o si el último ciclo de protestas ha generado transformaciones más de fondo en la manera como chilenos y chilenas evalúan las acciones de protesta y su relación con el funcionamiento del sistema democrático.

CONCLUSIONES

Este capítulo comenzó con la interrogante respecto de si la ciudadanía tiene participación plena en la vida pública. A la luz de la información presentada en las secciones previas, la respuesta resulta negativa. Las formas en que los ciudadanos participan de los debates públicos, en la toma de decisiones y en la elección de sus representantes han sufrido cambios significativos en las últimas dos décadas, desde la recuperación de la democracia. A la vez que se han diversificado los mecanismos de participación y ampliado algunos incentivos institucionales para ello, se ha ido produciendo una creciente distancia entre los ciudadanos y las formas tradicionales de participación que sustentan la democracia representativa.

En el periodo analizado se observa que la participación electoral ha ido disminuyendo en todas las elecciones, especialmente entre los jóvenes, mientras los niveles de asociatividad y participación en organizaciones sociales voluntarias se han mantenido relativamente bajos (sin mostrar cambios relevantes). Al analizar los niveles de participación política (electoral, social, contestataria) en Chile en perspectiva comparada se constata que existe un escenario específico de la democracia chilena que no es equivalente al de otros países de la región o de la OCDE. **Chile muestra una caída más pronunciada en la participación electoral en los últimos años y grados menores de asociatividad, junto con un aumento significativo en el apoyo a diversas formas de protesta social.**

Por otra parte, y más recientemente, ha aumentado la participación y el apoyo de ciudadanas y ciudadanos a formas de participación más contestatarias o de protesta. Hasta ahora, sin embargo, no existe suficiente evidencia para evaluar si el aumento de apoyo y participación en acciones de protesta proviene fundamentalmente de quienes se han ido marginando del proceso electoral, o por el contrario, también está presente entre quienes participan a través de mecanismos más tradicionales, tanto en la

esfera política como social (elecciones, partidos, sindicatos, organizaciones sociales). Por ello es necesario seguir analizando cómo evolucionan las distintas formas de participación y si éstas se potencian entre sí (quienes participan, lo hacen a través de distintos mecanismos a la vez) o si, por el contrario, los mecanismos son paralelos o incluso contrapuestos.

En el capítulo se señaló en que un límite en extremo preocupante a la participación plena en la vida pública son los bloqueos de género para la participación y representación política. Si bien las mujeres han participado electoralmente en mayor proporción que los hombres durante las últimas décadas, su participación en organizaciones sociales es relativamente más baja y enfrentan enormes dificultades para acceder a cargos de poder político. **La subrepresentación política de las mujeres es un desafío para la democracia chilena, así como su capacidad para asegurar en forma efectiva los derechos de ciudadanía para todos.**

También se indicó que en las últimas dos décadas, los gobiernos democráticos han generado políticas e impulsado reformas legales para crear mecanismos institucionalizados que promueven la participación ciudadana en los procesos electorales y de formación de políticas públicas, los que abarcan desde los niveles locales hasta el nivel central. Sin embargo, el resultado de dichas iniciativas sigue siendo incierto. **Las recientes reformas al sistema de registro electoral para permitir la realización de elecciones primarias y la ley de participación ciudadana, orientada a promover la participación en la gestión pública, enfrentan el gran desafío de concretar una implementación que altere la tendencia a la baja en la participación institucionalizada de los últimos años.** Las elecciones municipales de 2012 marcaron la entrada en funcionamiento de la reforma al sistema de inscripción electoral, que instituye un sistema de inscripción automática y de voto voluntario, produciéndose un descenso en la participación. Este descenso

también se evidenció - y fuertemente - en las elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales llevadas a cabo en noviembre de 2013. La alta abstención sugiere que la disminución de la participación electoral en las últimas dos décadas no ha sido producto solo del mecanismo formal de inscripción, sino que se vincula además con la creciente distancia y malestar de los ciudadanos con la política. No obstante, los resultados de la introducción del voto voluntario deben ser evaluados en mayor profundidad.

El diagnóstico acá presentado constituye un llamado de alerta. La baja en la participación de todo tipo puede tener una explicación positiva. Podría ser la reacción natural ante una situación virtuosa, a que no resulta necesario participar, organizarse, exigir, debido a que existe estabilidad, garantía y seguridad de que las cosas están y estarán bien, a que nada realmente importante está en juego. Pero también puede deberse a un escenario negativo, a un descontento generalizado con la política y las instituciones, a la falta de espacios de participación, a la baja confianza

interpersonal, precisamente en un contexto donde sí se requiere de ciudadanos organizados que influyan en la toma de decisiones en el ámbito público, que controlen a sus autoridades y generen una base social que promueva reformas que profundicen la democracia. **Los datos presentados en este Informe sugieren que la razón de la baja participación no es precisamente que la democracia y sus instituciones funcionen sin falla y que existan los incentivos institucionales adecuados y suficientes para estimular dicha participación, más bien que hay importantes déficits que deben ser resueltos. Por ello, fomentar la participación de manera concreta y evaluar el resultado de las iniciativas orientadas a dicho objetivo es algo prioritario.** Entender cómo continúa mutando el ejercicio del derecho a participación es un desafío para el mundo académico y las autoridades públicas, que puede contribuir a encontrar mecanismos efectivos que hagan frente a la creciente distancia de los ciudadanos con los mecanismos formales de participación, que pueden terminar impidiendo el buen funcionamiento de la democracia.

capítulo 2.3 | **El rol democrático de los partidos políticos**



¿Contribuye el sistema de partidos políticos al funcionamiento de la democracia?

En las democracias contemporáneas, los partidos políticos son fundamentales a la hora de estructurar la representación política de los ciudadanos y al momento de dotar de gobernabilidad al sistema político. Las tres principales funciones de los partidos políticos son (1) servir de nexo entre la ciudadanía y el estado, en tanto agregan y representan los intereses de los ciudadanos hacia el estado, (2) competir y elaborar programas para acceder al poder e implementar determinadas políticas públicas, y (3) seleccionar y, en algunos casos, formar a las personas que ocuparán cargos en los distintos poderes del Estado, ya sea a través de elecciones u otros procesos de nominación. Cuando existen partidos políticos programáticos e institucionalizados, los partidos expresan de manera consistente las preferencias de los ciudadanos, agregando y traduciendo demandas e intereses presentes en la sociedad en programas de gobierno.

En este capítulo se analiza la situación actual y el rol que los partidos políticos chilenos ejercen en el sistema democrático nacional tomando como referencia la propuesta de IDEA Internacional. En las siguientes secciones se revisan las condiciones institucionales y políticas para la creación y funcionamiento de los partidos políticos, las dinámicas internas de funcionamiento en lo que se refiere a la toma de decisiones, selección de autoridades y candidaturas, así como la comunicación e interlocución con la ciudadanía, la relación entre ciudadanos y partidos y los esquemas existentes de financiamiento. Para evaluar positivamente la contribución de los partidos al funcionamiento democrático se espera ver que la normativa de creación de partidos permita que nuevas alternativas políticas se constituyan como partidos y tengan posibilidad de competir por el poder. A su vez, se valora positivamente la

estabilidad del sistema de partidos y la capacidad de sus dirigentes de dialogar con otros sectores. Idealmente, se espera constatar que su organización interna los convierta en partidos programáticos y no en unidades basadas solo en liderazgos individuales. La transparencia y cercanía con la ciudadanía es también un aspecto positivo por lo fundamental que resulta para cumplir con su rol de representación de intereses. La ausencia de dichos mínimos esperados o la falta de avances en esa línea darán cuenta de déficits en materia democrática y aspectos a mejorar para garantizar que los partidos sean un aporte a la democracia y a las personas, contribuyendo al correcto ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo.

El examen de la contribución de los partidos políticos a la democracia en Chile que acá se presenta arroja un diagnóstico ambivalente. Por un lado, en términos de la institucionalidad formal y de la estabilidad y cooperación entre elites políticas, el diagnóstico es positivo. **Se constata la presencia de bloques estables, relativamente consistentes, y que proveen gobernabilidad. Más positiva resulta la situación chilena si se asume una perspectiva comparada a nivel regional, pues las virtudes presentes en Chile en estas dimensiones son escasas en la región.** Sin embargo, este mismo sistema de partidos políticos enfrenta una serie de deficiencias que en conjunto evidencian que tiene fuertes dificultades para ir evolucionando acorde a los cambios que experimenta la sociedad. **El chileno es un sistema de partidos estable pero extremadamente cerrado.** Los costos de entrada para nuevos partidos son altos, como consecuencia del marco legal y de los efectos disuasivos que ejerce el sistema electoral binominal. Es difícil formar un partido, pero mucho más, lograr que ese partido

sobreviva. Más aún, los partidos están claramente rezagados en materia de democracia interna y transparencia en comparación a los avances que se han producido en el Estado chileno y, sobre todo, en relación a lo que son las expectativas de la ciudadanía en este ámbito. El financiamiento de la política y de los partidos constituye otro talón de Aquiles del sistema de partidos actual y se ha transformado en un tema de debate público.

Sin duda, el desafío más relevante que enfrenta el sistema de partidos políticos en la actualidad es su distante relación con la ciudadanía y, en particular, poder de canalizar efectivamente la representación política de intereses diversos. Los partidos concitan cada

vez menos confianza y apoyo por parte de la ciudadanía, y tanto la identificación como el apoyo electoral hacia ellos han venido disminuyendo sostenidamente desde el retorno a la democracia. La brecha existente en niveles de confianza y apoyo electoral sitúan a Chile en una posición sin equivalencias actuales en América Latina. Tanto la incapacidad para representar adecuadamente los intereses de la ciudadanía como las tensiones internas a las que están sometidos los partidos, en especial el poder que detentan líderes individuales por sobre las estructuras colectivas, constituyen luces de alerta en el corto y mediano plazo para poder mantener los niveles de estabilidad y eficacia gubernamental que ha exhibido la democracia en Chile.

¿Cómo está conformado el sistema de partidos y en qué medida tienen los partidos políticos libertad para formarse y reclutar miembros?

La conformación de un sistema de partidos eficaz en una democracia representativa es una condición absolutamente necesaria para el funcionamiento político, pues debe ser capaz de conjugar la representación efectiva y eficaz de los intereses y demandas de los ciudadanos, y la generación de gobiernos estables, con la capacidad de aportar a la generación de políticas públicas de largo plazo. Para el correcto funcionamiento de los partidos políticos, las regulaciones legales deben permitirles participar sin restricciones en la competencia política, a través de libres y fluidos canales de comunicación con sus adherentes y de un eficiente acceso al poder, sin restricciones. En la medida que estas condiciones existan y sean percibidas por todos como justas, los diversos grupos políticos obtendrán los incentivos necesarios para participar en la competencia política, como único mecanismo para el acceso al poder.

En esta sección se analiza cómo está conformado el sistema de partidos en Chile, sus raíces históricas, las bases legales y normativas para su existencia, y la cantidad de partidos legales

y efectivos que actúan en el sistema. La sección concluye con una revisión a las prácticas partidarias en términos de entrega de información para nuevos adherentes.

Se verá en este capítulo que los partidos políticos en Chile tienen una fuerte raigambre histórica que ha mantenido el carácter multipartidista del sistema de partidos desde la primera mitad del siglo XX. Desde el retorno a la democracia, los ciudadanos tienen la libertad para formar partidos y reclutar miembros. Sin embargo, los incentivos institucionales, tanto en la legislación específica sobre partidos políticos como en el sistema electoral, crean fuertes barreras de entrada, las que contribuyen a una alta estabilidad del sistema de partidos, a la permanencia de los partidos históricos e implican muchas dificultades para los nuevos actores que deseen insertarse y participar en la esfera política institucional. Por otro lado, la acción propia de los partidos, ya no las restricciones normativas, ha generado una relación poco fluida con potenciales adherentes, lo que ha restringido la incorporación de nuevos militantes.

TABLA 1

Origen formal e histórico de los partidos políticos en Chile, 2013

Partidos políticos constituidos	Fecha de inscripción nacional formal	Fecha de formación histórica del partido
Renovación Nacional	08 de febrero de 1988	08 de febrero de 1988
Partido Demócrata Cristiano	02 de mayo de 1988	28 de julio de 1957
Partido Por la Democracia	09 de mayo de 1988	09 de mayo de 1988
Unión Demócrata Independiente	03 de mayo de 1989	03 de mayo de 1989
Partido Socialista de Chile	19 de diciembre de 1990	19 de abril de 1933
Partido Radical Social Demócrata	18 de agosto de 1994	27 de diciembre de 1863
Partido Regionalista de los Independientes	04 de julio de 2006	-
Partido Comunista de Chile (1)	28 de mayo de 2010	4 de junio de 1912
Partido Humanista (2)	31 de mayo de 2010*	Marzo de 1984
Movimiento Amplio Social (3)	03 de junio de 2010*	22 de junio de 2009
Partido Ecologista Verde	12 de julio de 2010*	-
Partido Progresista	15 de abril de 2011	-
Partido Igualdad	08 de septiembre de 2011*	07 de noviembre de 2009
Partido Liberal de Chile (4)	11 de junio de 2012*	-
Partido Ecologista Verde del Norte	15 de junio de 2012*	-
Partido Fuerza del Norte	18 de julio de 2012*	-
Partido Izquierda Ciudadana de Chile (5)	18 de julio de 2012*	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SERVEL y de las páginas web de cada partido, al 30 de noviembre de 2013.

* Partidos que no están constituidos a nivel nacional, por lo que su ámbito de acción se restringe a las regiones donde están constituidos.

** Fusión entre el Partido Comunista de Chile y el Partido de los Trabajadores de Chile.

*** Fusión entre el Partido Humanista y el Partido Humanista del Norte.

**** Fusión entre el Movimiento Amplio Social y el Movimiento Social del Norte.

***** Cambio de nombre de ChilePrimero.

I. Los partidos políticos en Chile

Históricamente, los partidos han jugado un importante rol político y social, y han sido uno de los principales motores de cambio a lo largo del siglo XX. En su historia, Chile ha contado con un sistema de partidos completo en términos ideológicos y de fuerte raigambre social. Así, el sistema de partidos fue caracterizado como “la espina dorsal del Chile pre-1973” (Valenzuela 1977; Garretón 1988), ya que los partidos y las identidades partidarias, además de ejercer las funciones típicas de representación y gobierno, se convirtieron en articuladores privilegiados de la vida social y política del país. Desde la recuperación democrática, el sistema chileno destaca en América Latina como uno de los sistemas de partidos

más estable, institucionalizado y programáticamente estructurado.

Actualmente, los principales partidos políticos del país, a pesar de estar fundados formalmente hace no más de veinticinco años (el 23 de marzo de 1987 se aprobó la Ley 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos [LO-CPP], que legalizó nuevamente a los partidos políticos, prescritos durante los primeros años de la dictadura), son herederos de una trayectoria histórica que precede al quiebre del régimen democrático en 1973.

Hoy en día, la existencia de los partidos políticos está estipulada como un derecho cívico. La libertad de los ciudadanos del país para agruparse en partidos políticos está consagrada en el texto constitucional. El artículo 15 del capítulo III señala: “La Constitución Política garantiza el pluralismo político”. Este pluralismo es inmediatamente calificado en el mismo texto constitucional, donde se sostiene que

[s]on inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

La referencia constitucional es somera, en tanto establece que el funcionamiento de los partidos políticos en el país está regulado con mayor nivel de detalle por una ley. Se trata de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (Ley 18.603), que regula en detalle su funcionamiento interno, la forma en que se constituyen, su organización, su financiamiento y su posible fusión o disolución. Los artículos 1 y 2 de esta ley señalan:

Artículo 1

Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una

misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

Artículo 2

Son actividades propias de los partidos políticos solo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

II. Formación y disolución de partidos

Según se estipula en la ley orgánica, la finalidad de los partidos políticos es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional. Para lograr este objetivo, se establece una serie de requisitos que los partidos deben cumplir para constituirse como tales:

- Reunir un grupo de cien ciudadanos, inscritos en los registros electorales y que no pertenezcan a otro partido existente o en formación, que extiendan una escritura pública con los datos del partido que se pretende constituir (art. 4).
- En un plazo de 210 días, lograr una membresía que corresponda a lo menos al 0,5% del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose, a través de declaración suscrita de cada ciudadano ante cualquier notario de la región respectiva, u oficial del Registro Civil si en la comuna no hubiese notario (art. 6).
- Ambos requisitos deben ser cumplidos en al menos ocho de las quince regiones en las

que se divide políticamente el país, o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas sean contiguas (art. 3).

Luego de cumplir con estos requisitos, los partidos inician sus trámites en el Servicio Electoral en vistas de conseguir su legalización. Desde la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos en 1987, un total de 150 grupos de ciudadanos han solicitado formalmente al Servicio Electoral su constitución como partido político, de los cuales 99 cumplieron los primeros requisitos formales y adquirieron efectivamente la calificación de “Partido en formación”. De éstos, 46 no lograron reunir el número de militantes requeridos en el plazo legal de 210 días considerados para ello y solo 51 lograron constituirse efectivamente como partido político.

La continuidad de un nuevo partido también está regulada por la misma Ley Orgánica Constitucional, que en su artículo 42 establece:

Se disolverán aquellos partidos que no alcancen el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de Diputados, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, y que además no elijan al menos cuatro parlamentarios, sean Diputados o Senadores.

Aunque se debe cumplir una serie de requisitos adicionales para evitar la disolución de un partido, es innegable que el rendimiento electoral de los partidos es uno de los principales factores que influyen en su permanencia en el escenario político (para el detalle de resultados electorales, ver capítulo sobre elecciones en este informe). Los partidos más pequeños, que no consiguen

TABLA 2
Inscripción y legalización de partidos en Chile, entre 1987 y 2010

Partidos políticos disueltos por no alcanzar el 5% de los votos válidamente emitidos (art.42, núm. 2, LOCPP)	14
Partidos políticos disueltos por fusión (art. 42, núm. 3, LOCPP)	27
Partidos políticos disueltos por no constituir órganos internos (art. 42, núm. 5, LOCPP)	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Servicio Electoral, “Libro de partidos políticos”, 2010.

los escaños en el Congreso o no alcanzan el porcentaje de votos que exige la ley, actualmente optan por fusionarse con otros partidos (algunos creados expresamente por los propios militantes del partido para este propósito), a fin de no desaparecer de los registros del Servicio Electoral. En este proceso es sumamente relevante el rendimiento electoral de cada partido en las elecciones parlamentarias, y la efectividad de este rendimiento a la hora de alcanzar escaños en la Cámara Baja.

Desde la promulgación de la ley orgánica correspondiente hasta noviembre de 2010, en total de 51 partidos se han inscrito en los registros electorales, 80% de los cuales se han disuelto por no alcanzar los mínimos legales establecidos, porque desaparecieron o porque se fusionaron con otros partidos. Por ejemplo, el Partido Humanista se ha constituido siete veces como Partido Humanista, tres veces con el nombre de Partido Humanista de Chile, y dos veces con el nombre de Partido Humanista del Norte. De la misma manera, luego de las elecciones parlamentarias de 2013, Servel ordenó cancelar los registros de diez partidos políticos, que no cumplieron con las exigencias legales establecidas.

Esta información muestra que la normativa establece requisitos exigentes para la creación de nuevos partidos, lo que supone altos costos de entrada para las nuevas organizaciones. Cabe consignar, por ejemplo, que la tramitación de las firmas para la creación de un nuevo partido supone costos económicos difíciles de solventar para organizaciones ciudadanas con escasos recursos económicos. En suma, la ley opera como candado, protege a los partidos establecidos y desincentiva la creación de nuevas entidades. A la vez, influye fuertemente la disposición territorial de los mismos. Así, hay partidos que se fundan

con un alcance nacional, mientras que otros se concentran en zonas específicas del país, ya que la legislación exige al menos que se constituyan en tres regiones contiguas. Muchos de estos, incluso apuntando a una extensión territorial más concentrada y menos ambiciosa, no logran ni la votación ni los escaños para evitar su disolución.

III. Número de partidos políticos en Chile

El número de partidos presentes en un sistema político permite conocer el grado relativo de amplitud de la oferta partidaria. A su vez, el número efectivo de partidos¹ es una medida que busca establecer cuántos partidos alcanzan un rendimiento electoral relevante en un sistema político. En Chile, el número de partidos políticos que compiten por el poder en las diversas elecciones ha ido variando en el tiempo en la medida en que logran o no resultados electorales y acceder a cargos que se exigen como requisito para ser reconocidos como tales. También ha variado el número de partidos que logra un rendimiento electoral apreciable, lo que les permite finalmente aspirar a obtener cargos de representación.

Al observar los datos sobre los partidos políticos que han competido tanto en elecciones municipales como parlamentarias desde 1989 a 2013, se aprecian dos fenómenos relevantes. Primero, se constatan diferencias en el número de partidos que se presentan a una y otra elección. Éstas se explican en buena parte por las diferencias en el tipo de sistemas electorales utilizados: proporcional y binominal, respectivamente². El tipo de sistema electoral es uno de los factores que más influye en el número de partidos de un sistema político. Mientras más cargos se eligen por unidad territorial, más partidos tienden a

¹ El número efectivo de partidos electorales tradicionalmente se calcula tomando la fórmula de Laakso y Taagepera: $\text{Número efectivo de Partidos} = 1 / (\sum_{i=1}^n p_i^2)$, que corresponde al inverso multiplicativo de la suma de los cuadrados del porcentaje de apoyo de cada partido obtenidos en una votación (Taagepera y Shugart, 1989). De la misma manera, se puede calcular un número efectivo de partidos en el Parlamento, es decir, a partir de las proporciones de representación que obtienen los partidos en el Parlamento.

² Si bien es sistema electoral binominal en teoría es proporcional, en la práctica actúa como uno mayoritario. Para más detalle ver capítulo sobre elecciones.

competir. Así, los sistemas mayoritarios tienden a propiciar sistemas bipartidistas, mientras que los sistemas de representación proporcional tienden a estimular sistemas multipartidistas. La diferencia en el número de partidos que se presentan a cada elección se torna clara a partir de 2004, cuando se separó en la elección municipal la elección de alcaldes y concejales, precisamente para lograr una representación más diversa en los concejos municipales. Los datos muestran que, mientras ha aumentado el número de partidos efectivos en las elecciones de concejales, en las elecciones parlamentarias la cifra ha tendido a aumentar sólo desde la elección de 2001. En este sentido, si uno de los objetivos del diseño del sistema electoral binominal fue reducir el número de partidos, esto no se ha cumplido cabalmente a la luz de los datos, confirma además el hecho de que una fórmula electoral por sí sola no tiene un efecto directo en la conformación de un sistema de partidos.

En segundo lugar, se aprecia un aumento reciente de la brecha entre partidos que compiten y partidos efectivos, en ambas elecciones. Si bien tal diferencia es esperable, el aumento es señal de una tendencia creciente a la fragmentación en el sistema de partidos, desde 2001 en la Cámara de Diputados y desde 2000 en las Municipales, donde surgen nuevas alternativas políticas que, sin embargo, no tienen acceso al poder. Este incremento en el número de partidos es independiente del sistema electoral, pero resulta especialmente notorio en el caso de las elecciones parlamentarias, cuyo sistema electoral es especialmente cerrado para el ingreso de nuevas fuerzas políticas.

Tanto la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos como los distintos sistemas electorales utilizados en el país son parte de una estructura institucional que genera un conjunto de incentivos que moldean la composición del sistema de partidos y el comportamiento de cada uno de los actores en ese sistema. **La ley y el sistema binominal han limitado el número de partidos y la posibilidad de nuevos partidos de ingresar al juego político. Generan un**

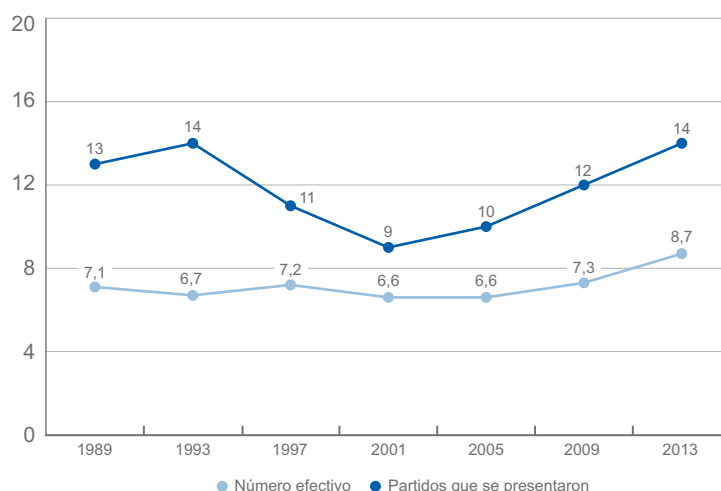
doble cerrojo, lo cual dificulta la renovación política mediante la creación de nuevas organizaciones. Lo anterior depende en gran medida de la capacidad de cambio y adaptación de los partidos establecidos, especialmente cuando se trata del plano parlamentario.

A pesar de esta institucionalidad, las tradiciones

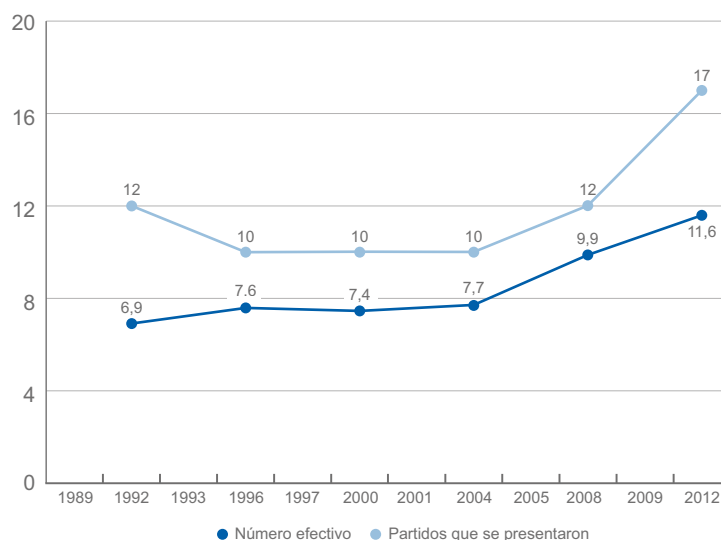
GRÁFICO 1

Número de partidos que se presentaron a cada elección y número de partidos efectivos, en elecciones municipales* y a la Cámara de Diputados, 1989-2013

Cámara de Diputados



Municipales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Servel.

* Para las elecciones municipales se consideró las votaciones de concejales desde 2004 en adelante.

TABLA 3

Número efectivo de partidos (NEP) promedio en América Latina, 1990-2006

País	NEP promedio 1990-2006
Honduras	2,45
Nicaragua	2,68
Uruguay	2,99
República Dominicana	3,03
México	3,09
Paraguay	3,39
Costa Rica	3,56
El Salvador	3,6
Argentina	4,15
Bolivia	4,91
Venezuela	4,93
Perú	5,08
Guatemala	5,5
Colombia	5,61
Panamá	6,26
Chile	6,74
Ecuador	6,93
Brasil	9,28
Promedio	4,57

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PNUD, 2007.

político-culturales y las prácticas políticas históricas han resultado extremadamente perdurables, y se ha mantenido un sistema multipartidista con un número relativamente elevado de partidos. **Mientras el promedio del número de partidos para los países de América Latina entre 1990 y 2006 era de 4,57, en Chile en el mismo período el promedio fue de 6,74**, a pesar de que la mayoría de los países de América Latina utilizan alguna variante de sistemas de representación proporcional (con la excepción de Bolivia, México y Venezuela, que usan sistemas mixtos.

IV. El ingreso a un partido político

Más allá del número de partidos y de los requisitos para legalizar una organización política, es importante entender cuáles son los mecanismos de los que una persona dispone para ingresar a un partido político. Según lo estipulado en el artículo 18 de la LOCP, “[p]ara afiliarse a un partido político se requiere ser ciudadano

TABLA 4

Tipos de membresía en cada partido, y necesidad o no (y en caso de ser necesario, cantidad) de patrocinantes necesarios para la inscripción partidaria, 2013

Partido	Tipos de membresía	Necesidad de patrocinantes para militancia
Partido Comunista de Chile (PCCH)	Militante	Sí (1)
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	Adherente, Premilitante, Premilitante	Sí (2)
Partido por la Democracia (PPD)	Militante	Sí (sin datos)*
Partido Regionalista de los Independientes (PRI)	Afiliado	No
Partido Radical Socialdemócrata (PRSD)	Preafiliado, Afiliado	Sí (2)
Partido Socialista (PS)	Adherente, Militante	No
Renovación Nacional (RN)	Afiliado	Sí (2)
Unión Demócrata Independiente (UDI)	Afiliado	Sí (2)
Partido Humanista (PH)	Miembro Pleno, Miembro Adherente	No
Movimiento Amplio Social (MAS)	Sin Datos	Sin datos
Partido Ecologista Verde (PEV)	Militante	Sin datos
Partido Progresista (PRO)	Afiliado	Sí (2)
Partido Igualdad (PI)	Sin datos	Sin datos
Partido Liberal de Chile (PL)	Afiliado	No
Partido Ecologista Verde del Norte (PEVdN)	Sin datos	Sin datos
Partido Fuerza del Norte (PFN)	Sin datos	Sin datos
Partido Izquierda Ciudadana de Chile (PIC)	Sin datos	Sin datos

Fuente: Elaboración propia a partir de los estatutos de los partidos políticos.

* El Partido por la Democracia establece que el número de patrocinantes estará estipulado en un Reglamento de Afiliación.

TABLA 5
Información sobre afiliación en la web, 2013

	UDI	RN	PDC	PRSD	PPD	PS	PCCH	PRI	PH	MAS	PEV	PRO	PI	PL	PEVdN	PFdN	PIC
Tiene página web	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Tiene formulario de afiliación en línea	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Informa sobre requisitos de afiliación en su web	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No
Tiene un registro de militantes oficial disponible online	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web de los partidos políticos, consultadas en marzo de 2013, usando la metodología de FLACSO, 2008.

inscrito en los Registros Electorales”, y se establece como salvedad que no podrán inscribirse en partido político alguno “el personal de las Fuerzas Armadas y el de las de Orden y Seguridad Pública, los funcionarios y empleados de los diferentes escalafones del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Calificador de Elecciones y del Servicio Electoral”. En general, los partidos establecen dos pasos necesarios para la inscripción de nuevos militantes, a saber: i) petición del nuevo militante a la Asamblea Comunal, con el patrocinio de uno o dos militantes antiguos del partido, y ii) una evaluación por parte de las entidades comunales.

El proceso de inscripción a los distintos partidos es complejo y escasamente difundido. La mayoría de los partidos, con las excepciones del PRI, PH, PL y PS, requieren patrocinantes a quienes quieran afiliarse. No todos los partidos entregan a quienes visitan sus páginas web instrucciones claras o formularios en línea para proceder a una inscripción. En términos del derecho a la información, en los partidos políticos ha primado el principio de privacidad. Por ello, ninguno cuenta con información oficial sobre sus militantes en sus páginas web.

¿En qué medida es eficaz el sistema de partidos políticos para formar y mantener a los gobiernos en funciones?

Una de las funciones de los partidos políticos en democracia es seleccionar a los candidatos que compiten por el acceso a cargos desde los cuales impulsarán políticas y legislarán en función de las preferencias de aquellos que los eligen. Es de esperar que un sistema de partidos logre efectivamente acceder al poder y otorgue a las autoridades electas el apoyo suficiente para que cumplan su período de mandato, a la vez que favorezca la negociación y la búsqueda de consenso con otros sectores para hacer posible el cumplimiento de las propuestas de gobierno y legislación que han sido refrendadas en el voto. A propósito de lo anterior, en el libro *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, editado en 2006 por el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), se sostiene lo siguiente:

“La naturaleza del sistema de partidos juega un papel importante para determinar el funcionamiento de los regímenes presidencialistas. Tanto el número de partidos significativos como su grado de cohesión y disciplina influyen en las posibilidades de lograr armonía funcional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

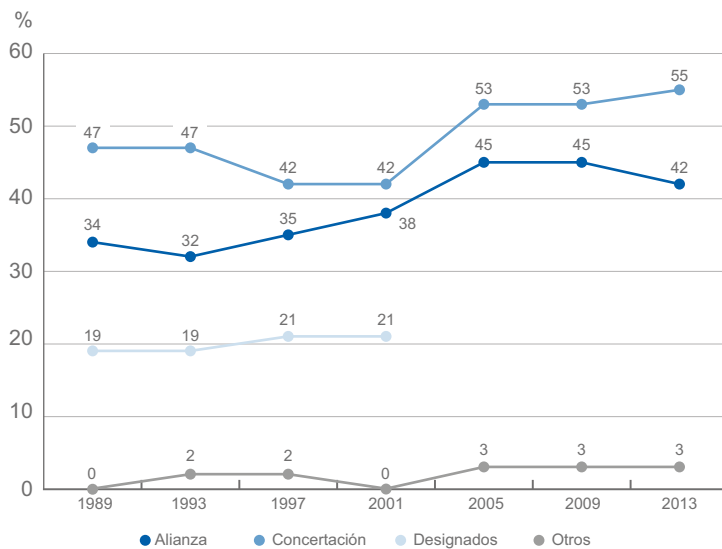
Cuando el sistema de partidos se encuentra altamente fragmentado, es

improbable que la agrupación gobernante llegue a controlar algo más que una reducida porción del total de escaños. Debido a los incentivos propios del presidencialismo, en este escenario difícilmente el presidente logre conformar y mantener una coalición gobernante confiable (...)

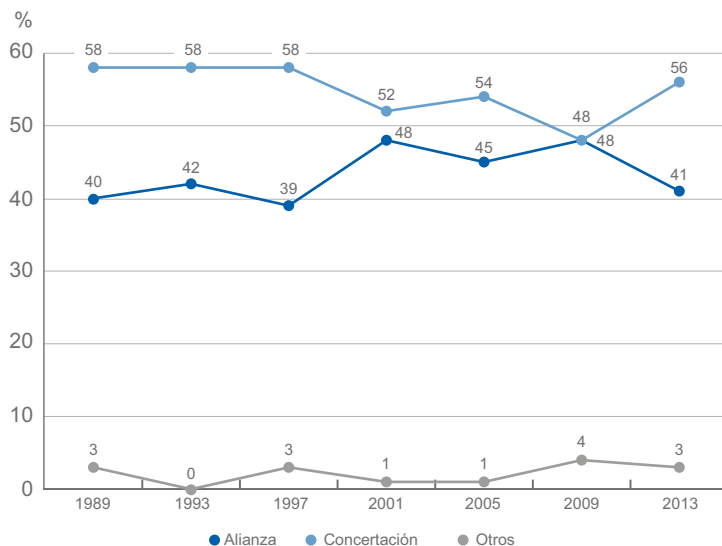
Es más probable que un término medio en que el partido gobernante no tenga el dominio completo ni observe una disciplina rígida, le depare mayor respaldo en el Congreso, limitando a la vez las posibilidades de que el presidente caiga en la tentación de actuar en forma unilateral y abusar de la confianza de la ciudadanía”

GRÁFICO 2
Porcentaje de escaños ocupados por coaliciones en el Senado y la Cámara de Diputados, 1989-2013

Senado



Cámara de Diputados



Fuente: A partir de datos de Servel.

En esta sección se analiza la estabilidad del sistema de partidos y su capacidad para construir mayorías en el Congreso. Se examina la unidad que los partidos logran mantener al interior del Legislativo para proporcionar sustento a gobiernos y sus agendas. Finalmente, se concluye con una mirada al creciente proceso de individualización que está caracterizando el quehacer partidario en Chile.

Se verá que desde 1990 los partidos políticos en Chile han logrado establecer un sistema de gobierno estable y eficiente, en tanto las dos coaliciones principales en las que se han organizado los partidos políticos con representación parlamentaria (Concertación y Alianza) son estables y han logrado altos niveles de unidad partidaria durante el período. El marco institucional, incluyendo el sistema electoral y la ley de partidos políticos, ha establecido altas barreras de entrada para nuevos partidos y coaliciones, y ha otorgado al sistema bajos niveles de volatilidad electoral, lo que ha contribuido a mantener mayorías legislativas que aseguran la mantención de gobiernos y la posibilidad de llevar adelante sus respectivas agendas legislativas y de políticas públicas (ver capítulos sobre Congreso y Eficacia Gubernamental). A pesar de que esta evidencia es auspiciosa, la ciudadanía tiene una opinión negativa del rol que cumplen los partidos políticos. Esta conjunción de un sistema de partidos estable pero poco representativo, pone en tensión la legitimidad del sistema.

Junto a lo anterior, se evidenciará que el funcionamiento del sistema de partidos enfrenta dos amenazas que de no ser atendidas pueden terminar debilitando su capacidad para formar y mantener gobiernos en funciones. La primera se

vincula al proceso de creciente individualización de la política, que debilita el funcionamiento de partidos en tanto organizaciones colectivas con un sustento programático y los transforma en un conjunto de proyectos individuales cruzados por luchas de poder. La segunda se refiere a la creciente desvinculación entre los partidos y la ciudadanía, asociada a debilidades en los mecanismos de representación de intereses y la decreciente legitimidad y confianza hacia el sistema de partidos en su conjunto. Ambas amenazas constituyen luces de alerta para la capacidad del actual sistema de partidos de asegurar la gobernabilidad del país en el mediano y largo plazo.

I. Sistema de partidos y estabilidad en la conformación de mayorías en el Congreso

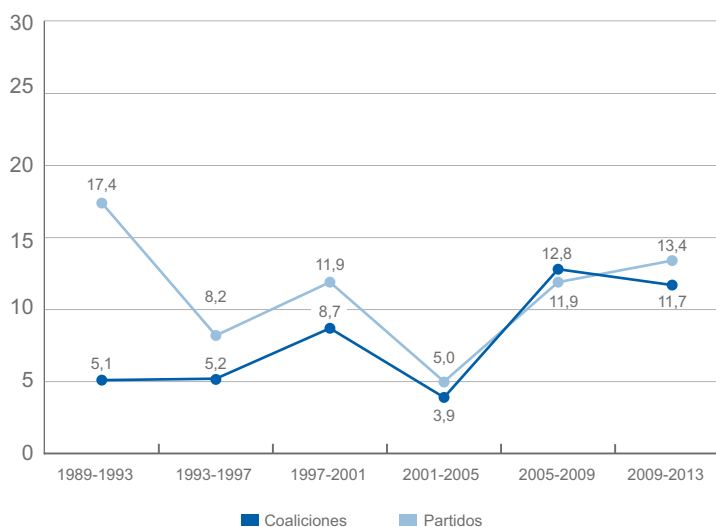
Los partidos políticos, en virtud de su rol como mediadores entre la sociedad civil y el Estado, se valen de estrategias para asegurar su sustentabilidad en el tiempo, principalmente en materias electorales. Esta permanencia está directamente relacionada con la capacidad de los partidos de ofrecer proyectos e ideas políticas a la ciudadanía de una manera coherente, lo que se traduce en políticas públicas conducentes a eliminar los

niveles de incertidumbre que pueden llevar a los actores políticos a tomar decisiones erradas, basadas solo en suposiciones. Así, los partidos chilenos han contribuido a dotar de gobernabilidad al sistema político.

Debido a la competencia entre los partidos por obtener la mayor cantidad de votos posibles,

GRÁFICO 3

Volatilidad electoral de partidos políticos y coaliciones, en votaciones en la Cámara Baja, 1989-2013

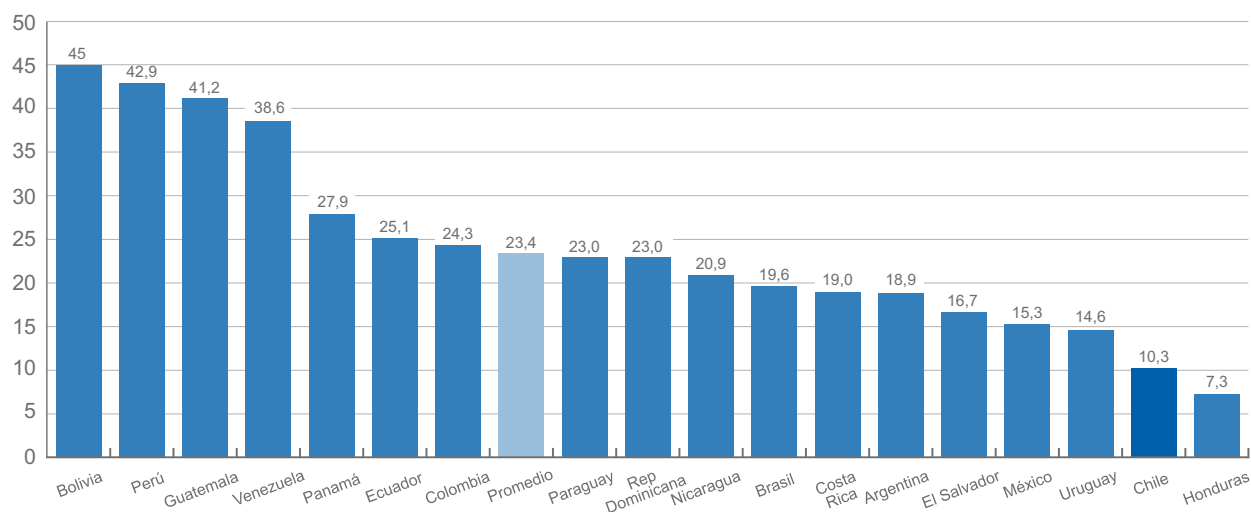


Fuente: Elaboración propia a partir de Servel.

Para conocer el método de cálculo, visitar sitio web del proyecto.

GRÁFICO 4

Volatilidad promedio en América Latina, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PNUD, 2007.

característica propia y absolutamente necesaria del juego democrático, el apoyo de la ciudadanía hacia cada partido en particular varía entre elecciones. Estos cambios, expresados a través de la volatilidad electoral del sistema, permiten entender cómo evoluciona cualquier sistema de partidos. **La volatilidad es un indicador de los cambios en las preferencias de los votantes entre dos elecciones, tomando como medida los propios rendimientos electorales de los partidos.**

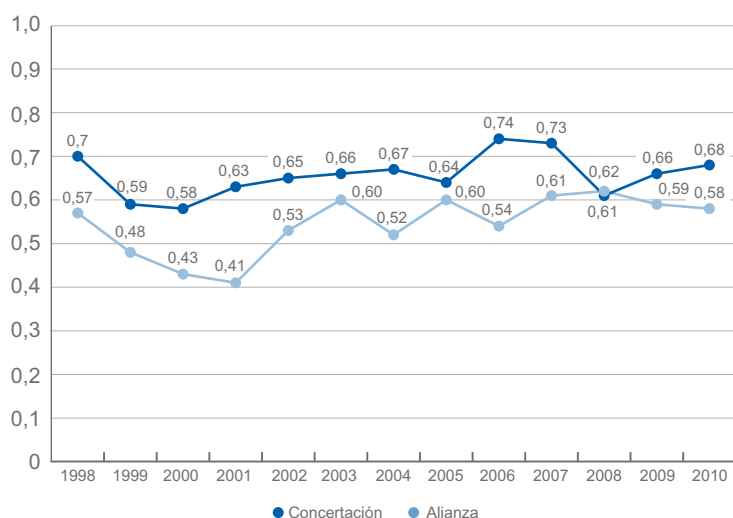
Al comparar los cambios en la cantidad de votos que recibe cada partido entre una y otra elección con los cambios de las coaliciones, es posible notar que sus caminos no han sido necesariamente iguales durante estos últimos 24 años. Por un lado, hasta la elección de 2009, la fluctuación en votos a un partido entre elecciones había sido considerablemente mayor a los cambios entre coaliciones, dando cuenta de un escenario donde las principales alianzas políticas habían logrado contener los cambios que se producían entre los partidos políticos que las integraban.

A partir de esa elección el escenario ha tenido importantes cambios, en tanto se han elevado los niveles de volatilidad tanto entre partidos y entre coaliciones, y por primera y única vez desde el retorno a la democracia, el cambio de votos entre 2005 y 2009 hacia pactos electorales superó a los cambios de votos a partidos políticos para las mismas elecciones. Al considerar los niveles de volatilidad electoral entre las elecciones de 2009 y 2013, estos permanecieron altos si se comparan con el resto de las elecciones de las últimas dos décadas. Es necesario mencionar que, aún incluso en estas dos últimas elecciones, en que el escenario político chileno ha tenido las mayores fluctuaciones desde el retorno a la democracia, los niveles de volatilidad permanecen muy por debajo de lo exhibido a nivel regional.

El análisis de los procesos electorales en las últimas décadas en América Latina permite corroborar que Chile es uno de los países con niveles más bajos de volatilidad electoral, ubicándose en segundo lugar, inmediatamente después de Honduras. Entre 1990 y 2006 el promedio de volatilidad, esto es, la diferencia entre votos y escaños de una elección a otra para el conjunto de partidos en un determinado país, es de 23,4 en América Latina, con países con promedios de volatilidad por encima de los 30 puntos. Esta baja volatilidad, en el contexto latinoamericano, indica que los electores votan sistemáticamente por las mismas organizaciones políticas, elección tras elección. Cabe recordar, sin embargo, que este índice no considera como una variable el grado de participación electoral y se refiere únicamente al porcentaje de votos recibido por los partidos.

GRÁFICO 5

Comparación de niveles de unidad partidaria ponderado de Concertación y Alianza, 1998-2010³



Fuente: Cantillana y otros, "Unidad partidaria en la Cámara de Diputados de Chile entre 1998 y 2010", PNUD, 2012.

II. Unidad partidaria en el Congreso

Para que los partidos políticos sean capaces de formar gobiernos estables que aseguren gobernabilidad, se requiere que mantengan niveles

³ El Índice Unity ponderado (WUNITY), propuesto por Carey para medir unidad partidaria, toma como unidad de análisis las votaciones en sala, considerando tanto las de aquellos legisladores que asisten y marcan una preferencia al votar, como las de aquellos que no asisten o se abstienen, por lo que el cálculo se realiza respecto del total de los escaños del partido, coalición o subgrupo de la legislatura en cuestión, y no exclusivamente sobre quienes votaron. Para más información, ver Carey (2002).

adecuados de unidad tanto entre quienes ocupan cargos en el Ejecutivo como entre quienes integran el Poder Legislativo. La capacidad de los partidos de mantener disciplina y cohesión partidaria en el Congreso permite que las mayorías electorales se traduzcan en eficacia legislativa. Los partidos que no pueden asegurar que sus militantes actúen/voten en forma unida en el Congreso pierden poder y no son capaces de empujar una agenda política, ya sea apoyando a su propio gobierno si forman parte de la coalición que gobierna, o ejerciendo el rol de oposición.

La unidad partidaria se define como la acción conjunta en que los legisladores de un partido o coalición en particular establecen la misma preferencia al momento de votar en sala (Carey, 2002). Esta unidad se puede alcanzar ya sea por medio de la cohesión ideológica de los legisladores o por la disciplina impuesta por los líderes del partido, independientemente de cuáles sean las preferencias de sus legisladores, o por una mezcla de ambos factores.

En el caso de Chile, la evidencia muestra que entre 1998 y 2010 los partidos que integraron la Concertación de Partidos por la Democracia mantuvieron niveles más elevados de unidad partidaria que aquellos que integraron la Alianza por Chile, con la excepción de 2008, cuando los niveles de unidad de ambas coaliciones se igualaron.

En términos de los partidos con representación durante todo el período en la Cámara de Diputados, se observa que los grados de unidad partidaria son prácticamente idénticos entre los distintos partidos de la Concertación, prácticamente un decimal por encima de Renovación Nacional y la UDI. Entre estos dos partidos sí existe una diferencia significativa, en tanto la UDI mantuvo un promedio de unidad partidaria por año de 0,57, en comparación con el 0,53 de Renovación Nacional, donde 1 es el valor de máxima unidad.

La unidad partidaria que han mostrado los parlamentarios desde 1998 ha permitido evitar el bloqueo legislativo, en un escenario donde

TABLA 6
Promedio de unidad partidaria, 1998-2010

PS	PPD	PRSD	PDC	RN	UDI
0,68	0,66	0,66	0,66	0,53	0,57

Fuente: Elaboración propia a partir de Cantillana y otros, "Unidad partidaria en la Cámara de Diputados de Chile entre 1998 y 2010", PNUD, 2012.

coexisten un sistema electoral binominal para la designación de cargos en el Parlamento y quóruns supramayoritarios para la aprobación de leyes. El sistema binominal se traduce en un Parlamento donde amplias mayorías en ambas Cámaras es poco probable, lo que produce un balance de fuerzas entre las dos principales mayorías políticas. De hecho, con excepción del periodo 2006-2010 y de la legislatura iniciada en 2014, la coalición que ha accedido al Ejecutivo no ha contado con mayoría suficiente en el Congreso para llevar adelante su agenda política y legislativa sin necesidad de negociación. A esto se suma que determinadas leyes se aprueban con quóruns superiores al 50% de los votos de los parlamentarios en ejercicio en cada Cámara, por lo que resulta poco probable que sea un único sector el que provea los votos suficientes para su aprobación. Es acá donde la unidad partidaria adquiere especial relevancia. Primero, para que el Ejecutivo logre alinear a los parlamentarios oficialistas de acuerdo con los objetivos del gobierno, de manera de asegurar un mínimo de votos para los proyectos que son de su especial interés (lo cual resulta más fácil cuando el representante del Ejecutivo goza de alta aprobación ciudadana). Así, no sorprende que sean los parlamentarios de la Concertación quienes muestran mayor disciplina. Segundo, para que la oposición pueda negociar su apoyo a ciertos proyectos a cambio de medidas del interés de su sector. La disciplina opositora, sin embargo, no es deseada por el gobierno. Parlamentarios opositores que se desalinean de sus partidos favorecen que la negociación del ejecutivo sea menos costosa cuando son pocos los votos que se requieren para alcanzar el quórum establecido para una ley. Un tercer escenario ocurre en la tramitación de leyes de alta atención mediática, o que necesitan ajustadas mayorías de parlamentarios, en donde la disciplina requerida es mayor dado los incentivos que tienen los parlamentarios a tomar posturas

individualistas contrarias a las de sus directivas, que obtienen así la atención de la prensa. Este escenario es más común en la discusión de leyes que requieren quórum supramayoritarios, en las que es necesario mantener la disciplina de la totalidad de los parlamentarios oficialistas (lo que quedó en evidencia en la legislatura 2006 - 2010, escenario relativamente similar a la legislatura 2014 - 2018), e incluso en ocasiones quebrar la disciplina de los parlamentarios de oposición.

III. Individualización de la política

A pesar de que en el Congreso los partidos han logrado mantener altos niveles de unidad partidaria, entre los actores políticos hay un amplio consenso en que se ha venido agudizando una práctica política centrada en los individuos, sus proyectos y agendas, en desmedro de los proyectos partidarios colectivos, de corte más programático y orgánico. **Así, una de las características del actual sistema de partidos es su creciente individualización. Esto es, los incentivos normativo-institucionales y las preferencias ciudadanas se están complementando y reforzando mutuamente para fortalecer las condiciones propicias para la individualización de la práctica política.**

La fortaleza que en ocasiones se atribuye a los partidos al momento de seleccionar los candidatos que compiten en las elecciones está reducida a algunas unidades territoriales. Si bien la nominación, en ausencia de primarias, ha estado en manos de las cúpulas de los partidos, la realidad es que estos gozan de mayor espacio de decisión únicamente en los distritos y circunscripciones donde el incumbente no se presenta a la reelección. El despliegue territorial de los parlamentarios en ejercicio, junto a su reconocimiento público y la atención mediática que logran durante su periodo en el cargo, los ubica en una posición de liderazgo que prácticamente no les requiere negociar el apoyo del partido, pues la cúpula prefiere ciertamente un candidato propio que sea electo con seguridad, antes que arriesgarse a perder un escaño con un candidato cercano a la

directiva. Así, los parlamentarios mantienen una posición en que poseen un margen de acción que les permite actuar en forma individual y alejarse de su partido, al menos, de cara a la ciudadanía.

Un reciente informe elaborado por el Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN, “Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile” (2012), resalta este punto. En uno de los estudios elaborados para dicho informe por Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt, “¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual”, se entrevistó a más de cincuenta dirigentes de partidos de todo el espectro político. Entre ellos se analiza con preocupación la creciente debilidad de los partidos para actuar en forma estratégica y colectiva, para imponer disciplina o criterios comunes, especialmente sobre autoridades electas que detentan un mandato electoral personal como senadores, diputados y alcaldes. Los autores concluyen que los partidos políticos se encuentran debilitados ante líderes individuales que aportan recursos financieros que los propios partidos no poseen, ante prácticas basadas en la personalización de la política e instancias de caudillismo y clientelismo en especial en distritos populares, a las cuales no pueden oponerse sin sacrificar los escaños que cada partido ha alcanzado. Los militantes, por su parte, se encuentran retraídos y desplazados, no pueden elegir candidaturas y por ende exigir rendición de cuentas por parte de sus líderes electos. La militancia, además, no es siempre el camino para acceder a la competencia por un cargo, pues se privilegia la notoriedad pública o la cercanía a los líderes más que el trabajo por el partido.

Además de la opinión de los líderes partidarios, la debilidad de los partidos políticos ante líderes individuales también queda en evidencia al analizar las formas en que los candidatos enfrentan las competencias electorales. Frente al electorado, los líderes locales y nacionales se esmeran en presentarse como candidatos independientes y lejanos a los partidos, aunque sean militantes históricos y su nominación se haya producido por negociaciones cerradas al interior de los propios partidos. Esto es reconocido por varios líderes de partido.

“Bueno, los egos siempre han existido en política, siempre han existido los proyectos personales, lo que pasa es que en determinados momentos de la historia ellos han estado más subordinados que en otros momentos a un proyecto común. Desaparecido ese proyecto común, ese sueño colectivo, esa épica de reconquista del poder, lo que afloran simplemente son estos egos personales y estos proyectos personales. La máxima expresión de eso son los díscolos”

Dirigente de partido (Luna Y Rosenblatt, 2012: 172)

“En la política cada vez más hay actores que están orientados a un proyecto más personal que tiene menos conexión con un relato más amplio, y por lo tanto evalúan los asuntos según su conveniencia: cuán rentable es permanecer en un espacio colectivo o bien hacer un proyecto propio”

Dirigente de partido (Luna Y Rosenblatt, 2012: 239)

“Es un negocio redondo ser díscolo. Los diputados se dan cuenta de que la categoría díscolo te permite figuración, y por lo tanto te permite fama y te permite votos (...) si eres de oposición, sacándole la mugre al gobierno, que es más simple, si eres de gobierno lógicamente el díscolo rinde mucho más que el ordenado y el disciplinado. El disciplinado no hace noticia (...). Hay un tema de oportunismo, de darse cuenta de que es un negocio. Desde el punto de vista del fondo, se produce muchas veces porque es una respuesta a cómo funcionan las coaliciones y a cómo funcionan los partidos, que no le dan espacio a que las personas hagan algo distinto o piensen y planteen algo distinto que remueva el piso”

El disciplinado no hace noticia (...).

Hay un tema de oportunismo, de darse cuenta de que es un negocio.

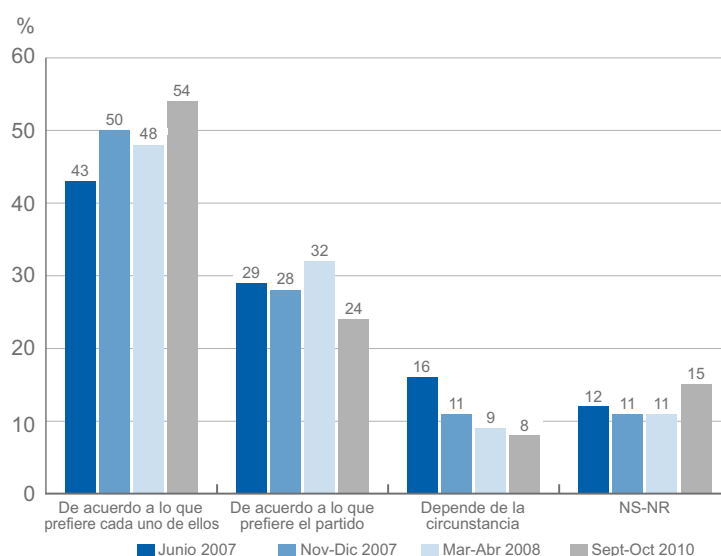
Desde el punto de vista del fondo, se produce muchas veces porque es una respuesta a cómo funcionan las coaliciones y a cómo funcionan los partidos, que no le dan espacio a que las personas hagan algo distinto o piensen y planteen algo distinto que remueva el piso”

Dirigente de partido (Luna Y Rosenblatt, 2012: 175)

El atributo deseable que resultan ser la disciplina y la ausencia de individualización de la política

GRÁFICO 6

Preferencias sobre el voto de diputados y senadores en el Congreso, 2007-2010

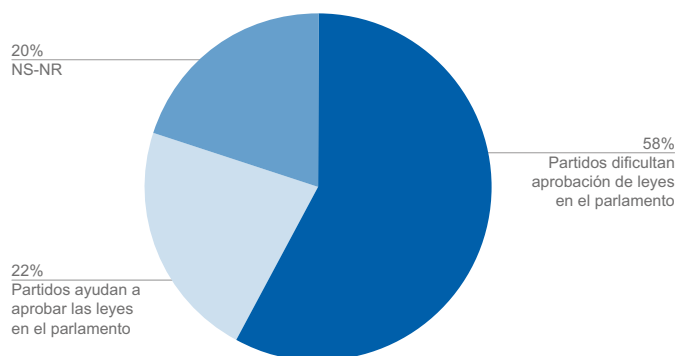


Fuente: Encuestas del Centro de Estudios Públicos y Auditoría a la Democracia.

Pregunta: En general, ¿Ud. cree que los diputados y senadores de un mismo partido deben votar en el Congreso de acuerdo a lo que prefiere el partido o deben votar de acuerdo a lo que prefiere cada uno de ellos? La respuesta “Depende de la circunstancia” es mención espontánea.

GRÁFICO 7

Los partidos y la aprobación de leyes, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Auditoría a la Democracia.

Pregunta: ¿Con cuál afirmación está Ud. más de acuerdo: Partidos ayudan a aprobar las leyes en el parlamento; Partidos dificultan aprobación de leyes en el parlamento?

desde la perspectiva de los propios partidos y de la teoría democrática, no es visto de igual manera por la ciudadanía. Ésta tiene una opinión cada vez más negativa de los partidos (Encuesta Auditoría a la Democracia, 2010), por lo cual privilegia y valora el comportamiento individual

de los representantes electos por sobre el apego a la disciplina partidaria. Al ser consultados sobre cómo prefieren que voten los parlamentarios, la mayoría responde que de acuerdo con sus preferencias individuales y no de acuerdo con lo que prefiere el partido. No solo eso, el apoyo a un comportamiento basado en preferencias individuales de los representantes en el Congreso ha aumentado en más de 10 puntos porcentuales en solo cinco años: del 43% en 2007 al 54% en 2012. **Contradictoriamente, las características positivas atribuidas al sistema de partidos en Chile, la alta disciplina partidaria y la consistencia interna, parecen no sintonizar con la demanda ciudadana, que desconfía de los partidos como instituciones y tiende a confiar más en liderazgos particulares.**

Hay diversas hipótesis respecto de los factores que explican la individualización que amenaza a los partidos y al sistema de partidos. Una causa podría ser la falta de democracia interna, las decisiones tomadas entre cuatro paredes y la incapacidad de los partidos de conectarse con una sociedad que se ha venido transformando. Otra causa es atribuible al marco normativo institucional, diseñado con un fuerte sesgo antipartido y que a lo largo de las últimas dos décadas ha ido debilitando los incentivos para realizar política desde espacios colectivos sustentados en proyectos ideológicos. Independientemente de las razones, la individualización

sin duda representa una amenaza, que junto a la desvinculación de los partidos con la ciudadanía encienden luces de alerta en relación con la capacidad de los partidos (tal y como existen hoy en día en Chile) de seguir manteniendo niveles adecuados de eficacia gubernamental.

IV. Evaluación ciudadana de la labor de los partidos

A pesar de la estabilidad y la capacidad de los partidos de mantener altos niveles de unidad partidaria, se advierte una evaluación muy negativa por parte de la ciudadanía respecto de la capacidad efectiva de contribuir a apoyar la gestión gubernamental a través de su trabajo en el proceso legislativo en el Parlamento. Al ser consultados por la encuesta “Auditoría a la Democracia”, los ciudadanos manifestaron una opinión muy crítica sobre el rol de los partidos en la aprobación de leyes en el Congreso.

En 2010, Solo el 22% de los encuestados opinó que los partidos facilitan o ayudan a aprobar leyes, mientras que el 58% opinó lo contrario: que dificultan la aprobación de leyes en el Congreso. En un sentido similar, en 2010 solo el 33% creía que los partidos daban estabilidad a la democracia, y en 2012 solo el 40% opinó que los partidos eran esenciales para la democracia.

¿En qué medida los partidos son eficaces como organizaciones de pertenencia, y en qué medida sus miembros poseen la capacidad de influenciar la política de los partidos y la selección de candidatos?

Para que los partidos políticos puedan cumplir su rol democrático de representación e intermediación entre la ciudadanía y el Estado, deben primero constituirse en organizaciones eficaces de pertenencia y asegurar mecanismos democráticos en su administración interna. Una cercana relación con sus bases, con los militantes y la ciudadanía fortalece la identidad y las estructuras orgánicas de los partidos. A su vez, la legitimidad de los partidos se ve fortalecida cuando estos son

capaces de responder a las demandas de transparencia e inclusión en la toma de decisiones.

En esta sección se examina cómo están organizados los partidos, y cuántos adherentes y militantes tienen. Se revisa la identificación de los ciudadanos con los partidos y cómo se compara Chile con otros países en términos de participación y adhesión a partidos. Por último, se analizan los mecanismos formales de

democracia interna que permiten a los militantes participar en la toma de decisiones al interior de sus organizaciones y la opinión sobre los grados internos de democracia entre líderes partidarios.

Se evidencia que los partidos políticos en Chile convocan a una pequeña parte de la ciudadanía y muestran en la actualidad dificultades para constituirse en organizaciones significativas de pertenencia. Parte de estas dificultades para relacionarse con su base de militancia y adherentes radica en la escasa información y transparencia que encuentran quienes se interesan en acercarse a participar o integrarse a los partidos, así como el limitado espacio para los militantes y la ciudadanía que buscan incidir en las decisiones internas de los partidos y en la selección de candidatos para ocupar cargos públicos.

I. Partidos como organizaciones de pertenencia

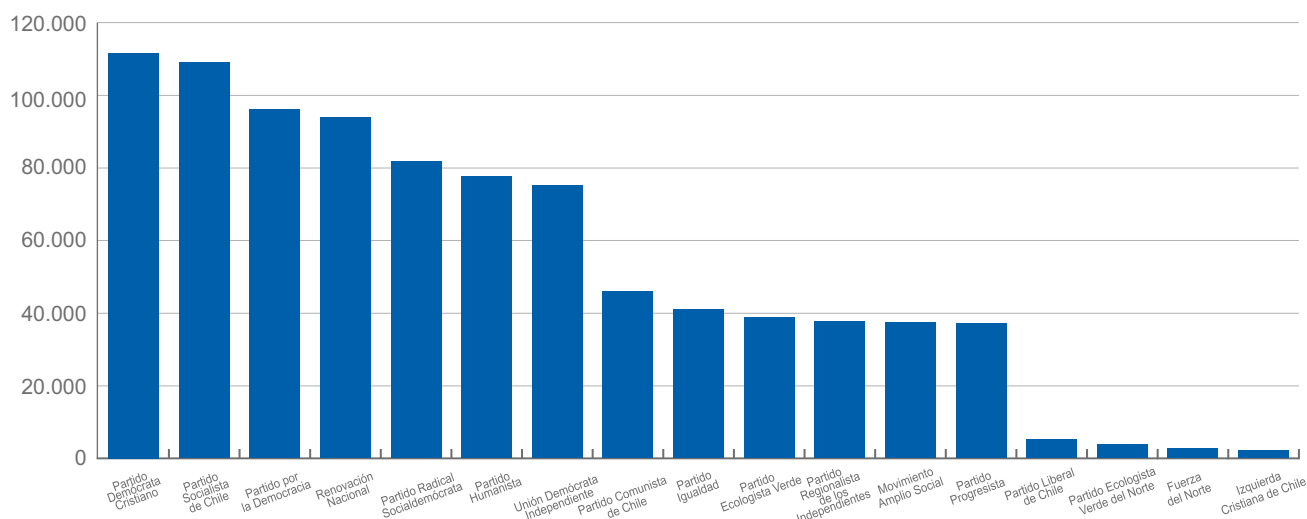
En Chile, la militancia en partidos políticos es relativamente baja en comparación con otros países. Al comparar los niveles declarados de militancia en partidos políticos en los países de

la OCDE, se aprecia que Chile ostenta niveles bajos de participación en partidos políticos (2%) y también que existen diferencias importantes entre las democracias más maduras en cuanto a los niveles de militancia. Mientras en Estados Unidos cerca del 16% de la población declaraba participar activamente en partidos políticos entre 2005 y 2008, solo el 8% lo hacía en Suiza, el 5% en Canadá y el 4% en Noruega y los Países Bajos. **De acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores, en los países de la OCDE en promedio participa en partidos políticos el 4% de la población, levemente por encima del 2% que declara participar activamente en Chile.**

Los bajos niveles de adhesión, apoyo y participación en actividades partidistas en Chile indican que los partidos son considerados cada vez menos como mecanismos eficaces y significativos de pertenencia para ciudadanas y ciudadanos. **Según los datos entregados por el Servicio Electoral en diciembre de 2013, los militantes de los partidos políticos del país son 896.636, cifra que corresponde al 13% del total de votantes que asistió a la última votación parlamentaria del país (noviembre de 2013).**

GRÁFICO 8

Militantes de partidos políticos de acuerdo con datos oficiales del Servel, diciembre de 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Servicio Electoral mediante Solicitud de Información Pública, amparada bajo la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública.

Los partidos que concentran la mayor cantidad de militantes son la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, con más de cien mil cada uno. En el otro extremo, los partidos Izquierda Ciudadana, Fuerza del Norte y Ecologista Verde del Norte, son aquellos con la menor cantidad de militantes, con menos de cinco mil cada uno.

Los datos oficiales de militancia en partidos discrepan de los niveles de apoyo electoral que cada partido recibe. Así, partidos extremadamente pequeños en términos electorales, como el Humanista, cuentan con una cantidad oficial de militantes inscritos mucho mayor a otros partidos que lo superan en adhesión electoral (como la UDI o el Partido Comunista).

La tercera encuesta Auditoría a la Democracia (2012) consultó a los chilenos sobre su participación en partidos políticos: solo el 4% declaró participar en partidos, cifra que se mantiene solo levemente por encima del margen de error del sondeo con representación nacional (3%), y prácticamente en el mismo nivel que en 2008 y 2010 (3%).

II. Capacidad de influencia de los militantes en sus partidos (democracia interna)

En términos formales, la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos señala explícitamente (artículo 15, inciso 19) lo siguiente: “... sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna”. La participación democrática interna de los militantes debiese entonces ser uno de sus objetivos principales, en concordancia con el mandato legal. No obstante, la evidencia disponible indica que los partidos políticos chilenos son en general grupos “cerrados” y poco permeables, especialmente a nivel nacional. Este diagnóstico es incluso compartido por las elites partidarias (ver Luna y Rosenblatt, 2012), que también reconocen un déficit significativo en la participación de base.

Por un lado, los partidos han avanzado en entregar información pública en sus páginas

web. Hoy la mayoría de los partidos legalmente constituidos cuenta con información sobre sus estatutos para que los militantes y adherentes puedan revisar, con excepciones importantes como la UDI y otros partidos más pequeños como el MAS y el Ecologista Verde.

En lo que respecta a los mecanismos de democracia interna y espacios de participación para los militantes, la evidencia muestra que aún falta mucho para contar con partidos abiertos a las bases y con mecanismos reales de participación. En su mayoría, los partidos políticos en Chile nombran a sus candidatos para cargos de elección popular por medio del Comité Central o Consejo Nacional, según corresponda. No obstante, algunos descentralizan esta decisión a los Consejos Regionales y Comunales para las elecciones que a ellos competen en términos territoriales. Las excepciones a esta tendencia la constituyen por un lado el PDC, el PPD y el PS, que establecen primarias para la selección de candidatos a Presidente de la República, y por otro lado, el PRO, que establece primarias abiertas para la selección de todos los candidatos a elección popular.

La mayoría de las directivas partidarias son electas por los militantes correspondientes (comunales, regionales o nacionales), ya sea por listas abiertas o cerradas, o bien, cada cargo se elige separadamente. La excepción la constituye el Partido Liberal de Chile, que centraliza esta decisión al Consejo General para la elección de la Directiva Nacional, y a los Consejos Regionales para la elección de Directivas Regionales.

III. Inclusión y mecanismos de acción afirmativa

Otro aspecto relevante de la selección de candidatos son los mecanismos de acción afirmativa para grupos de ciudadanos específicos que han estado históricamente excluidos de las instancias de toma de decisiones, como las mujeres, los pueblos indígenas, entre otros. En este aspecto, la institucionalidad formal no se condice con las prácticas observadas en los partidos. Tres parti-

TABLA 7

Acceso a información y mecanismos de participación en la nominación de candidatos en partidos políticos, 2013

Partido	¿Están los estatutos disponibles en línea?	¿Está contemplada la votación de militantes?	Órgano que propone candidatos	Órgano que nombra candidatos	Mecanismos de selección de directivas
Partido Comunista	Sí	No	Cualquier organismo partidario.	Comité Central (para la designación del Presidente de la República, el Comité Central debe consultar al conjunto del partido a través de las instancias regulares).	Comité Comunal o Sectoriales: electos por delegados de Congresos de Células elegidos en forma proporcional, el Comité Comunal o de Sector saliente y delegación de las Juventudes Comunistas. Comité Regional (uno por región, o más de uno si así lo establece el Comité Central): compuesto por delegados electos por Congresos Comunales y Sectoriales (compuestos a su vez por delegados de cada Célula), delegados de Juventudes Comunistas, y miembros del Comité Regional saliente por derecho propio. Comité Central: Electos en el Congreso Nacional del partido (compuesto a su vez por tres delegados de cada Congreso Regional, los miembros en ejercicio del Comité Central saliente, y delegaciones de las Juventudes Comunistas). El Comité además elige a un presidente de partido y un secretario general.
Partido Demócrata Cristiano	Sí	Sí	Militantes proponen candidatos, que luego son precalificados y evaluados por órganos territoriales.	Militantes por medio de primarias.	Directiva Comunal: electos por todos los militantes de la comuna, en votación universal y secreta, a través de listas cerradas. Directiva Regional: electos en una lista cerrada, por miembros de Directivas Comunales, Directivas Provinciales o Distritales, delegados a la Junta Nacional del partido de la región, alcaldes, concejales y parlamentarios de la región. Directiva Nacional: electos por todos los militantes del país, en votación universal, secreta, a través de listas cerradas.
Partido Por la Democracia	Sí	Sí	Consejos Regionales para candidatos a senadores y diputados, a menos que exista más de un candidato, lo que gatilla un mecanismo de primarias a nivel local. El Consejo Nacional propone a los afiliados a la persona del candidato a la presidencia de la República.	Consejo Nacional para candidatos a senadores y diputados. Consejo Regional elige a los candidatos a alcaldes y concejales. Consejo Nacional debe llamar a plebiscito cuando proponga un nombre para candidato a la presidencia de la República.	Mesa Directiva Comunal: electos por todos los militantes de la comuna en listas cerradas que obtenga una mayoría simple, y se agregan candidatos a presidentes de las listas que obtengan más del 25% de los votos. También participan alcaldes y concejales de la comuna del partido. Mesa Directiva Regional: electos por todos los afiliados de la región, que tienen dos papeletas: una para elegir al presidente, secretario general y tesorero en una lista cerrada, resultando electa la que obtenga más del 50% de los votos o más del 40%, y que tenga una ventaja de más del 10% sobre la lista en segundo lugar. De no cumplirse esta condición, habrá una segunda vuelta entre las dos listas más votadas. Cinco vicepresidencias se eligen en una segunda papeleta, en listas abiertas. Se agregan a la Mesa en vicepresidencias a los candidatos a presidente de las otras listas en competencia si estas obtienen más del 25% de los votos. En las candidaturas se aplican criterios de cuotas para mujeres y pueblos originarios. Mesa Directiva: electos por todos los militantes del país, que tienen dos papeletas: una para elegir en lista cerrada al presidente, secretario general y tesorero, resultando electos quienes obtengan el 50% de los votos o más del 40%, y que tenga una ventaja de más del 10% sobre la lista en segundo lugar. De no cumplirse estas condiciones, habrá una segunda vuelta entre las dos listas más votadas. Los vicepresidentes se presentan en una segunda papeleta, en listas abiertas. En las candidaturas se aplican criterios de cuotas para mujeres y pueblos originarios.

Partido Regionalista Independiente	Sí	No	Consejos Regionales para candidatos a senadores y diputados. Consejo General para candidato a Presidente de la República.	Consejo General para candidatos a senadores, diputados y Presidente de la República.	Directiva Central: por elección abierta de sus militantes.
Partido Radical Social Demócrata	Sí	Sí	Militantes Asamblea Comunal (todos los afiliados de la comuna por votación universal, secreta e igualitaria) para candidatos a alcalde y concejales. Consejos Regionales (previa elección de la militancia de la región) para candidatos a senadores y diputados. Consejo General para candidato a Presidente de la República.	Consejo General.	Directiva Comunal: no se detalla en los estatutos del partido. Directiva Regional: miembros electos entre los integrantes del Consejos Regionales del respectivo del Partido. Directiva Central: siete miembros de la Directiva Central (presidente, primer vicepresidente nacional, segundo vicepresidente nacional, vicepresidente nacional de la mujer, secretario general, tesorero y secretario nacional de Organización y Control) se eligen en una papeleta, en donde cada militante marca un nombre de entre los candidatos. Otros quince miembros de la directiva se eligen en una segunda papeleta, en la que cada militante puede marcar hasta ocho preferencias, por candidatos individuales.
Partido Socialista	Sí	Sí	Consejo Regional (previa elección de la militancia comunal) para candidatos a alcalde y concejales. La selección de los candidatos a cargos de representación popular se hace en forma democrática, por el sistema de voto universal, secreto e informado en cada una de las instancias que corresponda representar. Consejos Comunales propone a Consejo Distrital para candidatos a alcalde y concejales Consejos Regionales, a su vez propuestos por Consejos Distritales para candidatos a diputado. Consejo Regional para candidatos a senadores.	Consejo General	Directiva Comunal: miembros electos a través de listas cerradas en las que votan todos los afiliados de la comuna. Directiva Regional: miembros se escogen por medio de elecciones, a través de listas cerradas, donde votan todos los afiliados de la región. Directiva Central: miembros se eligen por medio de elecciones, en listas cerradas, donde votan todos los afiliados del país.
Unión Demócrata	No	No	Consejos Regionales para candidatos a senador y diputados, oyendo, en este último caso, al Concejo Provincial o Comunal respectivo. Consejo General para candidato a Presidente de la República.	Consejo General para candidatos a diputado, senador. Consejo General para candidato a Presidente de la República.	Directiva Provinciales: miembros son electos directamente por afiliados del distrito o comuna correspondiente en listas cerradas. Directiva Regional: miembros son electos entre los miembros del Consejo Regional (compuesto por miembros de la Directiva Regional y los miembros de los Consejos Provinciales o Comunales) respectivo a través de listas cerradas. Directiva Central: Miembros son electos por el Consejo Nacional (compuesto por los Parlamentarios y los miembros de los Consejos Regionales) de entre sus miembros a través de listas cerradas.
Partido Humanista					Equipo de Base: por elección directa de los miembros plenos de ese equipo. Equipo Nacional: por elección directa de todos los miembros plenos.
Movimiento Amplio Social	No	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.

Partido Ecologista Verde	No	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.
Partido Progresista	Sí	Sí	Consejos Regionales para candidatos a senador, diputado, alcalde y concejal. Consejo General para candidato a la Presidencia de la República.	Primarias abiertas para candidatos a elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales.	Directivas Regionales: miembros electos en forma directa por los afiliados de la respectiva región. No pueden ser todos los miembros del mismo género. Directiva General: miembros electos en forma directa por los afiliados en las elecciones generales del partido. Se vota separadamente cada cargo. Como mínimo, dos vicepresidencias del partido serán ocupadas por mujeres.
Partido Igualdad	No	Sin datos	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.
Partido Liberal			Consejos Regionales para candidatos a senador y diputado.	Consejo General para candidatos a senador y diputado	Directiva Central: la elección se efectúa por el Consejo General de todas las listas que se presenten a elección. Directivas Regionales: cada Consejo Regional elige su Directiva Regional correspondiente.

Fuente: Elaboración propia a partir de los estatutos de los partidos políticos, consultados en marzo de 2013. Los partidos Partido Ecologista Verde del Norte, Partido Fuerza del Norte y el Partido Izquierda Cristiana no cuentan con información actualizada sobre ninguna de las materias consultadas en sus respectivas páginas web.

dos de la Concertación (PS, PDC y PPD) y el Partido Progresista poseen mecanismos de cuotas integrados a su proceso estatutario de selección de candidatos. Por el contrario, los dos partidos que integran la Alianza (UDI y RN), así como el Partido Radical Social Demócrata, el Partido Comunista y el PRI no contemplan ningún mecanismo de acción afirmativa en sus estatutos.

El hecho de que los partidos cuenten con este tipo de mecanismos parece concitar alto apoyo en la ciudadanía, sobre todo entre las mujeres. La Encuesta Auditoría a la Democracia ha consultado en tres ocasiones, entre 2008 y 2012, a una muestra representativa de toda la población, si está de acuerdo o en desacuerdo con que se establezca una ley que exija a los partidos tener un porcentaje mínimo de candidatas mujeres para los cargos de elección popular, como senadores, diputados, concejales o alcaldes. La adhesión ha fluctuado entre el 64% (de acuerdo y muy de acuerdo) en 2008, el 73% en 2010 y el 70% en 2012.

A pesar del enorme apoyo ciudadano de la iniciativa de contar con un mayor número de mujeres nominadas a cargos de elección popular, y de los mecanismos formales de acción afirmativa en por lo menos cuatro partidos en el país, la tendencia generalizada durante las últimas décadas sigue estando marcadamente sesgada en detrimento

de las mujeres. **De este modo, el 84,77% de los candidatos nominados por los ocho partidos políticos que han participado en las siete elecciones parlamentarias a la Cámara Baja entre 1989 y 2013 ha sido de sexo masculino.**

Como se observa, solo un partido se acercó a presentar una lista paritaria en términos de género en una de las elecciones parlamentarias: el Partido Humanista, el cual no ha logrado obtener escaños en la Cámara de Diputado desde 1989, en 1997 el 46% de sus candidatas eran mujeres. Sin embargo, entre los partidos que han mantenido una presencia permanente en la Cámara de Diputado, el total en todas las elecciones de candidatas mujeres es en todos los casos inferior al 20%. El Partido Humanista es el que más ha nominado mujeres en los últimos veinticuatro años, con un promedio de 29%, seguido por el Partido Socialista, con el 19% y el Partido Comunista, con el 18%. Por debajo de ese nivel se encuentra el partido por la Democracia, 16%; y luego Renovación Nacional, con el 14%, y aun más lejos un grupo de partidos que pareciera mantener un sesgo incluso más fuerte a la nominación de mujeres. Ellos son la UDI (10%), la Democracia Cristiana (8%) y el Partido Radical Social Demócrata (7%).

Sumado a lo anterior, el análisis entregado sobre la composición del Poder Legislativo en

TABLA 8

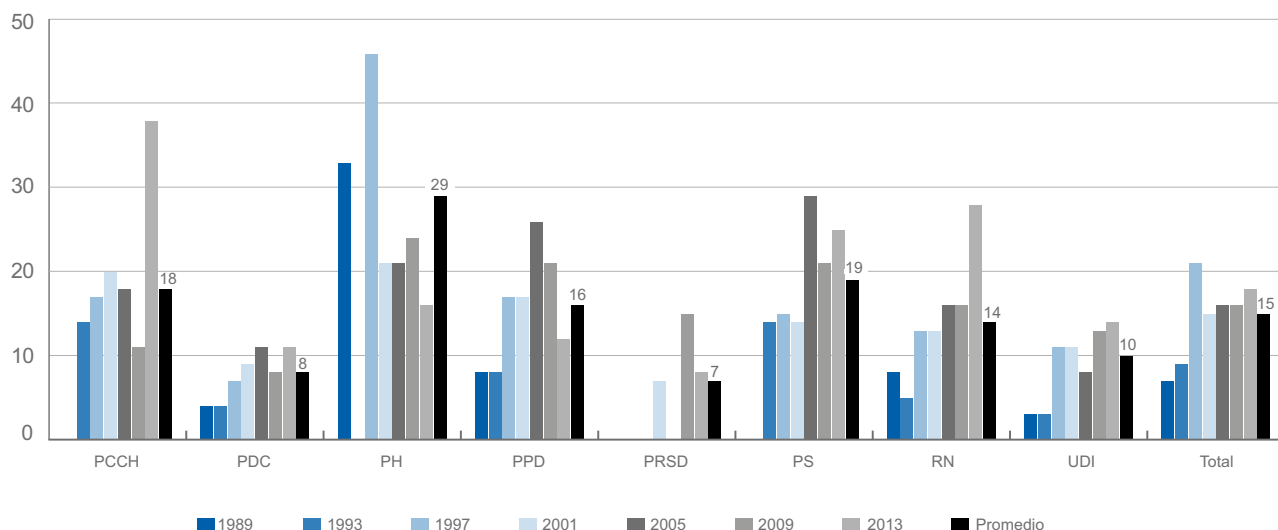
Existencia de mecanismos de acción afirmativa en partidos políticos

Partido	¿Existen mecanismos de acción afirmativa?	% de cuota	Criterio	Detalle en estatutos
PDC	Sí	20	Género	"Ninguna instancia de decisión partidaria deberá estar compuesta por más de un ochenta por ciento de miembros de un mismo sexo. En el caso de las Directivas Nacionales, provinciales y comunales, las candidaturas, al momento de inscribirse, deberán incorporar, a lo menos, una persona del sexo opuesto al predominante en la lista, para la validez del voto. En el caso de la elección de Consejeros Nacionales cada miembro de la Junta Nacional con derecho a voto deberá marcar, para la validez del voto, a lo menos dos preferencias a personas del sexo opuesto al predominante, del total de votos de que disponga. En el caso de la Junta Nacional, cada elector deberá marcar, para la validez del voto, un número mínimo de preferencias a personas del sexo opuesto al predominante, de conformidad a la siguiente tabla: - Provincias de uno a dos votos por elector: no se aplica la norma. - Provincias de tres a cinco votos por elector: a lo menos una preferencia a persona del sexo opuesto al predominante. - Provincias de seis a diez votos por elector: a lo menos dos preferencias a personas del sexo opuesto al mayoritario. - Provincias de once a quince votos por elector: a lo menos tres preferencias para personas del sexo opuesto al predominante. En el caso de los Consejos provinciales y comunales, cada elector deberá votar a lo menos, por una persona del sexo opuesto al predominante en el total de preferencias" (art. 105).
PPD	Sí	40	Género	"Ni hombres ni mujeres podrán ocupar más del sesenta por ciento ni menos del cuarenta por ciento de los cargos de representación en los organismos colegiados partidarios, y en las candidaturas a cargos de elección popular. Este principio de acción positiva será aplicado toda vez que el (o la) candidato(a) beneficiado (a) por el mecanismo haya obtenido al menos la mitad más uno de los votos que tiene la candidata o candidato que no será electo, a pesar de haber recibido mayor votación". (art. 7)
		10	Etnia	"Habrán también un principio de acción positiva en beneficio de afiliados miembros de etnias indígenas, para que ocupen el diez por ciento de los cargos de los órganos colegiados del partido, y en las candidaturas de elección popular. Este mecanismo se aplicará bajo las mismas condiciones señaladas en el inciso segundo del artículo siete referido a la igualdad de oportunidades de ambos sexos". (art. 8)
PRO	Sí	11	Etnia	Consejo General: "De los miembros del Consejo General elegidos por los Consejos Regionales, a lo menos, 5 de dichos miembros deberá pertenecer a alguna etnia indígena o pueblo originario del país. Para los efectos anteriores, deberá pertenecer a alguna etnia indígena o pueblo originario del país al menos uno de los miembros del Consejo General elegido por los 5 Consejos Regionales en los que el Partido tenga un mayor porcentaje de Afiliados que pertenezcan a alguna etnia indígena o pueblo originario del país" (art. 15).
		10		Consejos Regionales: "A lo menos un diez por ciento de los miembros de cada uno de los Consejos Regionales deberá pertenecer a alguna etnia indígena o pueblo originario del país" (art. 27).
		11	Edad	Consejo General: "De los miembros del Consejo General elegidos por los Consejos Regionales, a lo menos, 5 de dichos miembros deberán ser menores de 30 años al momento de iniciar su periodo como miembro del Consejo General. Para los efectos anteriores, al momento de iniciar su periodo como miembro del Consejo General, deberá ser menor de 30 años al menos uno de los miembros del Consejo General elegido por los 5 Consejos Regionales en los que el Partido tenga un mayor porcentaje de Afiliados que sean menores de 30 años" (art. 15).
		10		Consejos Regionales: "De los miembros del Consejo Regional, a lo menos un diez por ciento de dichos miembros deberá tener menos treinta años al momento de comenzar a ejercer en el cargo" .
		50		Consejo General: "Los miembros del Consejo General elegidos por los Consejos Regionales, deberán ceñirse a las siguientes reglas: (i) Si el respectivo Consejo Regional tiene derecho a elegir 3 o 4 miembros del Consejo General, no podrá haber más de dos de dichos miembros que pertenezcan a un mismo género. (ii) Si el respectivo Consejo Regional tiene derecho a elegir 5 o 6 miembros del Consejo General, no podrá haber más de 3 de dichos miembros que pertenezcan a un mismo género" (art. 15).
		29	Género	Directiva Central: "Como mínimo, dos Vicepresidencias del Partido serán ocupadas por mujeres. En el evento que la votación obtenida por las candidatas a las Vicepresidencias del Partido no fueren suficientes para obtener las dos Vicepresidencias mínimas, serán elegidas aquellas mujeres que hubiesen obtenido mayor número de votos. Por tanto, en dicho caso, las dos mujeres con mayor votación serán elegidas como Vicepresidentas de la cartera a la que se hubieren presentado, aun cuando tengan menor número de votos que sus competidores en sus respectivos cargos" (art. 21).
		50		Consejos Regionales: "No podrá haber más de un 80% de consejeros de un mismo género. Dicha cantidad disminuirá progresivamente en un 10% en cada elección de miembros de los Consejos Regionales, hasta alcanzar el 50%, de forma que, a partir de la cuarta elección, ambos géneros tengan la misma cantidad de representantes" (art. 27).
		33		Directivas Regionales: "Cada Directiva Regional estará integrada, al menos, por tres miembros: su Presidente, Secretario y Tesorero, no pudiendo ser todos ellos del mismo género. (...) En el evento que aquellas personas que obtengan las 3 primeras mayorías para conformar la Directiva Regional pertenezcan a un mismo género, el cargo de Tesorero lo ejercerá aquella persona del otro género que haya obtenido la más alta votación" (art. 34).

Fuente: Elaboración propia a partir de los estatutos de los partidos políticos, consultados en marzo de 2013. No existe información para los siguientes partidos: PH, MAS, PEV, PI, PL, PEVDN, PFdN y PIC.

GRÁFICO 9

Porcentaje de candidaturas a la Cámara de Diputados presentadas por los partidos políticos que corresponden a mujeres, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel.

el capítulo sobre Congreso muestra que las minorías indígenas, las mujeres y los jóvenes están subrepresentados en dicho poder del Estado. La evidencia sobre nominación de candidatos por sexo muestra que las mujeres enfrentan barreras específicas y más severas para acceder a cargos de poder en sus partidos.

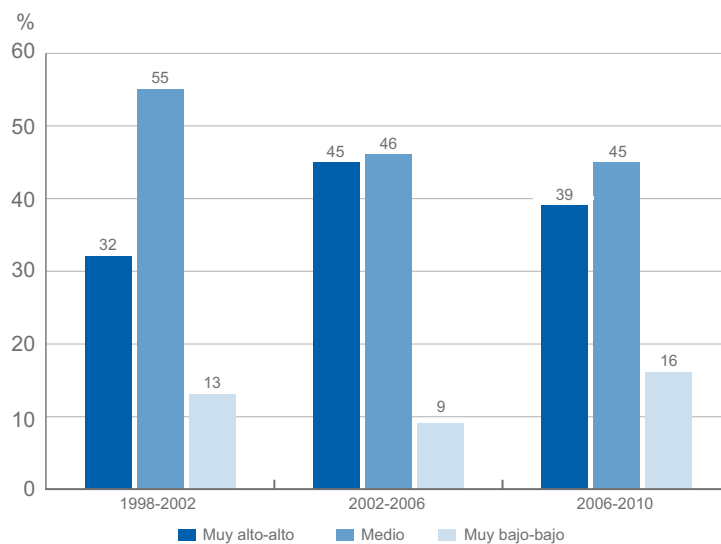
IV. Opinión de los líderes partidarios sobre la democracia interna de sus partidos

Aunque probablemente menos crítico, el diagnóstico de los propios líderes partidarios es consistente con la evidencia mostrada hasta aquí en términos de mecanismos internos de toma de decisiones y la capacidad de los militantes y ciudadanos de conocer y participar en la toma de decisiones de los respectivos partidos.

La encuesta que realiza la Universidad de Salamanca a legisladores de Iberoamérica, les solicita a estos evaluar el grado de democracia interna en sus respectivos partidos. En las últimas mediciones (2006-2010), en Chile solo el 39% de los encuestados opinaba que el grado de democracia interna en su partido era alto, mientras que el promedio para América Latina

GRÁFICO 10

Percepción de democracia interna de los partidos, según diputados, 1998, 2002 y 2006



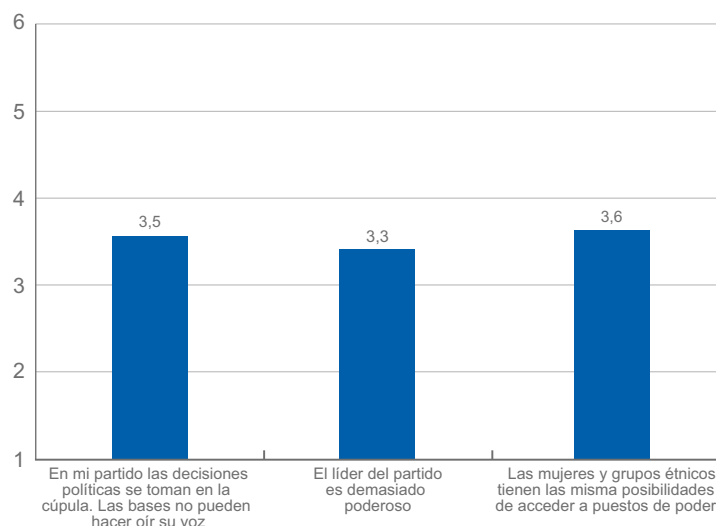
Fuente: Encuesta Estudio Élités parlamentarias iberoamericanas, para cada año. Pregunta: "Las bases de los partidos se quejan frecuentemente de la falta de participación en la toma de decisiones del mismo. ¿Cómo evaluaría usted el grado de democracia interna en su propio partido, muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo?". Se agruparon categorías "Muy alto" y "Alto", y "Muy bajo" y "Bajo".

fue de 47,73%. Por el contrario, el 45% de los legisladores chilenos consultados opinaba que el grado de democracia en sus partidos era medio y el 16% bajo o muy bajo.

El mismo estudio consultó a los parlamentarios de la legislatura 2010-2014 si las decisiones

GRÁFICO 11

Percepción de democracia interna de los partidos, según diputados, 2010



Fuente: Estudio Élités parlamentarias iberoamericanas. Encuesta a diputados chilenos, 2010. Pregunta: Ahora le voy a leer varias afirmaciones sobre la democracia interna de su partido, y me gustaría que me dijera hasta qué punto está usted de acuerdo o en desacuerdo con esas afirmaciones. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 5, donde el 1 significa "muy en desacuerdo" y el 5 "muy de acuerdo". En el gráfico se muestran los promedios para cada pregunta.

adoptadas por las cúpulas partidarias de sus respectivos partidos consideraban la opinión de las bases del partido; las respuestas alcanzan solo un promedio 3,5 puntos de un total de 5. Calificaciones similares obtiene la pregunta sobre si las mujeres y grupos étnicos tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder que el resto de los militantes.

Una opinión mucho más severa sobre los grados de democracia al interior de los partidos manifestaron en 2012 los dirigentes partidarios entrevistados por Luna y Rosenblatt para el Informe de CEP-CIEPLAN:

“Yo creo que el gran déficit que tienen los partidos en Chile es la falta de participación de la base militante en lo que es la gestión del partido. Creo que los partidos tenemos, todos, un estilo de trabajo que es demasiado cupular, que es demasiado centralizado, que no genera las políticas desde la base, como a mi juicio debería ocurrir; es decir, que haya vasos comunicantes entre la base y la dirigencia del partido, eso ocurre muy tangencialmente”

Dirigente de partido (Luna Y Rosenblatt, 2012: 202)

“En los partidos políticos chilenos no hay democracia interna.

Estos poseen un funcionamiento totalmente fuera del estándar adecuado mínimo de una institución democrática, que se traduce en que no cuentan con mecanismos de protección de las minorías, no cuentan con mecanismos de transparencia, no cuentan con mecanismos de rendición de cuentas, no cuentan con mecanismos de control de las decisiones. Un militante que quiere saber quién toma la decisión sobre determinada materia y cómo se informó de esa decisión, no tiene cómo hacerlo; y ni hablar de un ciudadano que no es militante de un partido y quiere pedir cuenta de algo semejante”

Dirigente de partido (Luna Y Rosenblatt, 2012: 106)

¿En qué medida logran los partidos políticos representar intereses y relacionarse con la ciudadanía?

Los partidos políticos en toda América Latina, y también a nivel internacional, enfrentan hoy crecientes tensiones para establecer relaciones con la ciudadanía y representar intereses, en un mundo donde la política ha dejado de tener la centralidad que tuvo antaño y donde los actores

y mecanismos disponibles para asociarse y articular demandas son mayores. Hoy los ciudadanos requieren cada vez menos intermediación para organizarse y hacer valer su voz en los debates públicos. Como se analiza en el capítulo sobre Participación, asociatividad y movimientos

sociales, hay organizaciones y movimientos, así como mecanismos formales e informales de participación, que resultan a menudo más eficaces y cercanos para quienes tienen interés por lo público o necesitan incidir en decisiones en su comunidad. En un régimen democrático, sin embargo, los partidos siguen siendo las instituciones responsables de competir para acceder al poder y desarrollar programas de gobierno que representen a la ciudadanía en su conjunto. El rol de representación que deben cumplir los partidos, si bien ya no puede ser considerado único o exclusivo, sí es específico e irremplazable por otras instituciones que no aspiran a dirigir el Estado.

En esta sección se analiza la confianza y simpatía hacia los partidos en Chile en perspectiva comparada, se da cuenta de cómo ha ido mutando la identificación con partidos políticos y coaliciones a lo largo de las últimas décadas y se presenta la evaluación que hacen chilenas y chilenos del rol de los partidos en la actualidad.

En Chile, los partidos políticos enfrentan, además de las tensiones propias de un mundo globalizado, condiciones institucionales y político-históricas que han contribuido a deteriorar aún más su relación con la ciudadanía. Los partidos políticos están cada vez más desarraigados de la sociedad

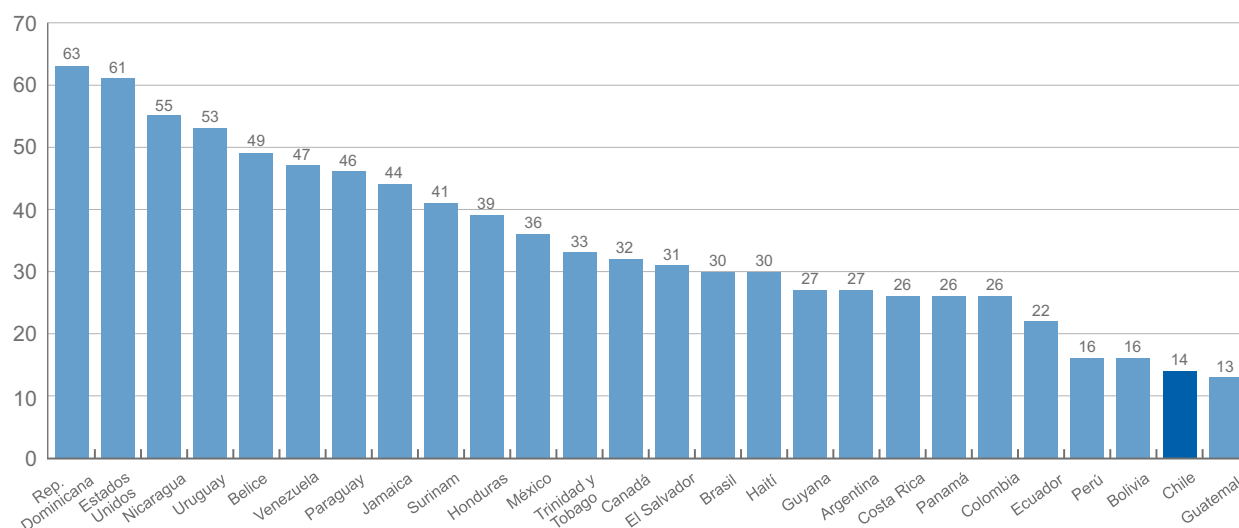
chilena y les cuesta representar los intereses generales y/o específicos de los distintos sectores del electorado. La distancia entre partidos se comenzó a ampliar en la última década de manera más aguda que en otros países de la región.

I. Confianza y simpatía hacia los partidos

Es posible afirmar que los partidos se encuentran fuertemente distanciados de la sociedad, lo que representa un déficit fundamental del sistema. Los niveles de simpatía hacia los partidos políticos que se observan en Chile, según datos de la encuesta LAPOP 2012, llegan tan solo al 14% de los encuestados, solo por encima de Guatemala. Mientras tanto, en países como República Dominicana, Estados Unidos, Nicaragua y Uruguay una fracción significativamente mayor de la ciudadanía declara simpatizar con un partido político.

Otro indicador del tipo de imagen y relación que tiene la ciudadanía con los partidos son los niveles de confianza. Como se observa a partir de datos de Latinobarómetro, entre 1995 y 2013 en Chile la confianza hacia los partidos políticos ha disminuido sostenidamente.

GRÁFICO 12
Niveles de simpatía partidaria, 2012



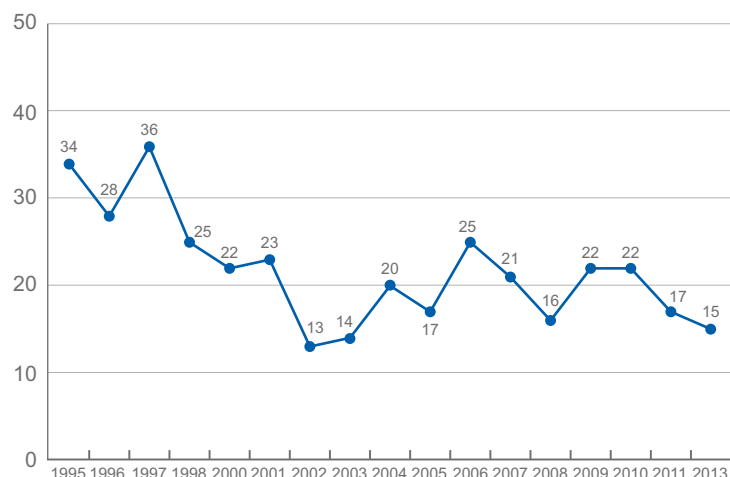
Fuente: Elaboración propia a partir de LAPOP 2012.

Porcentaje que responde afirmativamente a la pregunta: "¿En este momento simpatiza con algún partido político?"

En 2013, solo el 15% de chilenos manifestaba tener mucha o algo de confianza en los partidos, a diferencia del 34% que declaraba lo mismo en 1995. En la encuesta Auditoría a la Democracia los resultados para la pregunta sobre confianza en los partidos políticos fueron aun más bajos, ya que llegaron solo al 9% en diciembre de 2012.

GRÁFICO 13

Confianza en partidos políticos, 1995-2013



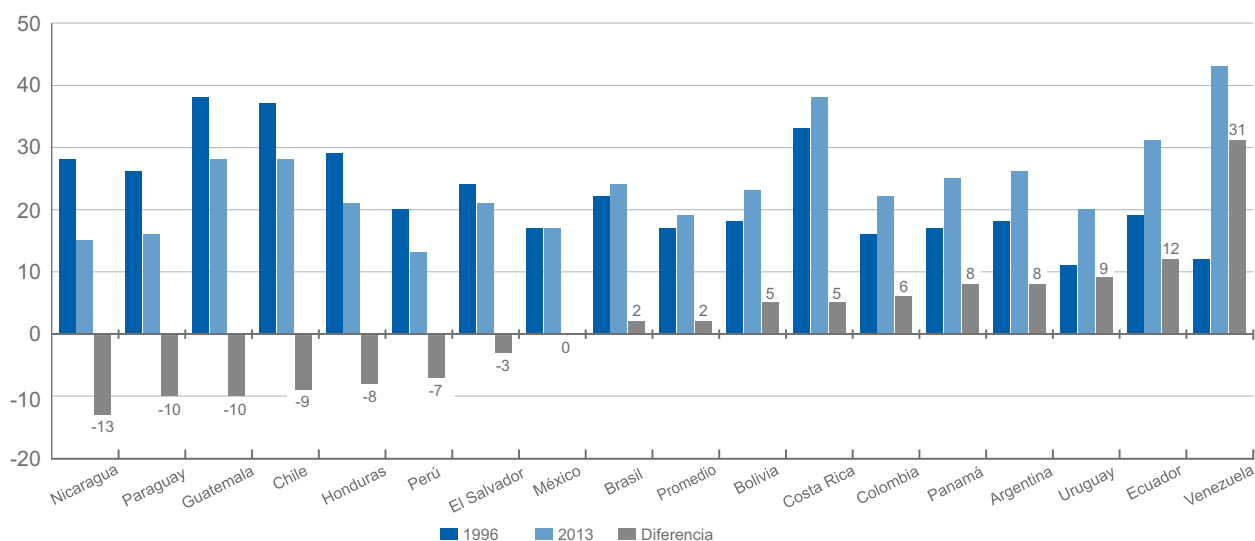
Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas Latinobarómetro para años señalados.

Al analizar la confianza en los partidos en perspectiva comparada queda en evidencia que el deterioro del prestigio de estas instituciones ante la ciudadanía es grave. El último Informe Parlamentario Mundial (IPU-PNUD, 2012) entrega información sobre “confianza en instituciones” a partir de estudios de opinión realizados en todas las regiones del mundo en 2006. América Latina exhibe los niveles más bajos de confianza en instituciones (Fuerzas Armadas, fuerzas policiales, cortes judiciales, partidos políticos, Parlamentos) en comparación con África, Europa Oriental, Asia Oriental y la Unión Europea. Además, los partidos políticos son las instituciones con los niveles más bajos de confianza en todas las regiones, excepto en África, donde superan levemente a los Parlamentos.

Preocupa entonces que en Chile la confianza hacia los partidos políticos sea de las más bajas en América Latina, región donde los partidos son a su vez los peores evaluados entre sus ciudadanos a nivel mundial. Más aun, si se analiza la evolución de la confianza entre 1996 y 2013, de acuerdo con resultados de Latinobarómetro, mientras en 1996 la confianza en los partidos políticos en Chile estaba 6 puntos porcentuales por encima del promedio regional (28% y 22%, respectivamente), en 2013 esa relación se

GRÁFICO 14

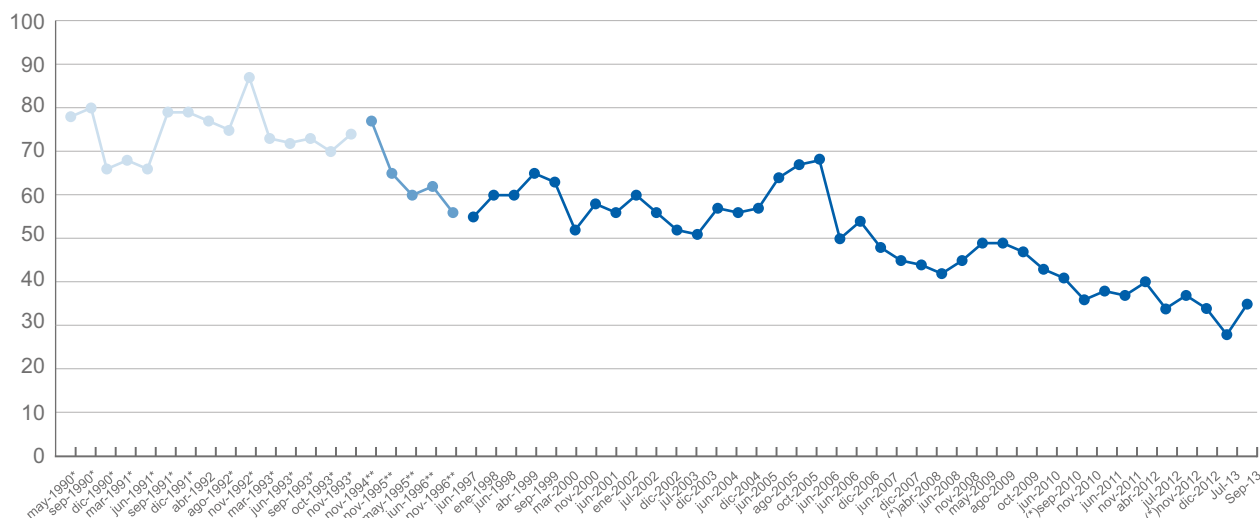
Evolución de la confianza en partidos políticos en Chile y América Latina, 1996-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas Latinobarómetro. Se resumen las respuestas “Mucha confianza” y “Bastante confianza” en partidos políticos.

GRÁFICO 15

Identificación con algún partido político, 1990-2013

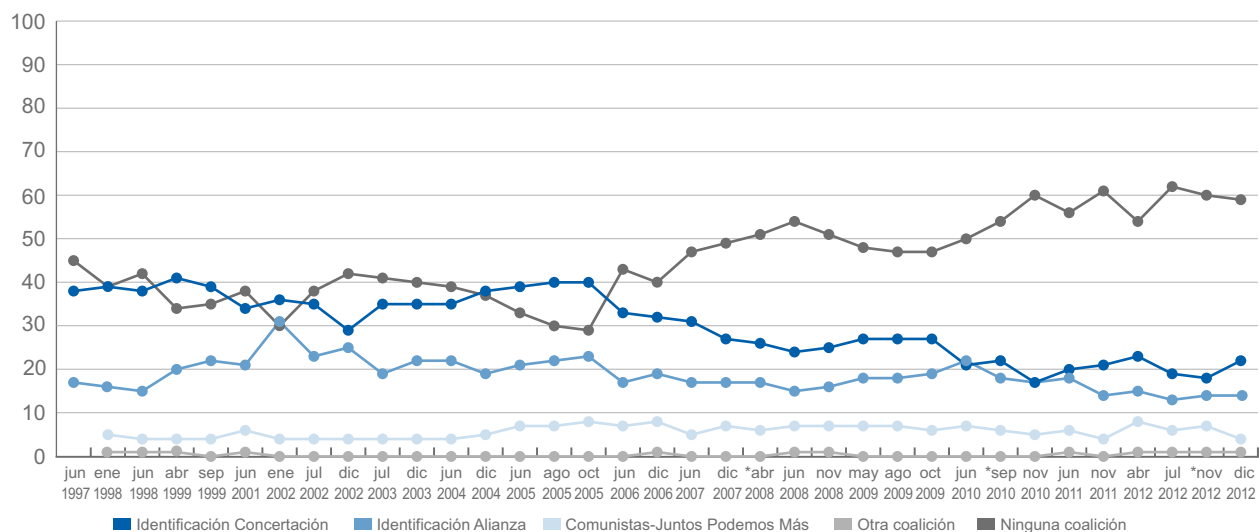


Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas del Centro de Estudios Públicos, y para abril de 2008, septiembre de 2010 y noviembre de 2012, de resultados de Encuestas Auditoría a la Democracia.

Nota: Los estudios tienen muestras representativas nacionales desde noviembre de 1994. Para el período anterior se revisaron encuestas del Centro de Estudios Públicos representativas de las principales ciudades del país. Las dos series no son comparables, pero se muestran juntas para graficar tendencia, por ello la línea sólida se usa para mostrar tendencia desde cuando se cuenta con muestras nacionales. Para la construcción de los datos se consideró el total de encuestados que respondió sentirse identificado o cercano a algún partido político. Para el período entre mayo de 1990 y noviembre de 1996 se consideró solo la identificación partidaria.

GRÁFICO 16

Identificación con coaliciones, 1997-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Encuestas Centro de Estudios Públicos para años respectivos, y para abril de 2008, septiembre 2010 y noviembre de 2012, de resultados de Encuestas Auditoría a la Democracia.

invirtió, dejando a Chile 9 puntos por debajo del promedio regional, con el 15% versus el 24%. Así, **Chile es el país que ha tenido la caída más pronunciada de confianza en los partidos como instituciones. Es importante destacar que esta caída en la confianza partidaria no es un fenómeno que ha afectado por igual a todos los países de la región.** En países como Colombia, Ecuador y Venezuela, los ciudadanos muestran niveles de confianza mayores en sus partidos políticos que hace 17 años.

Más allá de la confianza, los estudios de opinión muestran que también se ha producido una fuerte baja en la identificación de las personas con el conjunto de los partidos políticos. A partir de la encuesta CEP se observa una progresiva disminución en los niveles de identificación partidaria en Chile. Inmediatamente después de la transición, el 78% de los ciudadanos decía identificarse con algún partido político y solo el 22% declaraba no identificarse. Pero esa relación se ha invertido, ya que en septiembre de 2013 solo el 35% de los encuestados manifestó identificarse con algún partido y el 65% declaró lo contrario.

Al observar estos datos, y en función de la lógica coalicional estimulada por el sistema electoral

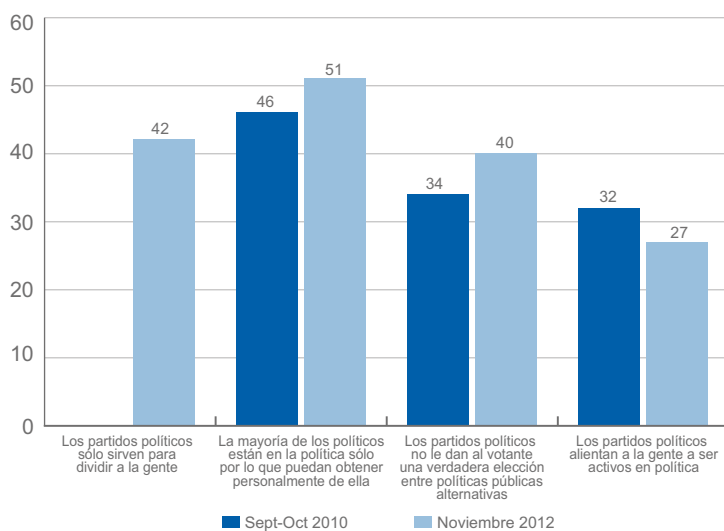
binominal, podría argumentarse que en el caso de Chile las unidades relevantes no son los partidos, sino las coaliciones o pactos electorales y, en particular, la Concertación (centro-izquierda) y la Alianza por Chile (centro-derecha). Si ese fuera el caso, el dato acerca de la identificación partidaria penalizaría excesivamente al sistema de partidos. No obstante, al analizar la evolución temporal (1997-2012) de la identificación de la ciudadanía chilena con ambas coaliciones, a partir de los resultados de la encuesta CEP, se observa también una importante caída.

La baja en la identificación con coaliciones es menos pronunciada que la identificación con partidos, pero sin duda sigue la misma tendencia. En diciembre de 2012, el 59% de las los encuestados declaraba no identificarse con ninguna coalición. Esto es, hubo un aumento de 14 puntos porcentuales respecto de la no identificación declarada en 1997 (45%).

Parte importante de esta tendencia se explica por la caída en la identificación con la Concertación: del 38% al 22% entre 1997 y 2012. Mientras tanto, la identificación con la Alianza por Chile se ha mantenido relativamente estable en el tiempo (entre el 17% y el 14% en los últimos cinco años).

GRÁFICO 17

Percepciones en torno a partidos políticos, 2010 y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuestas Auditoría a la Democracia 2010-2012. Se sumaron los porcentajes de apoyo a las afirmaciones "Muy de acuerdo" y "De acuerdo".

II. El valor de los partidos para la democracia

Las tres encuestas Auditoría a la Democracia realizadas en 2008, 2010 y 2012 han incluido un conjunto de preguntas para evaluar la opinión que tienen los ciudadanos respecto de cómo funcionan los partidos y el rol que cumplen en el sistema democrático. La tendencia general refleja una opinión pública que ve cada vez con mayor distancia la labor de los partidos y dirigentes, y es escéptica respecto del rol que están cumpliendo en el país actualmente.

El 42% de los encuestados opina que los partidos políticos cumplen un rol de división en la sociedad, mientras una mayoría identifica como parte de los partidos a los políticos profesionales

que actúan para promover sus intereses personales (51%).

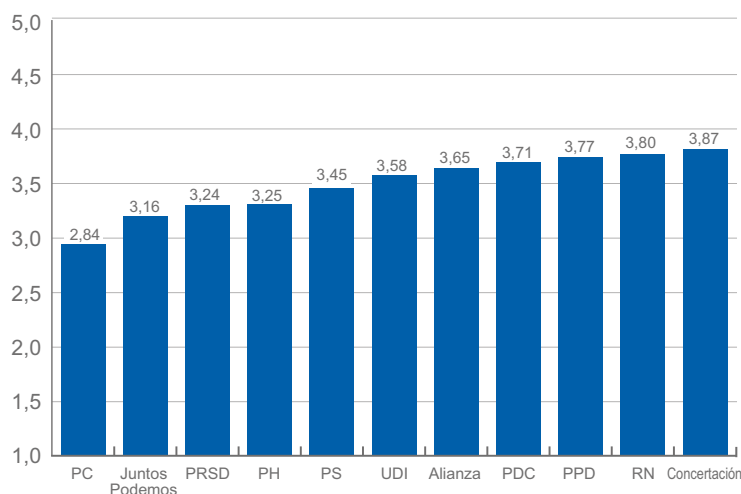
Se aprecia además una visión crítica del rol de representación de intereses cuando los partidos cumplen un papel programático de aglutinar intereses y elaborar propuestas de políticas públicas y deben, además, promover la participación de las personas en política. En ambos casos, una minoría de personas está de acuerdo o muy de acuerdo con que los partidos entregan al votante una verdadera elección entre políticas públicas alternativas (40%), y que alientan a la gente a ser activa en política (27%).

Antes de concluir esta sección, resulta particularmente importante introducir un último matiz. Según datos de la encuesta Auditoría a la Democracia 2012, la ciudadanía chilena no subestima el rol que los partidos políticos, en abstracto, juegan en democracia. El 40% de los entrevistados señaló que los partidos políticos son “indispensables para la democracia”. Mientras tanto, solo el 11% se encontró de acuerdo o muy de acuerdo con la siguiente afirmación: “En Chile los partidos políticos funcionan bien”.

En definitiva, el descontento y la desvinculación de los ciudadanos chilenos con los partidos no pareciera provenir de una visión exclusivamente abstracta o normativa sobre los partidos como instituciones políticas y su rol en un régimen

GRÁFICO 18

Valoración de partidos políticos, 2008

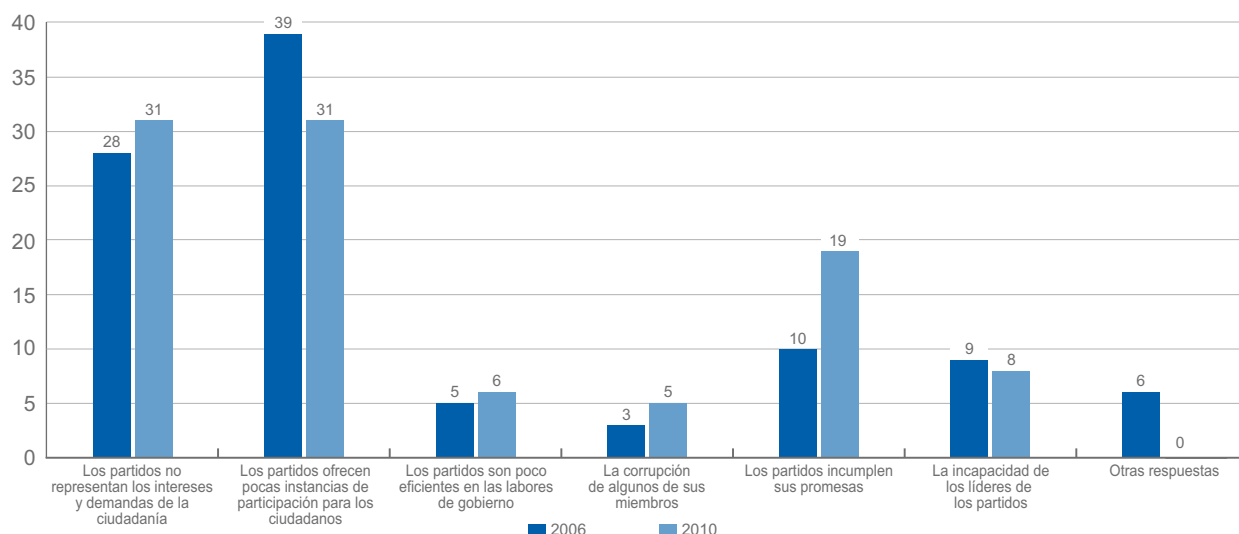


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Auditoría a la Democracia 2008.

Pregunta: Piense por favor en nuestros partidos políticos. Después que lea el nombre de un partido, por favor ubíquese en esta escala de 1 a 10, donde 1 significa que a Ud. “le carga” ese partido y 10 significa que a Ud. “le gusta mucho” ese partido. Promedio para cada partido.

GRÁFICO 19

Percepciones de diputados en torno a la representación partidaria, 2006 y 2010



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de Élités parlamentarias iberoamericanas, 2006 y 2010.

Pregunta: ¿Por cuál de las siguientes razones cree Ud. que los ciudadanos no se identifican ya con los partidos políticos? ¿Y en segundo lugar? Ambas menciones suman 100% para cada medición.

democrático, sino más bien se sustenta en visiones críticas sobre cómo funcionan los actuales partidos políticos en el contexto de la sociedad chilena. Por su parte, esta visión crítica respecto de los partidos “realmente existentes”, si bien con matices, aplica a gran parte de las instituciones partidarias y pactos electorales. Como se observa en el gráfico 18, en una escala de 1 a 10, donde 1 significa que el partido en cuestión “le carga” y 10 significa que el partido en cuestión “le gusta mucho”, todos los conglomerados políticos calificados por los ciudadanos se ubican entre un mínimo de 2,84 (Partido Comunista) y un máximo de 3,87 (Concertación). El rango es aun más estrecho si solo se consideran los partidos de la Alianza y la Concertación.

La opinión de la ciudadanía sobre cómo funcionan los partidos políticos también tiene un correlato en las opiniones de dirigentes partidarios y autoridades electas. De hecho, al ser consultados por las razones que explican la creciente desvinculación de los ciudadanos respecto de los partidos, los parlamentarios chilenos (casi todos militantes y dirigentes de partidos) manifiestan una visión crítica de sus organizaciones. En 2010, el 31% de los diputados opinaba que la distancia se debe a que los partidos no representan ni los intereses ni las

demandas de la ciudadanía. Otro 31% explica la brecha por la falta de democracia interna de estas organizaciones, mientras que el 19% piensa que los partidos además tienen un problema para mantener las promesas que realizan.

El deterioro de la relación entre los partidos y la ciudadanía no está circunscrito a la esfera simbólica de las percepciones y la opinión pública, sino que se evidencia fuertemente en el comportamiento de los ciudadanos y ciudadanas. Los bajos niveles de adhesión y participación a los partidos ejemplificados en la cantidad efectiva de militantes registrados es un indicador de esta tendencia. Más importante aun, tal como se analiza en extenso en los capítulos sobre Elecciones, Congreso y Participación, la baja sostenida en el apoyo electoral, reflejada tanto en la proporción de personas en edad de votar que se inscribía en los registros electorales como en la proporción de votos efectivos que reciben los parlamentarios electos, evidencia una gran brecha de representación. Los partidos que siguen obteniendo prácticamente la totalidad de los escaños en el Congreso obtienen cada vez menos apoyo en las urnas. Los ciudadanos se abstienen de votar, votan en blanco, anulan sus votos o expresan preferencias por partidos y candidatos que no logran sortear las barreras de entrada del sistema electoral.

¿En qué medida el sistema de financiamiento de partidos previene la subordinación de los partidos a intereses específicos?

La discusión sobre cómo deben financiarse los partidos políticos ha cobrado gran relevancia a nivel internacional toda vez que se observan las tensiones y efectos que el dinero puede provocar en la práctica política. A lo largo de la historia, basándose en fundamentos normativos dispares, las democracias han optado por distintos esquemas para resolver el financiamiento dependiendo de los principios y valores que más les interesa preservar. En aquellas sociedades donde la preocupación ha sido fomentar la autonomía de los partidos respecto del Estado y los derechos individuales a la libre asociación, han prevalecido esquemas de

financiamiento privado o autofinanciamiento de los partidos. Por el contrario, en países donde se ha buscado asegurar una igualdad efectiva en los derechos de los distintos sectores de la población para organizarse y expresarse, se han diseñado esquemas de financiamiento público de los partidos. En unos casos se entiende que los partidos son organizaciones más bien privadas, extensiones de las preferencias políticas de sus militantes, mientras que en otros se considera que los partidos constituyen organismos de naturaleza pública. A este debate jurídico normativo se ha agregado en años recientes una creciente preocupación por

la transparencia y la probidad, especialmente en contextos donde está presente el peligro de financiamiento de fuentes ilícitas, como el crimen organizado o el narcotráfico. Regular el origen de los recursos que financian la política se ha convertido en una preocupación internacional que ha llevado a muchos países a avanzar hacia esquemas mixtos de financiamiento de partidos políticos e incorporar al Estado para asegurar mayor control, transparencia y fiscalización en estas materias.

En esta sección se analizan los recursos disponibles para los partidos, la diferencia de acceso a financiamiento entre partidos, así como las opiniones sobre este tema de los líderes partidarios y de la ciudadanía.

En Chile, el financiamiento a los partidos fuera del período electoral no se encuentra claramente normado. Tampoco se dispone de financiamiento público para los partidos. La única fuente de financiamiento pública que reciben los partidos se destina a las campañas en períodos electorales (ver capítulo de Integridad de la vida pública). Los partidos sí tienen acceso a financiamiento privado externo y a los aportes que sus propios afiliados pueden hacer. La disparidad en el acceso a este tipo de fuente de ingreso y la inexistencia de financiamiento público que permita solventar gastos ha generado fuertes debilidades institucionales para que los partidos puedan cumplir sus funciones programáticas y de vinculación con la ciudadanía.

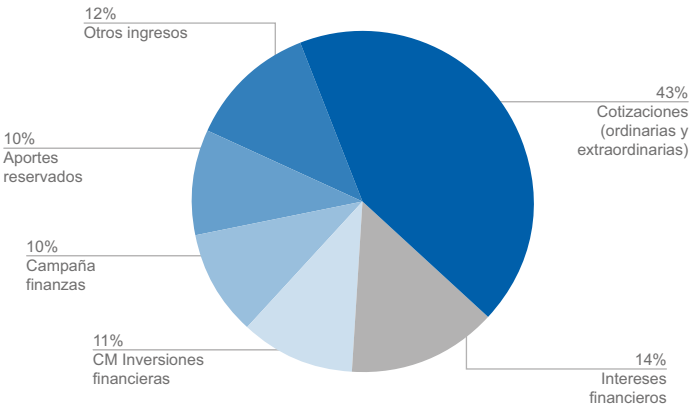
La Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (Ley 18.603) señala que los ingresos de los partidos políticos se constituyen por cotizaciones ordinarias o extraordinarias de sus afiliados, por donaciones y asignaciones testamentarias que se realicen en su favor, y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Todos estos ingresos deben ser solo de origen nacional.

A partir de los balances entregados por los partidos políticos al Servicio Electoral en 2011, se observa que el 43% de sus ingresos corresponden a cotizaciones ordinarias de sus afiliados, como también extraordinarias. El 57% restante se distribuye entre intereses financieros, inversio-

nes financieras, campañas de finanzas, aportes reservados y otros ingresos.

Al analizar la información oficial entregada por el Servel respecto de los ingresos con los que contaban los partidos políticos en 2011, es posible constatar diferencias muy significativas en el nivel de ingresos entre los distintos partidos.

GRÁFICO 20
Ingresos totales partidos políticos, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.servel.cl.

* En la categoría "Otros ingresos" se incluyeron los siguientes ítems: compañía aseguradora, CM activos, producto de bienes propios, aportes públicos, déficit del ejercicio, donaciones, arriendos comodato, donaciones Ley 19.885, corrección monetaria y aportes sedes regionales.

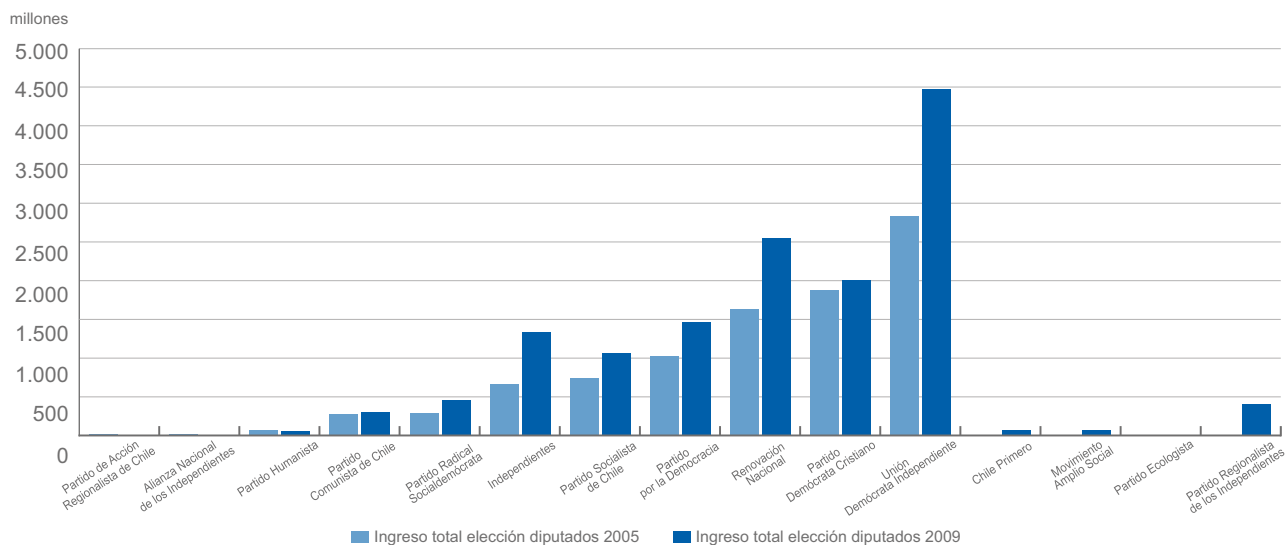
TABLA 9
Fuentes de financiamiento reportadas al Servicio Electoral, 2011

Grupo	Partido	Cotizaciones (ordinarias y extraordinarias) 2011	Otros ingresos 2011	Ingresos totales 2011
Nivel bajo de ingresos	PH	2.000.000	496.857	2.496.857
	PI	0	5.155.000	5.155.000
	MAS	0	5.400.000	5.400.000
	PEV	6.415.675	1.000.000	7.415.675
	PRO	11.532.112	6.985	11.539.097
	PRSD	5.200.000	6.740.000	11.940.000
	PRI	0	12.423.032	12.423.032
	RN	40.754.408	16.458.396	57.212.804
Nivel medio de ingresos	DC	99.412.395	10.571.247	109.983.642
	PPD	182.132.529	0	182.132.529
	PC	22.618.573	207.795.161	230.413.734
Nivel alto de ingresos	UDI	397.068.353	210.123.598	607.191.951
	PS	70.008.000	648.292.426	718.300.426

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.servel.cl.

GRÁFICO 21

Ingresos en campaña electoral de diputados por partido político, 2005 y 2009



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos obtenidos en www.servel.cl.

En términos de los ingresos por cotizaciones propiamente tales, es decir el aporte voluntario que hacen los militantes periódicamente o por motivos extraordinarios, la UDI destaca por lejos como el partido que más ingresos recibe, seguida por el PPD, el cual, no obstante, percibe la mitad que la UDI. Además, se observa una gran disparidad de recursos, con excepción del PC, entre los partidos con mayor peso electoral y los nuevos y más débiles electoralmente.

Finalmente, si bien no se cuenta con financiamiento público permanente para los partidos políticos, este tema ha sido objeto de un amplio debate en el Congreso, aunque no se han generado cambios en la materia. El que sí se ha venido consolidando como mecanismo de financiamiento para una de las tareas que deben cumplir los partidos es el financiamiento de las campañas electorales. Al analizar la información sobre acceso a financiamiento de campañas para elecciones a la Cámara de Diputados en 2005 y 2009, se hace evidente que las disparidades se mantienen entre los candidatos de distintos partidos.

La UDI es el partido cuyos candidatos declaran mayores ingresos para financiar campañas, al tiempo que también posee niveles muy superiores de financiamiento privado. Mientras tanto,

los partidos de la Concertación y en mayor medida el Partido Comunista reportan menor gasto y muestran una capacidad mucho menor de recaudar donaciones privadas. El caso de RN se ubica en una situación intermedia.

Muchos dirigentes de partidos manifiestan preocupación por las dificultades para obtener financiamiento para cubrir gastos esenciales de la actividad política partidaria y reiteran la importancia del financiamiento electoral y, a través de él, del aporte de las autoridades electas para la mantención de los partidos. A continuación se entregan algunas de las opiniones de dirigentes partidarios recogidas en el mencionado artículo de Luna y Rosenblatt:

“El partido se financia de acuerdo a los aportes de algunas empresas, que cada vez son menos. La plantilla del partido debe costar \$20-25 millones, para el funcionamiento habitual, los gastos corrientes como agua, luz, la sede central y algunas regionales, etc. [De los aportes que recibimos] falta una diferencia. Para nosotros fue clave el financiamiento de las municipales y de las parlamentarias...”

Dirigente RN (Luna y Rosenblatt, 2012: 168)

“Yo te diría que primero hay una historia potente. Hay una fortaleza parlamentaria... una presencia en el mundo de las alcaldías. O sea, hay estructura. Si el [partido] no tuviera hoy día parlamentarios ni alcaldes, no sé cómo sale: no tiene los jóvenes, no tiene la mística que tuvo en sus orígenes, no tiene las ideas que generaban una identidad diferenciable del resto y no tiene además financiamiento propio. Entonces, ¿cómo se mantiene? Se mantiene porque las individualidades –los alcaldes, los parlamentarios– la mantienen”

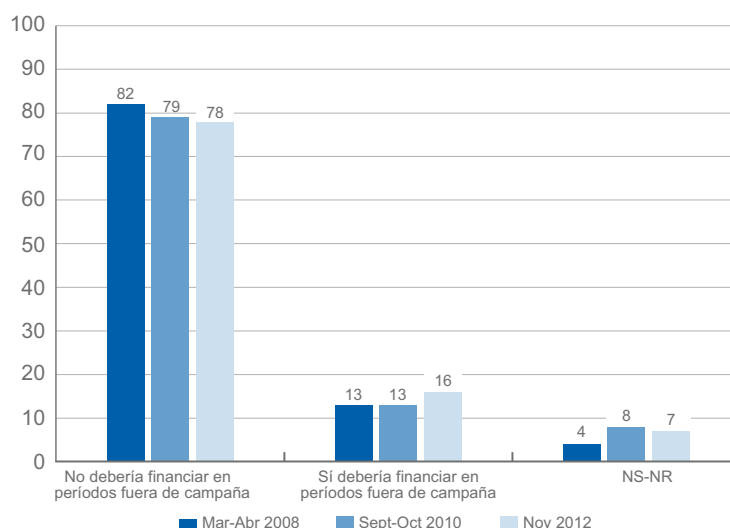
Dirigente Concertación (Luna y Rosenblatt, 2012:219)

Los partidos políticos que no pueden acceder a aportes financieros externos o de sus bases quedan expuestos a sobrevivir sobre la base de los aportes de algunos líderes o mecenas. La dependencia de partidos a fuentes de financiamiento contribuye a debilitar a los partidos en tanto estructuras respecto de caudillos que inevitablemente tienen intereses y agendas particulares que promover, las cuales pueden estar en tensión con las de las bases partidarias o de los órganos colectivos de dirección. Más preocupante es el posible riesgo que se genera cuando partidos debilitados en búsqueda de financiamiento quedan expuestos a presiones externas de grupos de interés o dineros provenientes de fuentes ajenas al interés público general o específico de los partidos.

A pesar de estos riesgos, y muy en línea con el deterioro en la relación entre los partidos y la ciudadanía, los estudios de opinión muestran que los ciudadanos expresan un fuerte rechazo a legislar para entregar financiamiento público a los partidos. Los resultados de las encuestas

GRÁFICO 22

Opinión pública sobre financiamiento con fondos públicos a partidos políticos, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas Auditoría a la Democracia.

Pregunta: “Actualmente, el Estado financia una parte de las campañas electorales de los partidos políticos, pero no financia a los partidos en periodos fuera de campaña (gastos administrativos, capacitación y formación de militantes, etc.). ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Ud. más de acuerdo?”.

“Auditoría a la Democracia” en 2008, 2010 y 2012 muestran una alta consistencia en las preferencias sobre esta materia, con el 82%, el 79% y el 78%, respectivamente, de los encuestados que manifestó que los partidos no deberían ser financiados en periodos fuera de campaña. Debido a la mala imagen que tienen los partidos políticos ante la ciudadanía, la idea de entregarles financiamiento público o aumentar dicho financiamiento resulta poco popular, pese a que, como ya se ha expuesto, parte de los problemas que enfrentan los partidos es su falta de recursos financieros, que impide a la institución partidaria resistirse a los liderazgos individuales, imponer disciplina sobre sus parlamentarios o incluso realizar actividades para captar más adherentes o diseminar su visión política y sus ideas programáticas.

CONCLUSIONES

El presente capítulo comienza con una interrogante respecto a la contribución de los partidos políticos a la democracia y a lo largo de las seccio-

nes precedentes se ha expuesto evidencia a partir de la cual no es posible ofrecer una respuesta concluyente. Esto, pues el sistema de partidos

presenta características positivas y negativas. El marco institucional y normativo permite que se creen nuevos partidos y que estos compitan en comicios pero hace muy difícil que los nuevos partidos puedan perdurar, manteniendo un sistema relativamente cerrado que entrega incentivos para la sobrevivencia de aquellos que se insertan en el sistema institucional desde el comienzo de la transición a principios de los noventa y mantiene altos bloqueos contra nuevos desafiantes.

A pesar de las barreras de entrada y de los incentivos del sistema electoral binominal que buscan disminuir el número de partidos, el sistema chileno continúa siendo multipartidista con un número relativamente alto de partidos que además pareciera estar enfrentando un proceso de ampliación o fragmentación. **Por lo general, los partidos políticos chilenos han sido muy exitosos en las últimas décadas en lograr formar y mantener a gobiernos en funciones asegurando altos grados de eficacia gubernamental.** Esto debido a que los partidos políticos chilenos son estables, muestran bajos niveles de volatilidad y una alta disciplina partidaria al interior del Congreso.

Actualmente existe una creciente presión desde la sociedad para contar con partidos más abiertos y transparentes. Esta presión se ha traducido en que la mayoría de los partidos han venido incorporando mecanismos de información sobre su funcionamiento interno y las condiciones que los ciudadanos deben cumplir para poder participar en dichas organizaciones. A pesar de estos cambios, ingresar a un partido sigue siendo un proceso engorroso y poco transparente. Una tensión similar ocurre respecto de la forma en que los partidos toman sus decisiones internas y abren espacios de participación e incidencia hacia sus militantes. Si bien existe cada vez más apoyo público para que las decisiones internas en los partidos, incluyendo la nominación de candidatos a cargos públicos, se realice con la participación de la militancia y ciudadanía de forma transparente, los partidos siguen rezagados en lograr cumplir dichas expectativas, manteniendo las cúpulas un fuerte control de las decisiones internas.

En términos de su funcionamiento interno, la evidencia acá presentada llama la atención respecto a problemas que deben ser discutidos y enfrentados para que los partidos puedan cumplir de mejor forma su función democrática. Por una parte, la creciente individualización de la política amenaza a los partidos en tanto proyectos y estructuras colectivas, cruzadas cada vez más por agendas individuales y proyectos propios que van socavando la institucionalidad y capacidad para actuar en base a principios y programas. Segundo, la falta de financiamiento público y la gran desigualdad en el acceso al financiamiento privado tensionan al sistema en su conjunto y abren espacio para que líderes individuales, intereses y actores fuera de los partidos puedan cooptar a estas instituciones.

Por último, la desvinculación de los partidos con sus bases y la ciudadanía, que para muchos constituye una crisis de representación, se refleja en baja confianza, baja identificación y decreciente apoyo electoral. La relación de los partidos con la ciudadanía y las tensiones que enfrentan para adaptarse a los cambios sociales, culturales y políticos que se han producido en la sociedad chilena son cada vez más profundas y representan uno de los desafíos más de fondo que enfrenta la democracia chilena actual. La magnitud de la brecha entre partidos y ciudadanía es particularmente severa si se analiza en perspectiva comparada, donde países con iguales o menores niveles de eficacia gubernamental y estabilidad ostentan niveles de confianza y apoyo a sus partidos políticos muchísimo más elevados que a nivel nacional.

Partidos débiles, no programáticos, cruzados por agendas personales, con bajo apoyo y credibilidad han sido más la norma que la excepción en América Latina y están en la base del fortalecimiento de liderazgos populistas e inestabilidad gubernamental en muchos países. La evidencia acá presentada plantea cuestionamientos sobre si será posible mantener coaliciones estables y apreciables niveles de gobernabilidad, sin realizar cambios importantes en el sistema de incentivos y regulación, con los déficits que hoy presenta el sistema de partidos chileno.



capítulo 3.1 | Eficacia gubernamental



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE SALUD
PROGRAMA DE SALUD
DEL NIÑO Y ADOLESCENTE

SERVICIO DE SALUD
COMUNA
ESTABLECIMIENTO

SANTA A

**MINISTERIO
DE SALUD**
La Vida es la primera
El número de
mi Consultorio es:

800 500 457

PERCAP
FECHA: 15/02/2
Nº

5/10



MI CARNÉ DE SALUD INFANTIL

R.U.N.

¿Es eficaz el gobierno en términos de servir al público y responder a sus preocupaciones?

En una democracia se espera que los gobiernos cuenten con la capacidad de implementar las políticas que permiten concretar el programa de gobierno que los ciudadanos han refrendado a través de las elecciones y que responde a los intereses de una mayoría. Las políticas que implementa el gobierno se basan en un diagnóstico de las necesidades del país que, para ser concretadas, requieren de atribuciones de gobierno y decisión en materias políticas y sociales prioritarias; recursos y esfuerzos materiales; generación de consenso social y político; acuerdo y sanción legislativa; una eficiente gestión administrativa, y retroalimentación e involucramiento de parte de la ciudadanía. En este capítulo se revisarán las capacidades que dispone el gobierno (poder ejecutivo) para responder a las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos; se examinarán también las posibilidades de la ciudadanía de conocer las políticas implementadas y ejercer control sobre ellas. Así, para los fines de este capítulo, un gobierno eficaz es aquel que cumple con lo señalado, que desarrolla su programa, y que sirve y responde a los ciudadanos.

En este texto, la discusión sobre la eficacia gubernamental en Chile se presenta tomando como referencia la propuesta de evaluación de IDEA Internacional. A través de las siguientes secciones se precisan algunos aspectos clave sobre la eficacia del gobierno, tomando en cuenta elementos formales de la legislación e institucionalidad nacional, además de datos concretos que permiten analizar tanto la práctica como los resultados de la labor gubernamental desde el retorno a la democracia en 1990. Para evaluar adecuadamente la eficacia gubernamental es conveniente separar las prácticas en diversas dimensiones, las que contienen a su vez indicadores específicos que dan cuenta de la medida en

que los gobiernos han ido cumpliendo con cada objetivo. Las dimensiones que se consideran son las herramientas y condiciones tanto para el diagnóstico y diseño, como ejecución y evaluación ciudadana de las políticas públicas. En el caso del diagnóstico para el diseño de políticas públicas se pone especial atención a las instituciones dedicadas a la recopilación y análisis de datos estadísticos, como también indicadores en materia de desarrollo integral, tales como el índice de desarrollo humano, entre otros. Para evaluar el ámbito de la ejecución se revisan las atribuciones administrativas y de gobierno con las que se cuenta; la independencia del proceso en relación a otros poderes; la capacidad del gobierno de influir en la agenda política y legislativa; la disponibilidad de recursos; el porcentaje del PIB que se destina al gasto social; si la burocracia está configurada en torno a principios meritocráticos con capacidad funcional y eficiente; y si se observan los organismos de control y ejecución. Finalmente y con respecto a las herramientas para conocer la evaluación ciudadana de las políticas públicas, se evalúa la existencia y los resultados de sondeos sobre políticas públicas específicas en proceso de implementación o recientemente implementadas, plebiscitos y el nivel de transparencia en la función pública y el acceso a la información. Todo lo anterior permite establecer hasta qué punto los gobiernos en Chile han llevado adelante las políticas públicas que proponen.

El capítulo concluye que, en general, desde 1990 los gobiernos en Chile han sido capaces de tomar decisiones de manera autónoma respecto de las políticas públicas que estiman pertinentes para influir y controlar materias relevantes para los ciudadanos y su desarrollo. Esta evaluación va en línea con aquella hecha

por organismos internacionales como el Banco Mundial. **Sin embargo, al analizar en profundidad la relación entre eficacia gubernamental y percepciones ciudadanas, se identifican falencias en la disposición de mecanismos de control por parte de la ciudadanía que posibiliten revisar la actuación del gobierno (accountability) y hacerse oír por este.**

Se verá en este capítulo que las atribuciones del gobierno no se ven limitadas en forma fundamental por la actuación de otros organismos del Estado. El ejecutivo ha tenido los recursos y la información suficiente para tomar decisiones. En lo que respecta a las reformas importantes y de largo plazo, el gobierno dispone de herramientas para manejar la agenda legislativa y buscar consenso. Sin embargo, como se analiza en el capítulo sobre Congreso y elecciones, existen mecanismos institucionales que hacen difícil que una coalición política logre una mayoría de escafios en el Congreso (sistema electoral), y otros que imponen requisitos de supramayorías extremadamente altos para

poder aprobar reformas de fondo (sistema de quóruns). Por su parte, los líderes electos cuentan con mecanismos para controlar a los funcionarios administrativos, quienes, a su vez, actúan dentro de límites legales y participan de esfuerzos continuos de modernización de la gestión del Estado.

Un aspecto deficitario de la capacidad de los gobiernos de ser eficaces dice relación con el involucramiento y la participación de la población en la toma de decisiones. La consulta ciudadana es una práctica poco habitual, si bien se reconoce el esfuerzo por institucionalizarla a través de reformas legales que apuntan a la obligatoriedad de la consulta y al fomento del contacto y de la retroalimentación con los ciudadanos durante el proceso de implementación de políticas de gobierno. Conquistas recientes como el aumento de la transparencia y el reconocimiento del derecho al acceso a la información favorecen el interés de las personas por conocer los asuntos públicos y facilitan la posibilidad de exigir cuentas a los gobernantes.

¿Hasta qué punto el gobierno electo es capaz de influenciar o controlar aquellas cuestiones importantes para la vida de los ciudadanos, y en qué medida cuenta con la información, organización y recursos para hacerlo?

La capacidad de un gobierno para llevar adelante procesos de cambio sustantivo en el país está condicionada desde distintos frentes. La legislación y normativa vigente establecen las prerrogativas y límites que enfrenta el gobierno para responder a las demandas ciudadanas, creando un arreglo institucional que enmarca su rol y el de otros actores en la definición, diseño e implementación de políticas públicas y en las decisiones de inversión. Al mismo tiempo, la posibilidad del ejecutivo de actuar de manera efectiva en respuesta a las necesidades de los ciudadanos se ve afectada por la disponibilidad o falta de recursos económicos que le permitan un nivel de gasto acorde con los requerimientos de la población. También es preciso que el gobierno cuente con canales de acceso a información relevante para la

toma de decisiones que den cuenta de las necesidades y preocupaciones de la población. A su vez, la manera como se organiza la institucionalidad de gobierno para la definición de las políticas públicas a desarrollar define capacidades concretas de responder a las demandas, necesidades y expectativas ciudadanas, a la vez que se concretan las metas establecidas por cada gobierno.

En esta sección se revisan en detalle cuatro aspectos: i) el poder e independencia de los gobiernos para llevar adelante sus políticas, considerando atribuciones y facultades del Ejecutivo y de otros poderes y organismos del Estado; ii) la organización del gobierno respecto de la definición de las políticas públicas que implementará; iii) la disponibilidad de recursos para su ejecución,

teniendo en cuenta principalmente el crecimiento económico y el nivel de gasto público, y iv) el acceso a la información, que permite diagnosticar las necesidades sociales.

Se concluye que el Ejecutivo ha influenciado y controlado cuestiones importantes para la vida de los ciudadanos. Los gobiernos de Chile han tenido el poder suficiente para llevar adelante sus programas e implementar las políticas que han deseado, sin mayores inconvenientes, gracias al papel preponderante de la presidencia en la institucionalidad chilena, que cuenta con amplias atribuciones de gobierno y legislativas, sumado a que la labor de otros poderes y organismos del Estado no han sido limitantes graves para los objetivos del gobierno ni le han restado autonomía.

Desde 1990 los gobiernos han enfrentado un escenario económico favorable, ya que Chile no ha sido seriamente afectado por las crisis económicas como otros países de la región. Esto ha permitido que existan importantes recursos para el desarrollo de una agenda social que ha ido aumentando su alcance en forma consistente.

Respecto de la disponibilidad de información relevante para el diseño de políticas públicas, el gobierno cuenta con mecanismos para levantar información social importante, principalmente mediante la aplicación de encuestas que analizan expertos de diversos ministerios. No obstante, las posibilidades de retroalimentación con la ciudadanía se han limitado por el escaso involucramiento ciudadano en la gestión pública, lo que dificulta el reconocimiento de demandas sociales emergentes.

En cuanto a la organización del gobierno en la definición de políticas públicas, se observa que si bien la toma de decisiones recae siempre en el Presidente, depende en gran medida del estilo de gobierno que imponga, es decir, si la preponderancia la tendrán sus asesores directos o los ministerios, y qué ministerios. En consecuencia, la coordinación de las políticas públicas y de la labor de los ministerios para el cumplimiento

de los objetivos de gobierno no está totalmente institucionalizada, sino que responde a criterios políticos que restan certidumbre a los resultados esperables.

Atribuciones del gobierno y equilibrio de poderes

La capacidad de un gobierno de ser eficaz en materias de interés ciudadano está condicionada por las funciones que le otorga la ley a los distintos poderes del Estado. Chile posee un régimen presidencial con un Ejecutivo fuerte y, por ende, el gobierno cuenta con amplias atribuciones para tomar decisiones de alto interés ciudadano.

La Constitución de la República de Chile establece que el Poder Ejecutivo recae en la figura del Presidente y define sus atribuciones como jefe de Estado. La Constitución explicita que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente, y que su autoridad se extiende a todo lo relacionado con la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República. Dado que el Estado debe garantizar los derechos de las personas a la vez que el acceso a bienes y servicios básicos y su bienestar en general, el Presidente es depositario de la autoridad para tomar decisiones en diversas materias. Las principales ocupaciones del Presidente y su gobierno se pueden resumir de la siguiente forma: definición y ejecución de la política exterior del país; definición y ejecución de las políticas de defensa del país ante amenazas externas; definición y ejecución de las políticas conducentes a la mantención del orden público al interior del territorio nacional; definición y ejecución de políticas para el fomento y la regulación de la actividad económica y el desarrollo del país, y definición y ejecución de programas y políticas orientadas a garantizar la prestación de bienes y servicios tanto públicos como privados de alta relevancia social.

En Chile, el gobierno está compuesto por el Ejecutivo, que comprende al Presidente y su gabinete de ministros. El poder Legislativo, compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado, cuyos integrantes son elegidos periódicamente, más allá de su función de

crear leyes, debe servir de contrapeso al poder del Ejecutivo. En un esquema de poderes equilibrados, el Congreso bicameral limita la discrecionalidad del Presidente, en tanto las leyes que rigen el país deben ser discutidas y acordadas en ambas Cámaras. Los proyectos se debaten en comisiones antes que en sala, lo que supone una mayor necesidad de consenso, puesto que para que un proyecto de ley se concrete debe pasar por las tres etapas (para el detalle del proceso, ver capítulo sobre Congreso). Sin embargo, el poder del Legislativo, en lo que refiere a las políticas públicas implementadas por el gobierno, no tiene facultades que incidan en la implementación de dichas políticas por sobre el del Ejecutivo. Si bien ambos poderes del Estado cumplen una función constitucional en la elaboración de políticas, el Ejecutivo es el que define qué políticas se ejecutan en el corto y mediano plazo. Las políticas de largo plazo se traducen en leyes, que son revisadas, modificadas y aprobadas por los miembros de ambas Cámaras del Congreso.

En la práctica, el protagonismo del Ejecutivo es mucho mayor dado que posee más amplias atribuciones. El Ejecutivo puede manejar los temas que le ocupan, actuando en el marco de la ley y sin arreglos que requieran aprobaciones del Legislativo, mientras busca el apoyo suficiente para concretar reformas mayores. Es necesario mencionar que las facultades del Congreso para limitar las acciones del Ejecutivo muchas veces se ha traducido en el poder que ejerce alguna minoría sobre la mayoría de parlamentarios en materias de ley que requieren quórum especiales (sin ser necesariamente materias propias de la Constitución), lo que ha limitado la capacidad del Ejecutivo para realizar reformas en aspectos clave de la institucionalidad.

Por su parte, el Poder Legislativo cuenta con atribuciones que le permiten reducir el espacio de libertad del Presidente. En su calidad de fiscalizadores, los miembros del Congreso pueden interpelar a los ministros, oponerse a ciertos nombramientos y negarse a aprobar el presupuesto. La posibilidad de rechazar algunos de los gastos del presupuesto de la República es

una de las herramientas de negociación más importante que poseen los miembros del Congreso. Su aprobación se condiciona a la introducción de ciertas modificaciones que interesan a los parlamentarios o a la promesa de legislar en materias que interesan a los partidos de oposición. Usualmente, al presentar el presupuesto se considera un espacio para la negociación y en qué aspectos una y otra parte están dispuestas a ceder.

Desde 1990, debido en gran medida al sistema electoral, la oposición y el oficialismo han mantenido una suerte de empate en su representación en ambas Cámaras y los gobernantes han llevado a cabo una política de acuerdos para evitar bloqueos en el Congreso, como ocurre en el caso de los nombramientos de cargos o en el trabajo en comisiones, a las que los ministros suelen asistir para discutir futuras leyes. En el caso de las interpelaciones parlamentarias, o acusaciones constitucionales, se han reconocido objetivos políticos y la finalidad es debilitar a determinadas figuras de gobierno ante la opinión pública más que una crítica profunda a la gestión o diseño de políticas públicas (ver capítulo Congreso).

El protagonismo del Ejecutivo en la definición de políticas se potencia también porque la Constitución otorga al Presidente funciones colegislativas relevantes. El Ejecutivo tiene la posibilidad de promover el cambio o la introducción de leyes, más aun, el Presidente tiene iniciativa legislativa exclusiva en diversas materias, referidas por lo general a las leyes que requieren de financiamiento, pues el Congreso no puede crear gastos por sí solo. Respecto de las materias en las que el Ejecutivo tiene atribuciones legislativas exclusivas, en el artículo 65, incisos 3, 4 y 5 de la Constitución Política de la República, se sostiene lo siguiente:

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias

señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63. Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: 1) Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; 2)

Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones; 3)

Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera

del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos; 4) Fijar, modificar, conceder

o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de

los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes; 5) Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y 6) Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

Como se analiza en el capítulo dedicado al Congreso, ante los proyectos presentados por el Presidente en estas áreas, al Legislativo solo le corresponde aceptar, rechazar o disminuir gastos u otros beneficios o servicios que proponga el mandatario. Además de la iniciativa exclusiva, el Presidente posee la facultad de intervenir en el trabajo legislativo para dar prioridad a leyes

según la importancia que él les atribuya, a través del sistema de urgencias (urgencia simple, suma urgencia y discusión inmediata). Finalmente, el Presidente posee la facultad de vetar proyectos de ley que hayan sido aprobados por el Congreso. El veto puede ser total o parcial. El Presidente puede pedir modificaciones a un proyecto ya discutido, y en el caso de que el Congreso insista en su proyecto, éste requerirá un quórum especial de dos tercios para ser aprobado. En la práctica, la mera posibilidad de que el Ejecutivo aplique vetos a la legislación se ha traducido en una importante facultad del Presidente para evitar reformas legales que no cuenten con su acuerdo, incentivando a los miembros del Congreso a buscar mecanismos informales en los cuales puedan influir en el Ejecutivo, para así finalmente lograr la aprobación de reformas que cuenten con el apoyo de amplios sectores políticos, que modifiquen los arreglos institucionales previamente existentes.

Esto significa que el Ejecutivo no solo controla la agenda, sino que también posee instrumentos de negociación que le permiten legislar temas de interés para la oposición a cambio de la aprobación de sus propios proyectos de ley.

Además del Congreso, otro actor que puede limitar las posibilidades de decidir en materia de gobierno e implementación de políticas es el Tribunal Constitucional, órgano del Estado autónomo e independiente, cuya principal función es velar por el cumplimiento de los preceptos constitucionales ya sea en lo que refiere a la aplicación de la ley o en la legislación misma. Le compete evaluar si las leyes firmadas por el Presidente son consistentes con la Constitución, a solicitud de miembros del Congreso, del mismo Ejecutivo o cuando se producen cuestionamientos conocidos acerca de la ley. Puede sancionar la ley como inconstitucional, en cuyo caso ésta no entra en rigor, sanción ante la que no procede recurso alguno.

Otro organismo relevante es la Contraloría General de la República, que fiscaliza y evalúa la labor de administración del Estado sobre la base del cumplimiento de las normas jurídicas que la

gobiernan. La Contraloría interpreta las normas jurídicas que inciden en el ámbito administrativo y emite pronunciamientos respecto de su apropiado cumplimiento por parte de los distintos organismos de la administración que fiscaliza. La labor de la Contraloría no limita de manera importante la capacidad del gobierno de ejecutar políticas públicas, ya que no es esa su función sino asegurar una práctica de administración conforme a las leyes y la probidad. Puede demorar aquellos procesos que son producto de una revisión y a veces las decisiones presidenciales deben dar pie atrás. De manera similar al Legislativo, la Contraloría puede imponer al gobierno una dificultad a la hora de realizar reformas mayores, que son objeto de profunda revisión.

Organización del gobierno

En este apartado se analiza la organización del gobierno y los papeles de las distintas instituciones pertenecientes al gobierno central en el diseño e implementación de políticas y en la definición de los lineamientos generales de las políticas que lleva a la práctica la agenda presidencial.

En Chile, la estructura que da lugar al desarrollo de las políticas se ubica al interior del Ejecutivo. Si bien el Legislativo tiene un rol fundamental en las políticas de largo plazo —que requieren de leyes y acuerdos políticos para su consecución—, en el corto y mediano plazo es el Ejecutivo quien actúa dentro de los márgenes legales y define qué política implementar. Resulta interesante, entonces, conocer cómo se organiza el Ejecutivo, cómo decide cuáles políticas públicas implementar, cómo aborda las temáticas hacia las cuales se orientan y cómo coordina el trabajo de los distintos sectores para el cumplimiento de la agenda presidencial.

A la cabeza de la estructura del diseño de las políticas se encuentra el gobierno. Legalmente, la definición de políticas es una función que compete al Presidente de la República y a sus ministros, quienes actúan como asesores del Presidente en sus respectivos sectores. La Constitución expresa que el Presidente, como jefe de Estado, tiene la responsabilidad y facultad de garantizar los derechos protegidos por

la Constitución y las leyes, y que conduce las políticas necesarias para asegurar el apropiado acceso de los ciudadanos a bienes y servicios que requieren. Dada su especialización, los ministerios y subsecretarías se encargan de elaborar y proponer al Presidente políticas en su respectivo ámbito de competencia y de supervisar su ejecución una vez aprobadas por la máxima autoridad. Bajo el ministro se encuentran los subsecretarios, quienes deben coordinar la acción de los distintos órganos y servicios públicos del sector, ejercer la administración interna del ministerio y subrogar al ministro.

Respecto de la labor que deben desempeñar los ministros en el seno del gobierno, la Constitución Política de la República de Chile señala en su artículo 33:

Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado. La ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares. El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley orgánica 18.575 establece:

Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones. Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. Solo en forma excepcional, en los casos que determine la ley, un Ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución.

A su vez, cada sector o cartera ministerial posee distintos actores institucionales encargados de definir y ejecutar las políticas públicas. Además de las máximas autoridades de cada ministerio, participan también los equipos de trabajo de divisiones y departamentos ministeriales, junto con los representantes de los servicios públicos (centralizados o autónomos) y organismos o agencias pertenecientes al sector. Respecto de la posición de los servicios públicos en la estructura de gobierno, el artículo 28 de la Ley orgánica constitucional de bases generales del Estado establece lo siguiente:

Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o súper vigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27. Así mismo, la Ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o súper vigilancia directa del Presidente de la República.

Algunos de estos servicios dependen administrativa y funcionalmente de un ministerio, así como el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) depende del Ministerio de Agricultura, el Servicio Médico Legal del Ministerio de Justicia, el SERVIU del Ministerio de Vivienda, etcétera. Estos servicios cumplen funciones definidas por ley y sus máximas autoridades son por lo general de confianza del Presidente y nombradas por él, si bien cada vez más este tipo de cargos se selecciona a través de concursos públicos mediante el sistema de Alta Dirección Pública. Otros servicios, que son independientes funcional y administrativamente, se relacionan con el Ejecutivo a través de ministerios, como las superintendencias y el Registro Civil, entre otros, y sus directivos son cargos de confianza. Finalmente, algunas agencias involucradas en la ejecución de políticas están establecidas

como corporaciones de derecho privado, pero igualmente se relacionan con el Ejecutivo por intermedio del ministro, y sus autoridades son de confianza del Presidente y del ministro. Es el caso de la Corfo, de la Conaf y de Indap, entre otras. Todos estos servicios y agencias cuentan con personas expertas en su área de competencia, que frecuentemente participan de las reuniones en las cuales se elabora la política y en los equipos encargados de definir y precisar contenidos. Esto es así porque la implementación de dichas políticas recae en ellos o porque las actividades asociadas a la política tienen un efecto en el trabajo desarrollado por los servicios o agencias. No obstante, las decisiones finales recaen en las autoridades ministeriales.

Cuando se requiere discutir y consensuar los contenidos y objetivos de una política —generalmente, en los casos en que se necesita de una nueva ley—, se forman comisiones asesoras presidenciales por decisión del Ejecutivo. En dicha instancia participan las máximas autoridades de los ministerios involucrados, además de expertos del mundo académico y representantes de sectores políticos ajenos al gobierno. Dichas comisiones elaboran documentos para definir políticas o diseñar proyectos de ley que luego se discuten en el Congreso.¹

La agenda presidencial considera el conjunto de temáticas que se debe abordar a través de políticas y programas públicos. El diseño específico de las políticas y programas está a cargo de equipos que operan bajo la autoridad de los ministros y subsecretarios, y que finalmente es aprobado por el Presidente. No obstante, los grandes temas de la agenda presidencial, las problemáticas y las estrategias políticas necesarias para responder a las prioridades del gobierno, los decide principalmente el Presidente junto con su equipo de asesores y los ministros.

Según lo establecido en las leyes de la República, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública es el primer ministerio en orden de precedencia

¹ El funcionamiento de las comisiones en el Congreso se describe en forma pormenorizada en el apartado dedicado a la eficacia del Parlamento.

dentro del gabinete. Es el encargado del orden y de la seguridad interior, y del gobierno político y local de la República. Bajo su autoridad se encuentran los representantes del gobierno central a lo largo del territorio: los intendentes regionales y los gobernadores provinciales. Corresponde además al Ministerio del Interior hacerse cargo de todas las materias que no están bajo la autoridad de otro ministerio, de modo que puede controlar variados temas. Los ministros que han ocupado este cargo han actuado como voceros de gobierno, vicepresidentes y coordinadores de las tareas del gabinete, en tanto son por lo general las personas de mayor confianza del Presidente. En muchos casos le ha correspondido al ministro del Interior presidir comités de Ministros originados para discutir políticas y proyectos de ley con impacto en diversos sectores.

Por su parte, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres) es el encargado de coordinar el trabajo de los otros ministerios en materia de políticas públicas y de la relación del gobierno con el Congreso. Debe buscar acuerdos y negociar para que los parlamentarios aprueben los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo al Congreso. También debe hacer un seguimiento al trabajo realizado por los distintos ministerios y vigilar el cumplimiento de los objetivos planteados por el gobierno. En la actualidad, la Segpres se encarga de procurar que la agenda del Presidente se cumpla. Una de sus unidades se encarga especialmente de coordinar las políticas públicas conducidas dentro de cada ministerio para dicho propósito. Sin embargo, desde 1990 esta labor no se ha concentrado siempre en la Segpres. Además de los ministerios mencionados, en el desarrollo y coordinación de políticas públicas tienen gran injerencia los asesores presidenciales. Además de la asesoría que, como señala la ley, recibe el Presidente de sus ministros, cuenta con un equipo de asesores de confianza que trabaja desde la presidencia. La formalidad de esta instancia de asesoramiento no está definida por la ley y el papel que ha jugado ha variado en el tiempo.

El hecho de que el acento del rol coordinador de la Segpres dependa de la decisión del Presidente y no corresponda a una definición

formal es un aspecto problemático para el desarrollo de políticas públicas. La coordinación del gabinete supone orientar de manera eficiente los medios de los que se dispone para cumplir con la agenda de políticas públicas y legislativa, esto es, con la labor de cada ministerio. Supone también facilitar el trabajo conjunto de las distintas carteras y evitar conflictos cuando determinada temática afecta a dos sectores. Por otra parte, implica dar seguimiento al trabajo de cada sector monitoreando el cumplimiento de las prioridades del gobierno. Esta es una tarea compleja en tanto se deben congeniar criterios políticos y técnicos, siendo beneficioso que dicha labor y autoridad sea identificable en una unidad específica para ello.

Disponibilidad de información

Para que un gobierno sea capaz de responder a las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos es preciso que acceda a información actualizada y relevante referente a las principales áreas de interés gubernamental, a las problemáticas sociales y a las demandas ciudadanas. Dicha información es vital para que el gobierno disponga de un diagnóstico actualizado de la realidad del país, que permita definir prioridades y estrategias de acción. En este sentido, puede decirse que los gobiernos de Chile sí disponen de la información necesaria.

El gobierno chileno cuenta con mecanismos para la recolección sistemática de datos relevantes para su labor. Uno de ellos son las encuestas, las cuales han ido aumentando en número y agregando contenidos. Con regular periodicidad se aplica en Chile la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN, que permite obtener un registro sobre las condiciones socioeconómicas de la población del país. Con ella se recaba información sobre educación, trabajo, salud, vivienda, ingresos y otros temas emergentes, en una muestra con representatividad a nivel nacional, regional y comunal, tanto para zonas urbanas como rurales. A partir de esta encuesta se construyen estadísticas de pobreza para el país, y es uno de los instrumentos más importantes que tiene el gobierno para conocer las necesidades de la población. Cabe destacar también el uso permanente de la Ficha de Protección Social

como instrumento principal de identificación de beneficiarios de programas sociales con el fin de focalizar el gasto social. También se realizan periódicamente la Encuesta Nacional de Empleos, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, la Encuesta Nacional de Juventud, y la Encuesta de Presupuestos Familiares. De aplicación menos regular se han realizado encuestas a nivel nacional en áreas como: salud, uso del tiempo libre, relaciones de género, consumo cultural, pequeñas y medianas empresas, innovación, pueblos originarios, niños y adolescentes, personas en situación de calle, entre otras.

Es necesario mencionar que el interés por obtener información en áreas de políticas sociales prioritarias no necesariamente se ha acompañado de un trabajo sistemático para conocer las nuevas inquietudes que se generan en la ciudadanía o las problemáticas que afectan a grupos minoritarios de la población.

Por un lado, el énfasis puesto en los grupos vulnerables desde un punto de vista socioeconómico o en las reformas constitucionales dirigidas a librar a la democracia de resabios autoritarios, ha disminuido la atención por las problemáticas relacionadas con la promoción de la igualdad de género y respeto por la diversidad sexual, la transparencia y acceso a la información, la preocupación por el medio ambiente, el reconocimiento de los pueblos originarios, entre otras, respecto de las cuales se han generado reformas menores a las leyes que las regulan. Si bien estos temas son hoy parte innegable de la agenda gubernamental y pertenecen a carteras u organismos de gobierno específicos, tardaron años en pasar a tener un rol protagónico en el abanico de políticas impulsadas por los gobiernos. En muchos casos, gracias a los periodos de campaña electoral se ha hecho patente la preocupación de las personas por tratar temas nuevos, obligando a candidatos y partidos a incorporarlos en sus plataformas políticas.

En tanto la frecuente publicación de estudios de opinión por parte de entidades privadas permite también relevar y complementar la información obtenida por los instrumentos oficiales. Habitualmente estas encuestas consultan acerca de las

principales preocupaciones de los ciudadanos, siendo los temas que los encuestados manifiestan mayor preocupación o evalúan como problemáticos: empleo, salud, educación, vivienda y delincuencia. Estas encuestas permiten que el gobierno de turno tenga presente que ciertos temas contingentes son efectivamente un ámbito en el cual se requiere su atención y acción.

Finalmente, la escasez de espacios de participación para los ciudadanos y ciudadanas, sujetos o demandantes de nuevas intervenciones estatales, ha redundado en una baja retroalimentación de las políticas públicas implementadas por los gobiernos. La promulgación de la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en febrero de 2011, puede significar un avance en esta línea, en tanto introduce el principio de Participación Ciudadana en la Gestión Pública en la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado y un Título especial, que concreta algunas formas de participación en los órganos del Estado a través de normas generales destinadas a ese propósito. Entre ellas destaca el ejercicio del derecho a la información ya existente con la ley de acceso a la información pública la práctica de cuentas públicas anuales, que debe dar respuestas a inquietudes ciudadanas y la creación de consejos consultivos de organizaciones de la sociedad civil.

Disponibilidad de recursos

Chile se encuentra en buen pie en lo que respecta a la disponibilidad de recursos para financiar políticas públicas e inversiones, sobre todo si se consideran los niveles de gasto social en periodos de mayor y menor crecimiento económico. En este capítulo no se considera la recaudación tributaria para calificar la disponibilidad de recursos de los gobiernos, especialmente porque la discusión sobre una reforma tributaria que aumentaría los recursos fiscales para financiar reformas en la prestación de servicios sociales está en pleno desarrollo.

El país se ha destacado en la región por su desempeño económico desde mediados de la década de los ochenta. Durante el periodo 1990-2012,

en Chile el producto creció cerca del 5% en promedio. Los únicos años durante los cuales el PIB disminuyó con respecto al año anterior fue en 1999 y 2009, lo que se explica en gran medida por efectos atribuibles a la crisis asiática y financiera, respectivamente. Este crecimiento contrasta con la situación de otros países de la región, donde ha sido menor y los periodos de recesión más extensos. Gracias a los resultados económicos el presupuesto del gobierno no ha sufrido ajustes que signifiquen una reducción en el gasto en áreas sociales sensibles y que han sido reconocidas como prioritarias. Esto es destacable en tanto en Latinoamérica el gasto social ha tendido a un comportamiento procíclico, presentando contracciones en los momentos de crisis.

Desde el retorno a la democracia en la década del noventa, los gobiernos se ocuparon de mantener la estabilidad macroeconómica del país y la disciplina fiscal, de avanzar en el fortalecimiento institucional y de generar una red de protección social que mejorara la calidad de vida de las personas y familias más pobres o sin acceso a servicios básicos. En proporción, el gasto público ha priorizado las áreas de educación, salud, vivienda y previsión, en comparación con el total de los presupuestos del país para cada año. Entre 1990

y 2012 el promedio de gasto de los gobiernos no ha variado mayormente en relación al PIB.

Pese a esta estabilidad y a que el gasto social chileno, en torno al 13% del PIB, es de los más altos de la región, éste se encuentra por debajo del que realizan Argentina, Brasil o Uruguay (cercano al 20% del PIB) y muy por debajo de otros países de la OCDE. Además, si bien el gasto social en Chile se ha mantenido estable, el promedio de la región ha aumentado en 5% desde los años noventa, tendencia al alza a la cual Chile no se sumó sino hasta años más recientes.

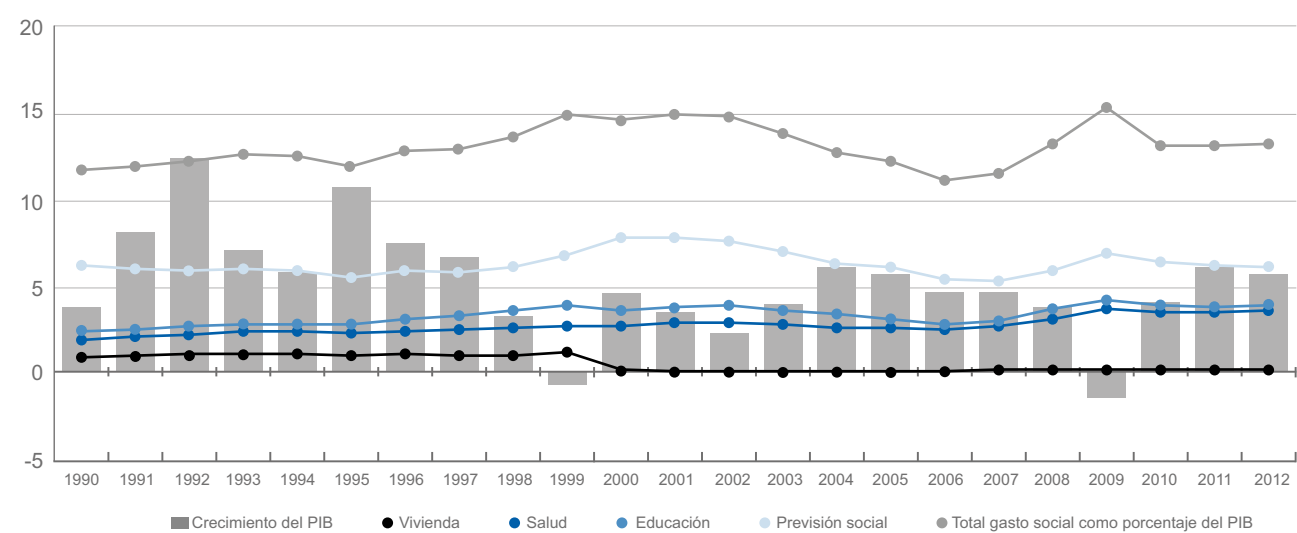
TABLA 1
Gasto social en relación con el PIB, por gobiernos, 1990-2012

	Gasto total del gobierno central (% PIB)	Gasto social del gobierno central promedio* (% PIB)
1990-1993	21,6	12,2
1994-1999	22,1	13,2
2000-2005	20,8	14,1
2006-2009	19,7	13,5
2010-2012	21,6	15,3
1990-2012	21,2	13,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, "Informe de finanzas públicas".

* Se considera el gasto en salud, educación, vivienda y previsión social.

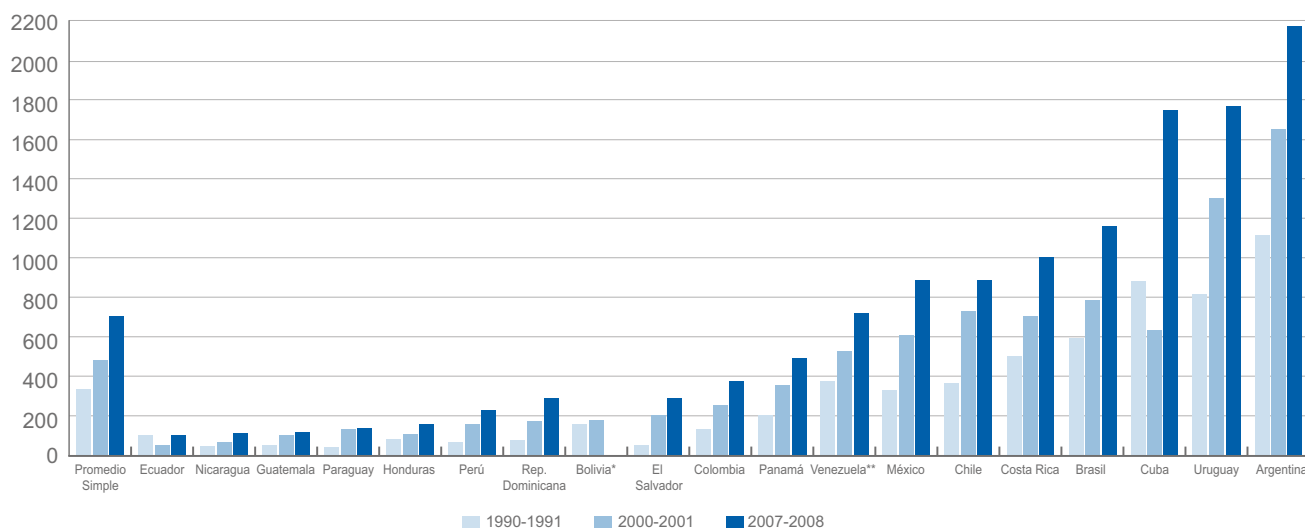
GRÁFICO 1
Crecimiento y gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB, 1990-2012



Fuente:

GRÁFICO 2

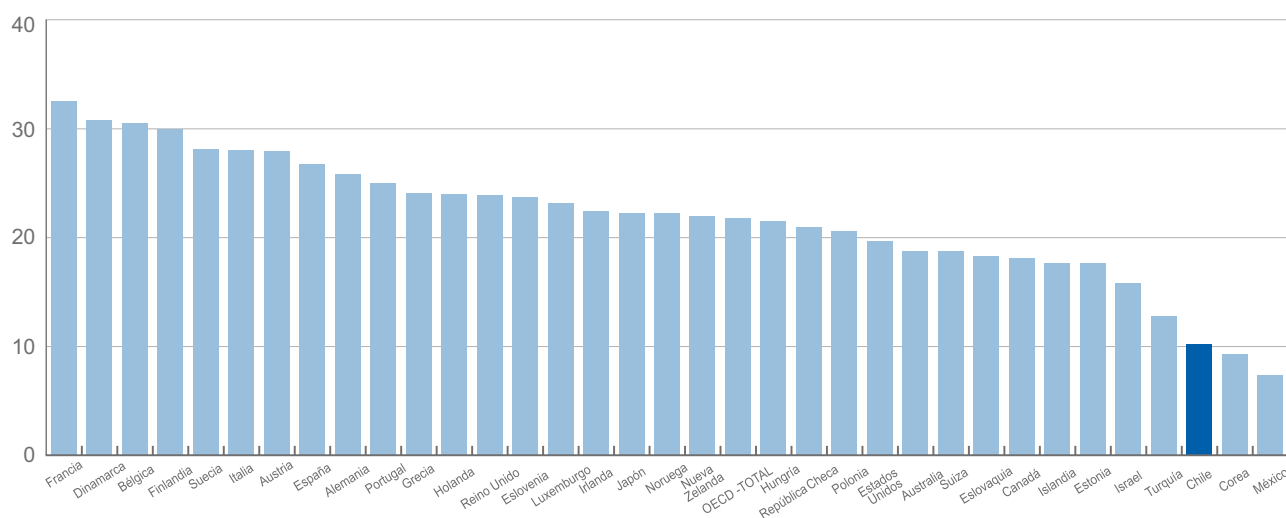
Gasto público social per cápita en Latinoamérica (en dólares PPC 2000), 1990-2008



Fuente:** *

GRÁFICO 3

Gasto público social en países de la OCDE en 2012 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de gasto social de la OCDE, 2013.

Eficiencia del gasto social: Desarrollo Humano y pobreza

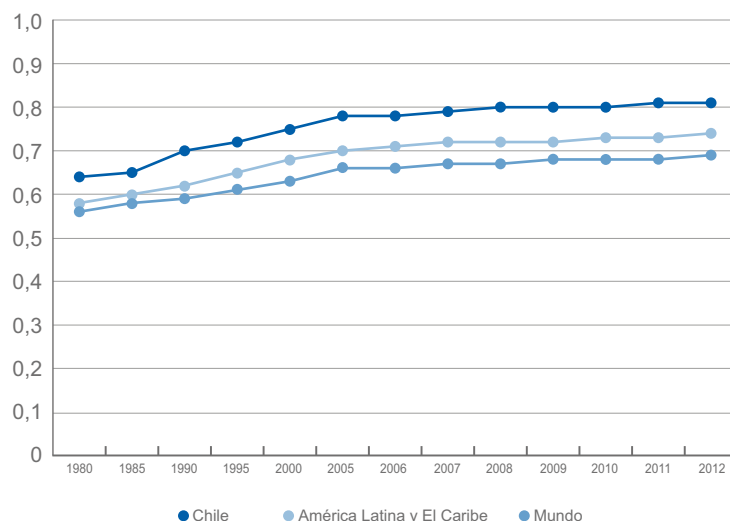
El Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el PNUD, es uno de los principales indicadores del grado de avance de los países en la calidad de vida de sus habitantes. En esta medida del bienestar de la población, que considera las dimensiones de salud, educación e ingreso,

Chile destaca como el país de mejor desempeño en la región. Desde 1980 el IDH ha aumentado anualmente en un promedio de 0,9%, desde un valor de 0,638 en 1980 hasta 0,819 en 2012. Esta cifra ubica a Chile en el número 40 del ranking de Desarrollo Humano del mundo para este último año. Este aumento en el índice es más pronunciado para Chile que para el promedio

de la región y el resto del mundo en el periodo mencionado. La diferencia entre el IDH de Chile y el promedio para Latinoamérica y el Caribe ha aumentado sobremanera entre 1980 y 2012.

Las cifras de pobreza también son positivas para el país si se considera que, a partir de los datos de la encuesta CASEN, la pobreza y la indigencia en Chile se han reducido en forma importante entre 1990 y 2011. Al comienzo de la década de los noventa, el 38,9% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza y el 13% de los chilenos era indigente. Dichos valores bajaron en veinte años al 14,4% y al 2,8%, respectivamente. Estas mejoras son atribuibles a los esfuerzos realizados por centrarse en los programas sociales destinados a la superación de la pobreza, que se convirtió en una de las principales metas de los gobiernos democráticos desde 1990. La focalización del gasto público es la estrategia que se ha usado especialmente desde la década de 1980 en adelante, a través de programas sociales que apuntan a que sean las familias y las personas con menos recursos quienes reciban una mayor proporción de la ayuda estatal. Para ello es necesario definir qué características debe tener un beneficiario de programas sociales y luego identificarlo concretamente en la población, tarea que no resulta simple dada la coordinación institucional que requiere. En el país, los sistemas de información sobre beneficiarios de programas tienen amplia cobertura en tanto la información se obtiene a través de los gobiernos locales y se comunica hacia los distintos niveles de administración del Estado. Actualmente se están realizando esfuerzos por modificar los criterios de identificación y selección de beneficiarios, además de la sistematización de los datos de los beneficiarios, de manera que distintos programas sociales utilicen la misma información. Hay consenso en la necesidad de generar un sistema único e integrado de información al cual puedan acceder los distintos organismos del Estado que tienen injerencia en las políticas sociales.

GRÁFICO 4
Evolución del IDH en Chile, 1980 - 2012



Fuente: Elaboración propia desde el sitio Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano, consultado en abril de 2013, disponible en <http://hdrstats.undp.org>

Los datos sobre el IDH y los resultados basados en cifras de pobreza, que consideran el ingreso en un momento determinado, son alentadores. No obstante, esconden características dinámicas de la pobreza. Muchos chilenos cruzan la línea de la pobreza repetidamente a lo largo de su vida en ambas direcciones. La razón es que su ingreso es muy sensible a situaciones que afectan a la persona y su familia, como el desempleo, la enfermedad de un familiar, las catástrofes naturales, entre otras. **Si bien un porcentaje importante de la población no es pobre, corre el riesgo de serlo ante algún hecho imprevisto.** Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando el hogar cuenta con una única fuente de ingresos y la persona no ha sido capaz de ahorrar lo suficiente o no tiene acceso a crédito por sus antecedentes comerciales. A lo anterior se suma que las cifras de pobreza no se distribuyen de forma aleatoria en la población del país, sino que se relacionan con procesos multidimensionales que afectan mayormente a los sectores indígenas, a los niños, a las mujeres y a localidades específicas.

¿Cuán eficaz y abierto al escrutinio es el control ejercido por los líderes electos y sus ministros sobre su personal administrativo y otros organismos ejecutivos?

La capacidad de un gobierno de llevar adelante un programa y de responder a las necesidades de los ciudadanos no solamente está definida por las características de las autoridades políticas electas y sus atribuciones, sino también por las particularidades del aparato administrativo y de los funcionarios públicos que permiten hacer efectivo el gobierno del país. La gobernanza o buen gobierno se desarrolla en el seno del Estado como el conjunto de instituciones del sector público especialmente preparadas para llevar a cabo las actividades vinculadas con el programa político previamente diseñado. En este sentido, las autoridades y los funcionarios a cargo de la administración interactúan a partir de trabajos cotidianos disímiles. El equilibrio que proporciona el trabajo de ambas esferas depende de los arreglos a los cuales los actores de las distintas posiciones políticas logren acceder y plasmar en la legislación de cada país, y debe permitir tanto el trabajo responsable y permanente de la administración pública como el desarrollo de las nuevas políticas que los representantes electos deseen implementar.

En este apartado se describe la relación entre los líderes electos, o máximas autoridades políticas, y el aparato administrativo del gobierno. Se busca entender si las decisiones tomadas por quienes representan a los ciudadanos pueden ser efectivamente transmitidas e implementadas por una burocracia preparada, eficiente y obediente, de manera que el programa de gobierno aprobado por los ciudadanos en las elecciones se pueda concretar y no encuentre trabas o limitantes en la propia administración gubernamental. Para ello es necesario observar las normas y estatutos que definen la función pública y las posibilidades de la autoridad política de ejercer control sobre la administración; más precisamente, de que el control garantice una conducción efectiva del gobierno por parte de quienes han sido seleccionados para ello y evite lógicas en las cuales el aparato administrativo define o limita los espacios de decisión efectiva de las autoridades políticas.

A continuación se expone que la administración general del Estado está regulada con precisión en relación con: sus principios, deberes y derechos funcionarios; el respeto irrestricto de la jerarquía; escalafones y sueldos; tipos de relación contractual, de forma estandarizada para los distintos servicios y organismos de administración del Estado.

En general, la administración pública en los últimos años ha aumentado los niveles de profesionalización y de exigencia hacia los empleados del sector, mediante la contratación de un número mayor de profesionales y de una creciente proporción de trabajadores públicos con vínculos contractuales cuya renovación se evalúa anualmente, permitiendo un espacio para la suspensión de la relación laboral si así correspondiese. Esto último, junto a un crecimiento de contrataciones a honorarios por parte de los organismos públicos, también ha generado importantes críticas, en tanto una creciente proporción de personas que trabajan para el Estado dependen de las evaluaciones que las autoridades políticas puedan hacer sobre ellos (lo que es particularmente sensible en los cambios de administración), e incluso, no cuentan con los derechos laborales de los que son beneficiarios todos los trabajadores del país, al no contar con contratos formales. Finalmente, un hito importante en el proceso de profesionalización de la burocracia estatal ha sido la implementación desde 2003 del Sistema de Alta Administración Pública, que ha permitido definir capacidades mínimas necesarias para que varias autoridades públicas de alto rango ocupen su cargo. En la práctica, este sistema ha establecido un eslabón intermedio entre los funcionarios públicos de carrera y las autoridades de gobierno, que acceden al poder a través de lógicas electorales.

La mejora en el equilibrio que el país ha alcanzado entre el gobierno (conformado por los candidatos electos y los puestos de confianza designados por ellos) y el Estado (conformado por

los funcionarios públicos), ha permitido transmitir estabilidad en términos de gestión técnica y flexibilidad en términos de adaptación a los proyectos políticos específicos de cada mandato. Sin embargo, este equilibrio aún tiene amplio margen para mejorarse, a través de una efectiva aplicación de los principios de la administración pública en todos los sectores, especialmente en materias de ascensos y de designación de altos cargos públicos.

Principios de la administración pública

Las autoridades políticas electas en el país deben responder ante los ciudadanos por sus acciones en el cargo, relacionadas con la dictación de políticas públicas conducentes eficaz y eficientemente al bien común deseado. En Chile, para cumplir las políticas públicas dictadas, las autoridades electas tienen la facultad de nombrar una serie de personeros, con responsabilidades específicas, sobre una materia o territorio en particular. Por un lado, y como señala la Constitución y el estatuto administrativo, los ministros de Estado son “colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y la administración del Estado”, y son nombrados y removidos a su discreción, de la misma manera en que lo son los secretarios regionales ministeriales y jefes de división o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes, y los jefes superiores de servicios o equivalentes (salvo los rectores de instituciones de educación superior). Estos personeros están a cargo de áreas sectoriales, a partir de la organización que el Ejecutivo le entregue al Estado. Por otro lado, el Presidente de la República tiene la potestad de nombrar representantes en diversas áreas administrativas del país –intendentes en las regiones y gobernadores en las provincias–, que se encargan de ejecutar las directrices emanadas desde el gobierno central en los territorios específicos.

Para cumplir con sus objetivos, el Estado depende del trabajo de los funcionarios públicos, los cuales a través de un entramado burocrático regido por una serie de reglas y mecanismos previamente establecidos y de carácter público, permiten a cada uno de los ciudadanos acceder

a las diversas reparticiones estatales que ejecutan el poder.

La legislación chilena especifica los lineamientos fundamentales que deben regir la administración del Estado en su Ley 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado (en adelante, LOCBAE), publicada originalmente en diciembre de 1986, que establece los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, probidad y publicidad, entre otros, que deben observar todos los funcionarios públicos.

Si bien la Constitución de la República no hace alusión a los preceptos que deben guiar la administración del Estado, sí consagra la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a los empleos públicos (artículo 19, inciso 17, y en el artículo 38).

El funcionario de la administración pública

Una de las principales normativas que regula el trabajo y el desempeño de los funcionarios públicos es el estatuto administrativo (en adelante, EA), que señala específicamente cuáles serán las condiciones de ingreso, permanencia y promoción, así como los deberes y derechos de los funcionarios. En primer lugar, según lo estipulado, para ingresar a la administración del Estado es necesario cumplir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano (excepto en casos de asesorías científicas o de carácter especiales).
- Haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, cuando fuere procedente.
- Tener salud compatible con el cargo.
- Tener aprobado el nivel de educación básica y poseer un nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley.
- No haber cesado en un cargo público en los últimos cinco años, como consecuencia de haber obtenido una calificación deficiente o por una medida disciplinaria.
- No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos.
- No hallarse condenado por crimen o simple delito.

En forma paralela al reconocimiento de estos requisitos, se cuenta con dos mecanismos específicos establecidos en el EA para el ingreso de ciudadanos a la planta de funcionarios de la administración pública, a saber, la promoción al interior de la misma cartera pública y el concurso público en el último grado de la planta respectiva.

Según se menciona en el EA, para que un funcionario ingrese a la planta de la administración del Estado se realizan concursos públicos, que se efectúan en el último grado de la planta del servicio público respectivo, si y solo si no existen grados superiores a este grado que no hubieren podido proveerse mediante promociones. Estos concursos se basan en procedimientos técnicos y objetivos que deben cumplir una serie de características estipuladas en el EA. La realización de concursos públicos para acceder a los cargos en la burocracia estatal y las respectivas promociones al interior de ella traen consigo la sujeción de estos procesos a criterios meritocráticos, en la medida en que sean efectivamente públicos, libres y justos, lo que a su vez limita la libre discrecionalidad en el otorgamiento de los puestos de trabajo de la administración para cada autoridad política que accede al poder.

Además, el EA establece explícitamente las obligaciones y derechos funcionarios (en ese orden). Entre los deberes de los funcionarios públicos se detectan dos temas relevantes. En primer lugar, se señala en forma explícita que los administrativos deben cumplir con especial cuidado sus responsabilidades para con la administración del Estado, esmerándose en que su trabajo se realice prolijamente en pos de cumplir los objetivos de la institución y del Estado. En segundo lugar, una serie de incisos definen cuáles son los principios que regulan el trabajo administrativo desde una perspectiva jerárquica, en la que los subordinados están obligados a seguir las instrucciones de sus superiores siempre que estén dentro del marco de la ley, e incluso cuando esto último no sea así, en la medida que el superior jerárquico así lo indique expresamente. De esta manera, el funcionamiento jerárquico de la administración pública debiese establecer con claridad cuál es el origen de cada una de las instrucciones y acciones

del Estado, como también quién es el responsable de llevar a cabo cada una de estas órdenes, al menos en términos horizontales, dentro de una institución del Estado.

Respecto a sus derechos, los empleados públicos quedan amparados ante cualquier eventualidad negativa que surja a consecuencia del desempeño de sus funciones, ya sea que éstas afecten su salud o sean de carácter legal. Además, se entregan los derechos correspondientes al desempeño y ascenso dentro de la carrera funcionaria. Los artículos 89 y 90 del EA señalan como derechos de los funcionarios: gozar de estabilidad en el empleo y ascender en el respectivo escalafón; participar en los concursos; hacer uso de feriados, permisos y licencias; recibir asistencia en caso de accidente en actos de servicio o de enfermedad contraída a consecuencia del desempeño de sus funciones; participar en las acciones de capacitación, y ser defendidos y exigir que la institución a la que pertenezcan persiga la responsabilidad civil y criminal de las personas que atenten contra su vida o su integridad corporal con motivo del desempeño de sus funciones, o que, por dicho motivo, los injurien o calumnien en cualquier forma.

Uno de los primeros aspectos relevantes de las características del trabajo de los empleados públicos en Chile es la diversidad de relaciones laborales entre el Estado y éstos. A partir de lo establecido principalmente en el EA, los trabajadores públicos pueden desempeñarse en cargos de planta, a contrata, honorarios asimilados a grado o como jornales permanentes.

Personal de planta: empleados permanentes designados al desempeño de algún cargo asignado por ley en una institución. A este tipo de personal se le garantiza la estabilidad laboral, por acceder a la carrera funcionaria.

Personal a contrata: empleados que si bien desempeñan funciones permanentes en una institución, se adscriben a cargos de carácter transitorio a través de contratos que expiran, como máximo, el 31 de diciembre de cada año. Este plazo puede prorrogarse si se propone

dicha extensión, con al menos treinta días de anticipación, pudiendo renovarse año tras año, de manera indefinida.

Personal con contrato a honorarios: empleados que, según dictamen de la Contraloría, no son funcionarios públicos debido a que el contrato de prestación de servicios está diseñado para personas que prestan servicios externos. Sin embargo, desde 1990 un amplio número de estos empleados desempeña funciones en la administración pública, cumpliendo con obligaciones como si estuvieran contratados, pero sin contar con un sistema previsional ni de seguridad social. Estos empleados tampoco están afectos a las normas relativas al ingreso mínimo mensual, descansos, protección a la maternidad, negociación colectiva, entre otras.

Otro tipo de personal: empleados que no cumplen una función que va de acuerdo a los fines estipulados por la ley para la institución o que cumplen una labor específica al interior de la misma (estipulada en un contrato de trabajo, definida en su objetivo y su temporalidad). Generalmente se utiliza esta figura para la contratación de asesorías de expertos de alta especialización.

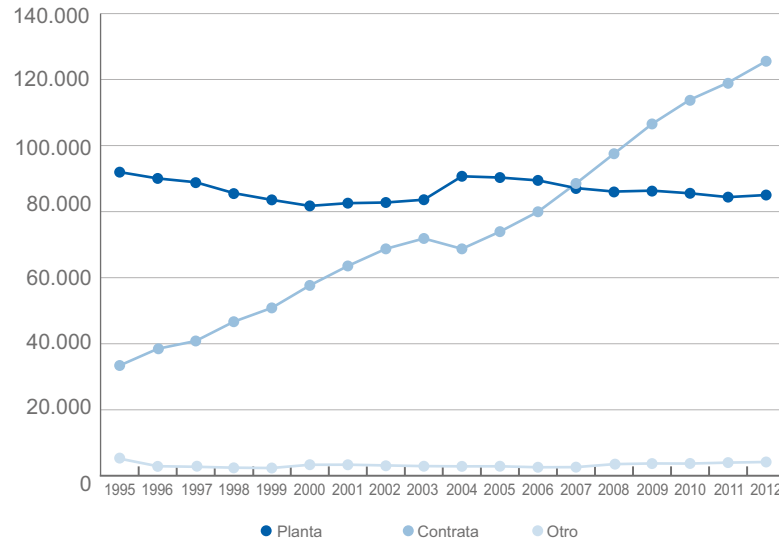
El gráfico 5 muestra la cantidad de personal que trabaja en la administración pública chilena, desde 1995 hasta 2010, de acuerdo con los tipos de vinculación con la institución respectiva. La figura no considera el personal a honorarios pues no son considerados funcionarios públicos

Si bien el número de empleados públicos de planta en la administración del Estado se ha mantenido relativamente estable en los últimos 18 años, esta situación contrasta notablemente con el número de empleados a contrata, que pasaron de ser menos de 40.000 en 1995 a más de 120.000 en 2012, superando en cantidad desde 2007 a los empleados de planta. En este sentido, en la administración pública se ha tendido a incorporar a funcionarios con una contratación y renovación de los contratos más flexible, que deja abierta la posibilidad de desvincularlos o de mantenerlos en la institución, lo que a su vez ha permitido la expansión del Estado en términos

absolutos. De todas maneras, esta flexibilidad ha sido varias veces objetada por agrupaciones de empleados públicos, ya que se percibe como un espacio para desvinculaciones discrecionales cada vez que asume un nuevo gobierno al poder.

Cabe considerar que los funcionarios que trabajan a honorarios representan una fracción importante de las personas que realizan labores para el Estado pese a no ser reconocidos técnicamente como funcionarios públicos. Según datos de la propia Dipres, el número de trabajadores a contrata fue en constante aumento entre 2006 y 2012, llegando a representar en dicho año

GRÁFICO 5
Personal en administración pública chilena, por tipo de vinculación con institución, desde 1995 a 2012*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, "Estadísticas de recursos humanos del sector público", versión 2005 y 2012.

* En este gráfico y los siguientes no se incluye a senadores, diputados ni personal de las Fuerzas Armadas y de Orden. Entre 1995 y 1999 se utilizaron las cifras que aparecen en la versión de 2005 del Informe, y desde 2000 a 2009 se utilizaron las cifras del Informe 2010.

TABLA 2
Personal contratado a honorarios, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personal con jornada parcial o sin jornada	13.018	8.673	6.883	7.693	7.553	15.668	12.788
Personal con Jornada completa	16.822	16.094	18.684	20.623	18.240	14.385	20.397
- Permanencia hasta un año	11.507	11.185	13.875	15.641	12.038	7.251	10.393
- Permanencia más de un año	5.315	4.909	4.809	4.982	6.202	7.134	10.004
TOTAL	29.840	24.767	25.567	28.316	25.793	30.053	33.185

Fuente: Dipres, Estadísticas de recursos humanos del sector público 2003-2012, disponible en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-110726_doc_.pdf.pdf.

aproximadamente un sexto de todos los trabajadores que tienen algún tipo de relación con el sector público.

Escalafones, estamentos y salarios en el sector público

El EA define los sueldos del sector público como “retribuciones pecuniarias, de carácter fijo y por periodos iguales, asignada a un empleado público de acuerdo con el nivel o grado en que se encuentra clasificado”. La norma que regula los niveles y grados que cada funcionario puede alcanzar en la administración se fija en la escala única de sueldos para el personal.

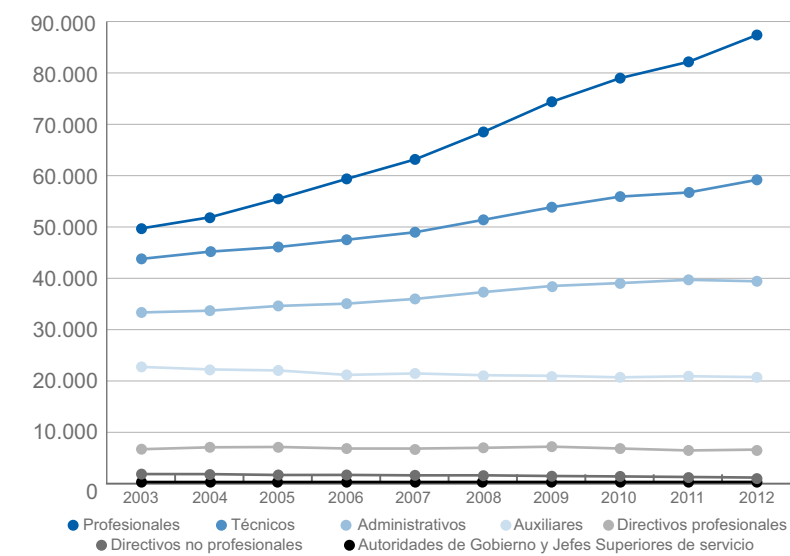
Cada uno de los escalafones y cargos establece un grado de jerarquía vertical en la escala de la administración pública. Además, reconoce la separación entre las autoridades políticas y las administrativas. Las primeras se ubican en los primeros grados, a los cuales se accede por vías electorales o por contar con la confianza de las autoridades electas; en cambio, al resto de los grados se accede por promociones al interior de la administración o concursos, ya sea a través del Sistema de Alta Dirección Pública o de concursos abiertos. El control sobre el personal administrativo por parte de los líderes electos se circunscribe entonces solo a ciertos cargos.

Estos cargos señalados anteriormente guardan relación con los estamentos al cual cada funcionario puede pertenecer, según las respectivas funciones en cada entidad pública. A partir de la definición de la Dirección de Presupuesto (2013), los empleados públicos se dividen en los siguientes estamentos: profesionales, técnicos, administrativos, auxiliares, directivos profesionales, directivos no profesionales, y autoridades de gobierno y jefes superiores de servicio.

Un aspecto relevante en torno a los salarios del sector público es su relación con el promedio de salarios en la economía general del país. Los salarios de la administración pública deben ser lo suficientemente altos como para atraer un capital humano acorde a las exigencias propias del servicio público. Pero, al mismo tiempo, no deben alcanzar niveles considerablemente altos, pues la imagen de la burocracia estatal ante la opinión pública se vería desfavorecida.

Las remuneraciones de los trabajadores del sector público, según el valor promedio, por hora han sido 1,3 veces superiores a las del total de los trabajadores del país, proporción que se ha mantenido relativamente constante para el periodo, considerando incluso el aumento de los salarios nominales para ambos grupos.

GRÁFICO 6
Cantidad de empleados públicos, por estamento y año, 2003-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, “Estadísticas de recursos humanos del sector público 2013.”

Reformas y modernización de la administración del Estado

El proceso de modernización del sector público dio un salto importante gracias a la Ley 19.882, de 2003, que “regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica”. Esta ley se dio a conocer en un mensaje del Ejecutivo enviado por el entonces Presidente Ricardo Lagos, en septiembre de 2002. Sus principales fundamentos eran:

- La necesidad de persistir en el mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas.
- Un nuevo trato laboral con los funcionarios de la administración del Estado.
- Modernizar y profesionalizar la carrera funcionaria.
- Perfeccionar la política de remuneraciones del personal.

- Establecer una nueva institucionalidad para administrar las políticas del personal.

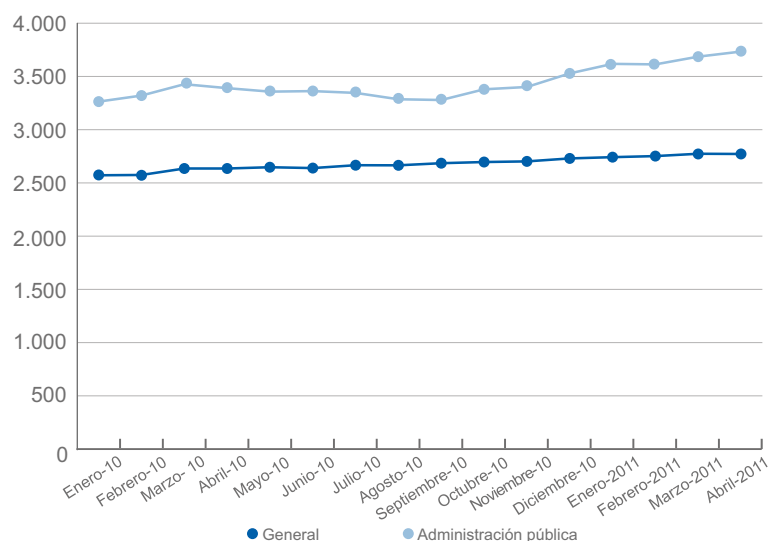
Una de las principales características de este proyecto de ley es que cristalizó algunos de los acuerdos convenidos en la negociación que el gobierno entabló con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) a fines de 2001. La relevancia de este punto tiene que ver con el peso de la ANEF en las negociaciones de los empleados fiscales con los gobiernos de turno, puesto que si bien la Constitución de la República señala expresamente que los funcionarios del Estado y de las municipalidades no podrán declararse en huelga, la agrupación ha funcionado constantemente como un grupo de presión que reúne a la mayoría de los empleados del sector, que se han movilizado y realizado amplios paros generales para la consecución de mejoras laborales y salariales.

A partir de un debate con todos los actores políticos, se logró un apoyo transversal al proyecto de ley mencionado, que fue objeto de una serie de indicaciones del Ejecutivo, entre las cuales destaca la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), dependiente de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), dirigido por un Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), cuya principal función sería la selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio del SADP.

El SADP funciona a partir de las directrices elaboradas por el CADP, que está integrado por el director nacional del Servicio Civil (cargo de exclusiva confianza presidencial) y por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado. Las principales funciones de este Consejo son conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargo de jefes superiores de servicios; revisar y aprobar perfiles profesionales de los candidatos propuestos del ramo que correspondan al jefe de servicio que se requiera proveer; proponer al Presidente de la República una nómina de entre tres y cinco de los candidatos seleccionados en el proceso de selección efectuado para la provisión de un cargo de jefe de servicio, y proponer a

GRÁFICO 7

Remuneraciones medias por hora nominal, según actividad económica, por mes. Enero 2010-marzo 2011

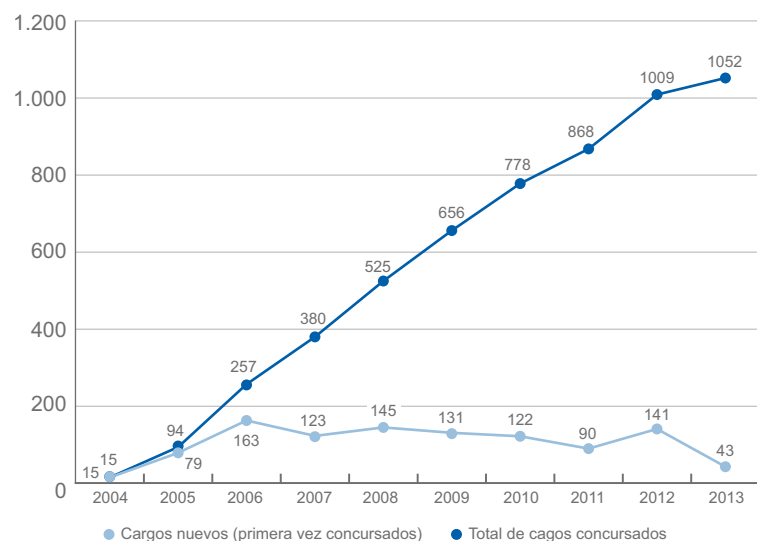


Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas de trabajo y previsión, "Compendio estadístico 2011".

* Valores en pesos. Base anual: 2009. La serie "general" incluye a los funcionarios públicos, pues al separar a los trabajadores de los distintos sectores de la economía y promediar los respectivos sueldos promedio no se reflejan los distintos volúmenes de trabajadores en cada sector.

GRÁFICO 8

Número de cargos nuevos y totales provistos por el Sistema de Alta Administración Pública por año, 2004-2013*



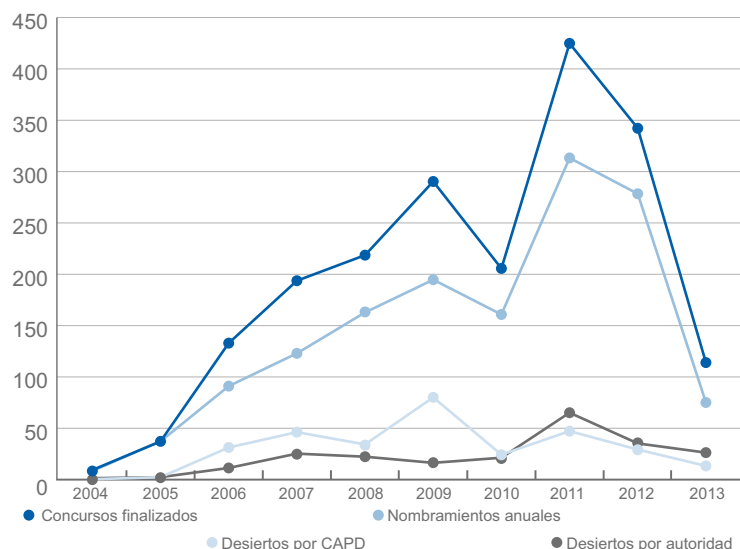
Fuente: Elaboración propia a partir de Servicio Civil, Ministerio de Hacienda, "Reporte estadístico mensual de junio de 2013".

Nota: Datos 2013 sólo hasta Junio.

la DNSC las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del SADP.

GRÁFICO 9

Número anual de concursos finalizados, nombramientos, cargos declarados desiertos por el CADP y cargos desiertos por la autoridad, en primer y segundo nivel jerárquico. 2004-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Servicio Civil, Ministerio de Hacienda, "Reporte estadístico mensual de la Alta Dirección Pública", con datos actualizados a junio de 2013.

Esta institucionalidad, establecida en definitiva por la Ley 19.882, agrega un nuevo concepto en la administración del Estado, puesto que crea un organismo que limita la libre discrecionalidad del Ejecutivo en el nombramiento de una parte relevante de los cargos directivos del aparato público. En términos prácticos, la principal innovación del SADP es la realización de concursos públicos con el objeto de generar ternas o quinas a partir de las cuales el Presidente de la República o la autoridad competente selecciona discrecionalmente a quienes en definitiva ocuparán los cargos. Este cambio introduce un nuevo tipo de funcionario del Estado que tendría una doble legitimidad de origen, ya que es tanto política como meritocrática.

Desde sus comienzos en 2004, la legislación le ha entregado al SADP una creciente responsabilidad en el nombramiento de autoridades de alto rango, expandiendo su ámbito de acción a una mayor cantidad de servicios. Los servicios públicos sujetos al ámbito de acción del SADP aparecen explícitamente en la Ley 19.882, en tanto se menciona que "[e]l Sistema de Alta Dirección Pública se aplicará en servicios

públicos regidos por el Título II de la Ley 18.575" (que corresponde a la LOCBGAE). En la ley se señalan treinta y una instituciones en las que no se aplicará esta legislación (entre ellas las subsecretarías y la Presidencia de la República), de la misma manera que "no podrán ser calificados como altos directivos públicos quienes desempeñen cargos de intendentes, gobernadores y embajadores. Tampoco se aplicará este sistema a aquellos cargos que tienen como requisito el ser servidos exclusivamente por oficiales en servicio activo de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile o la Policía de Investigaciones de Chile".

Además de este conjunto de instituciones públicas mencionadas en esta ley, hay más de cuarenta instituciones que en su propia regulación establecen que algunas de sus más altas autoridades serán nombradas a través de este sistema. Entre estos casos destaca la provisión de cargos para el Consejo para la Transparencia, el Panel de Expertos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el Consejo de Educación, cargos correspondientes a los directores independientes de Codelco, y el Instituto de Derechos Humanos, entre otros.

Si se considera el total de concursos realizados desde 2004, se verá que no todos terminan efectivamente en el nombramiento del cargo requerido. El porcentaje de concursos declarados "desiertos" por no encontrarse entre los candidatos uno con las características adecuadas para el cargo, ha oscilado entre 17 y 40%. Esto puede ser definido tanto por el CADP o el comité de selección establecido para la evaluación de los candidatos como por la autoridad facultada para el nombramiento. En este último caso, se entiende que el nombramiento de autoridades a través del SADP mantiene un espacio de discrecionalidad política en la selección de un cargo, pues las razones de la autoridad respectiva para no aprobar un nombramiento pueden ser políticas además de técnicas. Desde que opera el sistema, solo 11% ha sido declarado desierto por la autoridad, un porcentaje menor al 16% declarado desierto por el comité o Consejo.

¿En qué medida son abiertos y sistemáticos los procedimientos para la consulta pública sobre política y legislación?

La participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas en Chile tiene varias aristas que se deben considerar antes de emitir un juicio. El establecimiento de la democracia representativa en nuestra república implica la delegación de soberanía de los ciudadanos en las autoridades electas, quienes ejercen las potestades establecidas en la legislación y de los que se espera realicen las acciones conducentes al mejor bienestar posible de la sociedad. A su vez, este ejercicio del poder implica la necesidad de dotar a las autoridades de ciertos niveles de autonomía que les permitan implementar las políticas que consideren adecuadas para la consecución de los objetivos expuestos.

En este apartado se revisan los procedimientos mediante los cuales los ciudadanos pueden acceder al gobierno a través de su consulta e involucramiento en materia política. A partir de la revisión que se hace a continuación, se puede concluir que en Chile, del conjunto de mecanismos de participación considerados, la totalidad no apela periódicamente a la ciudadanía de manera sistemática y vinculante, sino que se establece como espacios de participación a los cuales los ciudadanos pueden recurrir en un momento dado, o bien, son meramente consultivos. En esta materia la principal innovación en las últimas décadas en esta materia ha sido la promulgación de la ley 20.500, que consagra legalmente la participación ciudadana en la gestión pública mediante la conformación permanente de Consejos de la Sociedad Civil en cada uno de los organismos de gobierno. Estos Consejos, si bien permanentes, son meramente consultivos y no tienen poder de agenda, es decir, solo discuten los temas propuestos por los organismos de gobierno, y sus resoluciones finalmente no entregan obligatoriedad alguna al estado.

Al igual que los Consejos, el trabajo de las Comisiones Asesoras Presidenciales no asegura que la participación y las resoluciones a las que llegan los ciudadanos consultados sean efectivamente

aplicadas, pues no son vinculantes para las autoridades. En suma, los ciudadanos poseen espacios de participación en los procesos de formación de políticas, pero ello no implica que se realicen continuamente. Además, en ninguno de los casos genera obligaciones para las autoridades.

La introducción en 2011 de la mencionada ley 20.500, que apunta además a fortalecer el asociativismo en el país, a pesar de las falencias descritas puede servir como un importante instrumento en el diálogo entre los ciudadanos y el gobierno, al brindar acceso a un espacio de toma de decisiones que anteriormente no estaba asegurado. Este potencial de fomento de la participación que supone esta ley dependerá de las características de su implementación, la cual ya ha recibido cuestionamientos ante diversos organismos del país.

I. Mecanismos no establecidos en la ley

En numerosas oportunidades, los distintos gobiernos han generado instancias ad hoc de participación como una forma de atender a las demandas y los intereses de los ciudadanos. Estas instancias también permiten que la formulación de políticas se realice con un importante componente de legitimidad de origen, que entrega una mayor probabilidad de éxito en la evaluación de los eventuales planes, programas o proyectos que surjan de ahí. Uno de los mecanismos utilizados con mayor frecuencia son las Comisiones Asesoras Presidenciales.

TABLA 3
Mecanismos de participación ciudadana

	Estipulados por ley	Mecanismos ad hoc	Mecanismos contenciosos
Procesos de formación de políticas públicas	Consejos de la Sociedad Civil	Comisiones Asesoras Presidenciales	Boicots Marchas Protestas

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 4

Resumen del trabajo de Comisiones Asesoras Presidenciales

Administraciones	Permanentes	Ad hoc
Gobierno de Aylwin Azócar	2	4
Gobierno de Frei Ruiz-Tagle	18	7
Gobierno de Lagos Escobar	18	3
Gobierno de Bachelet Jeria	5	6

Fuente: Elaboración propia a partir de Carolina Aguilera, "Documento de trabajo: Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del primer gobierno de Michelle Bachelet", FLACSO Chile.

Comisiones Asesoras Presidenciales

Una de las instancias más comunes de diálogo entre actores de la sociedad civil e instituciones académicas con el gobierno son las Comisiones Asesoras Presidenciales (CAP), en las cuales se reúnen grupos mixtos de trabajo con el propósito de elaborar informes sobre temáticas específicas, tendientes a la formulación de nuevas políticas o a la reforma de las ya existentes. La creación de comisiones entrega a los distintos gobiernos valiosas herramientas para resolver necesidades percibidas por sus propios equipos de trabajo, como también conflictos que han movilizad o a amplios sectores sociales. En la Tabla 4 se presenta un resumen de la utilización de CAP en los cuatro gobiernos de la Concertación.

Las CAP han sido utilizadas sistemáticamente en las administraciones analizadas, principalmente en los gobiernos de Frei Ruiz-Tagle y de Lagos Escobar, quienes crearon 25 y 21 comisiones, respectivamente, en las que incluyeron a personas externas al gobierno.

II. Mecanismos establecidos en la ley

Luego de seis años de discusión parlamentaria, en febrero de 2011 se promulgó la Ley 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, que además de establecer un marco legal para las asociaciones voluntarias, consagró por primera vez el reconocimiento del Estado del derecho de las personas a participar extendidamente en sus políticas, planes, programas y acciones. Este reconocimiento se manifiesta a través de la inclusión de un nuevo título en

la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, que establece directrices generales sobre cómo cada organismo del Estado debe implementar mecanismos para la participación de personas y organizaciones en la elaboración de políticas públicas. Así, sobre la participación ciudadana en la gestión pública, la Ley 18.575, modificada por la Ley 20.500, sostiene lo siguiente:

Artículo 69. El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones (...)

Artículo 70. Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia. Las modalidades de participación que se establezcan deberán mantenerse actualizadas y publicarse a través de medios electrónicos u otros.

Artículo 71. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, cada órgano de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que esta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros.

Artículo 73. Los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, en la forma que señale la norma a que alude el artículo 70. La consulta señalada en el inciso anterior deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa. Las opiniones recogidas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma de aplicación general.

Artículo 74. Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa

y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.

Una de las innovaciones fundamentales que introdujo esta normativa es el establecimiento en los órganos del Estado de Consejos de la Sociedad Civil, en los cuales se convoca a la pluralidad de intereses sin fines de lucro, que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.

Deben realizarse un par de consideraciones sobre la instalación y funcionamiento de estos Consejos. Por un lado, en la normativa se establece

que su conformación es responsabilidad de los órganos del Estado, por lo que el establecimiento de un órgano diverso, representativo y pluralista, tal como se indica en la legislación, bien podría quedar delimitado por la idea que de ello se tenga en la institución pública. Por otro lado, los Consejos son órganos meramente consultivos y no propositivos, pues no tienen poder de agenda (es decir, solo exponen sus planteamientos sobre los temas propuestos por la institucionalidad pública que los convoca) y sus resoluciones no entregan obligatoriedad alguna. (Para ver otros aspectos de la ley, ver capítulo Participación, Asociatividad y Movimientos Sociales).

¿En qué medida los servicios públicos son accesibles y confiables para quienes los necesitan y en qué medida es sistemática la consulta a los usuarios respecto de la prestación de servicios?

Otra forma de evaluar la eficacia del gobierno es atender a la accesibilidad y confianza asociadas a los servicios prestados y a la apertura para conocer la opinión de la ciudadanía. Los servicios públicos son aquellas asociaciones a cargo del gobierno que están a disposición de la población de un país y cubren desde las actividades de los ministerios hasta los servicios de transporte, de salud y otros servicios básicos que están bajo la responsabilidad del Estado. En el caso de la provisión de servicios públicos por parte de privados (mediante privatizaciones), las superintendencias –instituciones a cargo del Estado– funcionan como entes reguladores de la actividad privada y como representantes del Estado, además de nexo entre lo privado y lo público.

Para evaluar esta dimensión de la democracia se revisan una serie de estudios de opinión pública realizados en el país en los últimos años, en los cuales se ha consultado a los chilenos sobre su satisfacción con los servicios del Estado. Además, se describe la institucionalidad vigente con atribuciones sobre la materia.

Acerca de este tema se puede concluir que la consulta periódica y sistemática sobre la calidad

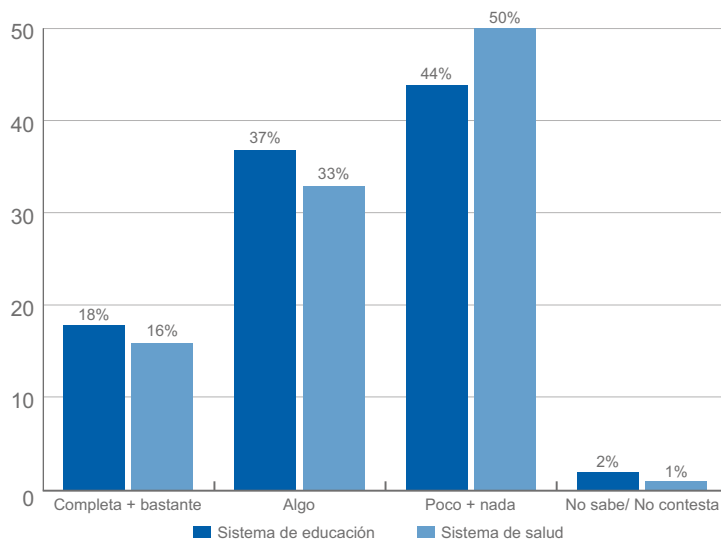
o la satisfacción de los ciudadanos hacia los servicios públicos no es una práctica generalizada, sino que se ha ido moldeando conforme a los eventos que aparecen luego de que la sociedad civil se expresa, o luego de la implementación de alguna política pública por parte del gobierno. Para ello, las encuestas de opinión pública han sido el principal mecanismo que utilizan los gobiernos para evaluar los servicios públicos, así como la confianza que en ellos depositan los ciudadanos.

En el ámbito institucional existen espacios para hacer reclamos frente a la provisión de servicios públicos que se han ido acercando a los ciudadanos y principales usuarios tanto presencialmente como por la vía de Internet. No obstante, las Oficinas de información, reclamos y sugerencias (OIRS), que son las instancias establecidas para este efecto, no son tan reconocidas ni usadas por la ciudadanía y se requiere aún avanzar en estandarizar los procedimientos de respuesta y las capacidades de los distintos organismos para atender las inquietudes de los usuarios de servicios públicos. Por otra parte, la Comisión Defensora Ciudadana, creada para intermediar entre la

ciudadanía y los organismos públicos cuando existe algún reclamo por incumplimiento de derechos y problemas en la atención, es poco conocida por la ciudadanía y si bien atiende cada vez más usuarios, cuenta con escasas atribuciones para exigir a los servicios públicos.

GRÁFICO 10

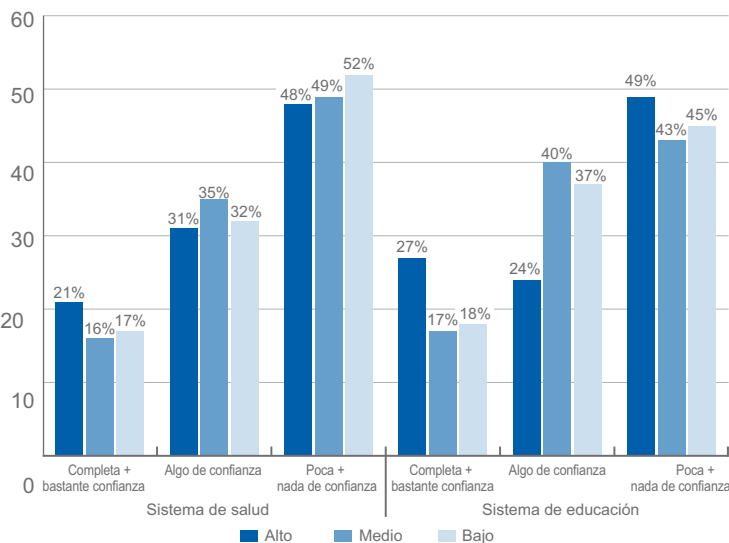
Confianza en el sistema de salud y educación en Chile, 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta CEP, noviembre-diciembre de 2011. Preguntas: "¿Cuánta confianza tiene ud. en el sistema educacional en Chile?", "¿Cuánta confianza tiene ud. en el sistema de salud en Chile?".

GRÁFICO 11

Confianza en los sistemas de salud y educación en Chile, por nivel socioeconómico, 2011



Fuente: Encuesta CEP, diciembre de 2011. Preguntas: "¿Cuánta confianza tiene ud. en el sistema educacional en Chile?", "¿Cuánta confianza tiene ud. en el sistema de salud en Chile?".

I. Evaluación a servicios públicos

Educación y salud

Los servicios de salud y de educación en Chile tienen en común que ambos son provistos tanto por el sector público como por actores privados. En el caso de la atención de salud se cuenta, por una parte, con una red de consultorios y hospitales públicos y, por otra, con clínicas privadas. Por su parte, en el caso de la educación primaria y secundaria, se cuenta con escuelas y liceos municipales, privados subvencionados con aportes del Estado, y también particulares pagados.

Al ser consultados los ciudadanos en el país, los resultados indican que en 2011 cerca de la mitad de los encuestados confiaban poco o nada en los sistemas de salud y educación en Chile, y que un porcentaje importante manifestaba una confianza leve. Las personas pertenecientes a grupos socioeconómicos altos tienen posiciones más polarizadas en torno a su confianza en el sistema de educación en Chile (es decir, confían completamente o bastante; o poco o nada), lo que no ocurre con los grupos socioeconómicos medios o bajos, o con el sistema de salud. Además se observa que los grupos socioeconómicos altos tienen más confianza en los sistemas de salud y educación, en comparación con los grupos medios o bajos, lo que puede explicarse por la capacidad que tienen los miembros de estos sectores de proveer a sí mismos estos servicios a través de privados. Sin embargo, los datos muestran una evaluación de los sistemas en general, y la información no expresa si las opiniones se refieren a las prestaciones en salud y educación bajo administración pública, mixta o privada.

En torno a la satisfacción respecto de la provisión de servicios públicos, en general la percepción de los ciudadanos ha sido positiva. Por un lado, en el 2011 un 46% de los chilenos declaraba sentirse satisfechos con el sistema de salud. Por otro lado, si bien las evaluaciones respecto del sistema educacional han sido positivas, es evidente el deterioro en este indicador, pues si en 2003 el 67% de los chilenos confiaba en el

sistema, esta cifra bajó 15 puntos porcentuales en 2011, lo que coincide con las multitudinarias movilizaciones estudiantiles de ese año y con la creciente preocupación ciudadana por este tema.

Respecto a los servicios de salud pública, cabe destacar que su evaluación se relaciona con la alta frecuencia de uso y el impacto directo que éstos generan en la vida diaria del usuario, especialmente a aquello que afecta su calidad de vida y la satisfacción de sus necesidades básicas. Según los datos entregados en la Encuesta Nacional de Derechos de los años 2011 y 2013, de entre estos servicios los consultorios reciben una evaluación media, principalmente por el aumento en su número y la mejora en su infraestructura, lo que ha redundado, según los usuarios, en menores tiempos de atención. Por otro lado, se percibe negativamente el trato serio y distante por parte de los funcionarios, la falta de horas médicas y las largas horas de espera.

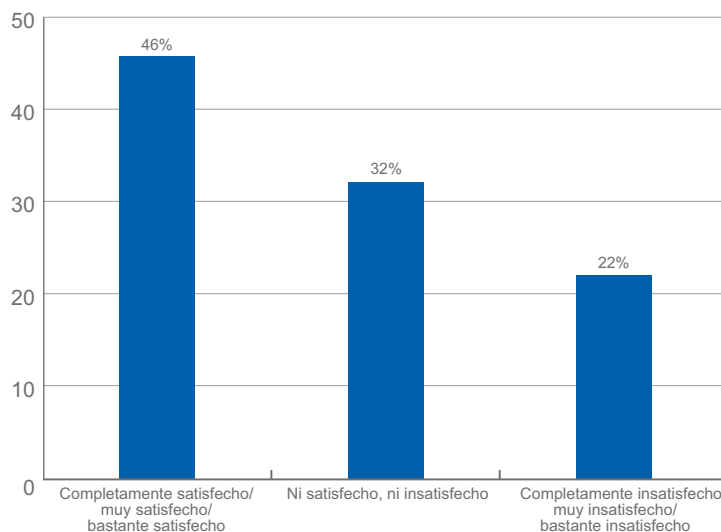
Otros servicios públicos

Aparte de los servicios de salud y educación, la evaluación de otros servicios públicos arroja resultados dispares dependiendo cuál sea el organismo o institución que prestan un servicio a la comunidad sobre el que se consulta. Los datos de la Encuesta Latinobarómetro muestran, por ejemplo, que el servicio prestado por el Registro Civil resulta bien evaluado con 59% de los encuestados declarándose satisfechos con su labor el año 2011, evaluación que de todos modos ha empeorado desde valores cercanos al 70% en 2009. El servicio prestado por la policía dejaba satisfecho al 38% en el mismo año, marcando un descenso desde niveles cercanos al 50% en 2009. Estos niveles de satisfacción son coherentes con los resultados de la Encuesta Nacional de Derechos 2011, que ubica al Registro Civil como una de las instituciones públicas más conocidas y mejor evaluadas. Sin embargo dicha evaluación empeoró en 2013, especialmente en los atributos de rapidez y calidad de la atención.

Entre los servicios con una peor evaluación por parte de los ciudadanos están el Servicio de vivienda y urbanismo (Serviu), las cárceles,

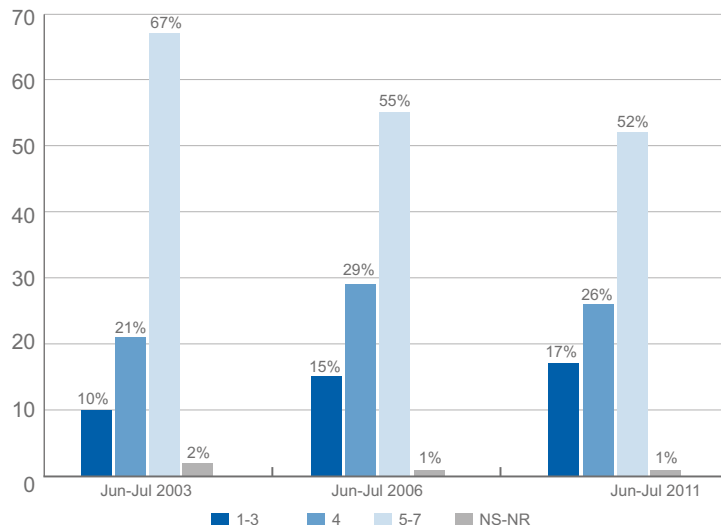
y el Transantiago (Sistema de transporte público metropolitano). Por un lado, el Serviu es percibido negativamente por lo lento de su servicio; la poca capacitación, descoordinación y entrega de información errónea por parte de sus funcionarios; la falta de fiscalización a los beneficiarios; la entrega injusta de servicios y

GRÁFICO 12
Satisfacción con el sistema de salud, 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta CEP, noviembre-diciembre de 2011. Pregunta: "En general, ¿qué tan satisfecho o insatisfecho está ud. con el sistema de salud chileno?"

GRÁFICO 13
Nota a la calidad de la educación en Chile, 2003, 2006 y 2011

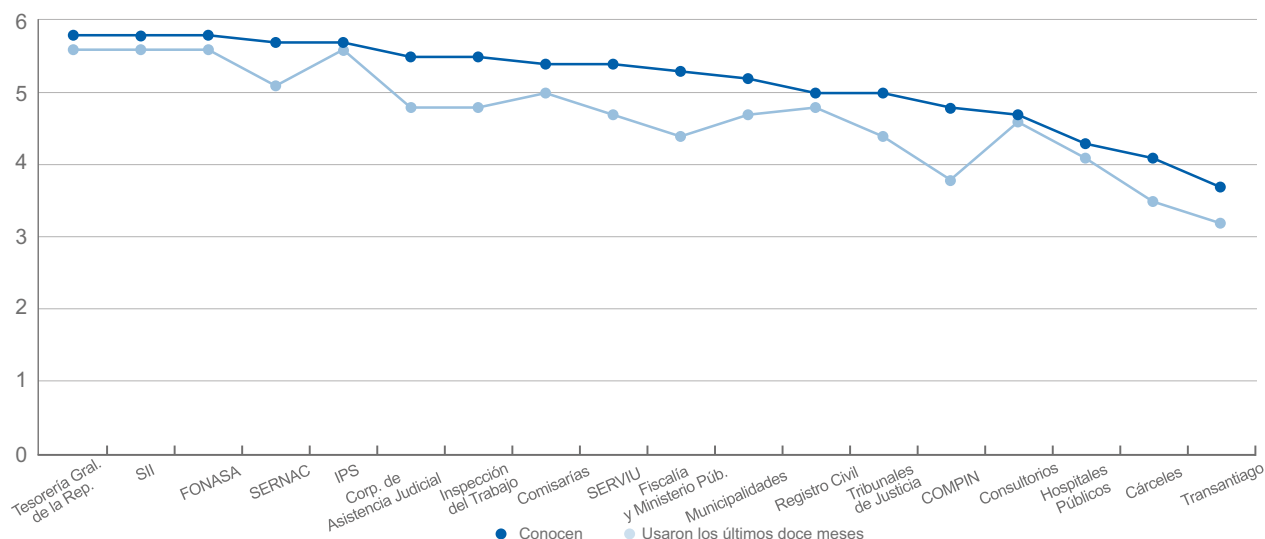


Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta CEP, junio-julio de 2011. Pregunta: "¿Qué nota de 1 a 7, en que 1 es pésimo y 7 es excelente, le pondría ud. a la calidad de la educación en Chile?"

Nota: Se unieron los porcentajes para las respuestas 1, 2 y 3; y 5, 6 y 7.

GRÁFICO 14

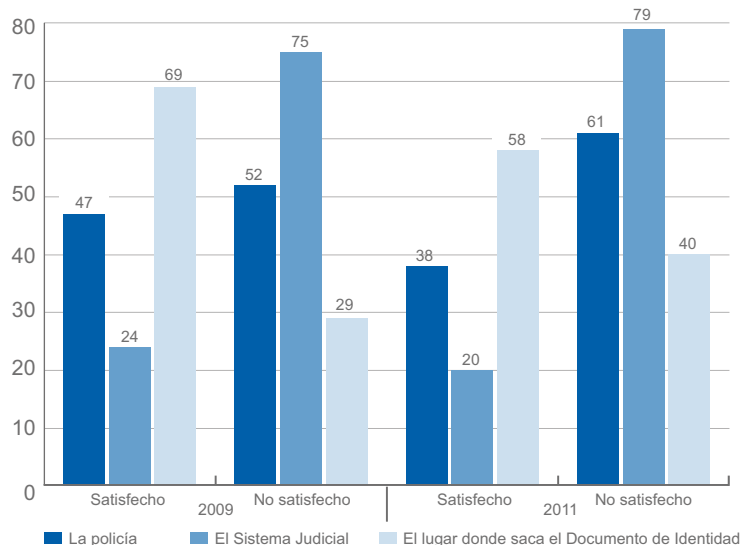
Evaluación de los servicios públicos en Chile, 2013



Fuente: Encuesta Nacional de Derechos, 2013. Pregunta: Pensando en la atención y utilizando la siguiente escala de 1 a 7, ¿Cómo evalúa a cada servicio? Si usted no ha visitado alguna de estas instituciones, evalúe de acuerdo con lo que ha escuchado, cree o se imagina.

GRÁFICO 15

Porcentajes de encuestados chilenos satisfechos y no satisfechos con el funcionamiento de ciertos servicios públicos, 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Latinobarómetro 2009.

Nota: Se unieron los porcentajes para las respuestas Muy satisfecho y Más bien satisfecho; y para las respuestas No muy satisfecho y Nada satisfecho.

la ausencia de respuestas para quienes llevan a cabo demandas en sus oficinas. Hay que destacar que la percepción del SERVIU, en la Encuesta Nacional de Derechos 2013, como un servicio poco transparente aumenta dada la importancia de su función en un problema tan trascendente como las viviendas.

En tanto, el sistema carcelario, es evaluado negativamente, debido al alto hacinamiento, la percepción de tratos indignos hacia los reclusos y los visitantes, la falta de infraestructura y la reclusión de los reos en un mismo espacio independiente de la pena (lo que lleva a eventos tan repudiados para la opinión pública como el incendio de la cárcel de San Miguel en diciembre de 2010) y la baja eficiencia en materia de rehabilitación. (Encuesta Nacional de Derechos, 2013)

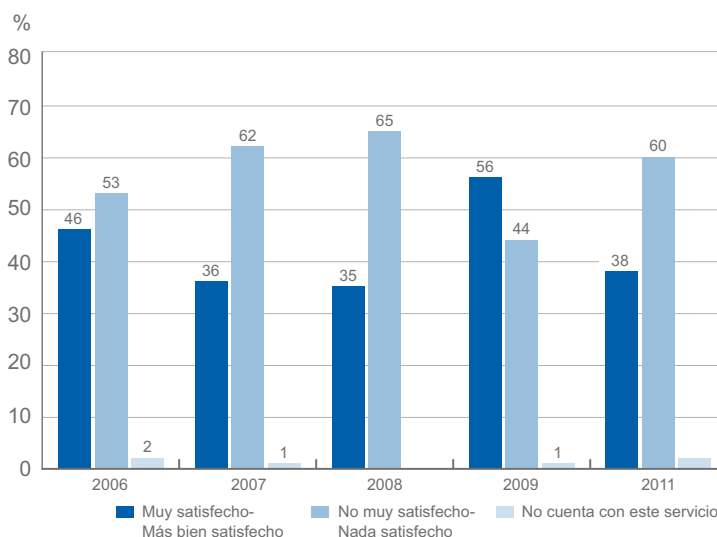
En torno al servicio de transporte público metropolitano, la reforma que tuvo el sistema en 2007 ha sido una de las más importantes que haya tenido algún servicio público en los últimos años. De un sistema privado muy fragmentado, que funcionaba sobre concesiones públicas a una gran cantidad de empresarios del transporte, se pasó a uno en que el Estado se encargaría de entregar las concesiones de los recorridos a unas pocas empresas, lo que posibilitaría mantener un control sobre los recorridos y rediseñar la cantidad y frecuencia de los buses junto con mejorar la calidad del viaje y seguridad de los pasajeros, entre otros aspectos clave. La puesta en marcha del nuevo sistema, en febrero de 2007, causó serios problemas en

el transporte diario de una parte importante de la población de Santiago. El malestar ciudadano queda reflejado en las evaluaciones. Así, si en 2006 (un año antes de la puesta en marcha del nuevo sistema) el 46% evaluaba positivamente el servicio de transporte público, en 2008 esta cifra se redujo al 35% (un año después de la implementación del sistema de transporte). En los años siguientes, la satisfacción ha ido variando probablemente en respuesta a medidas tomadas por la autoridad. Si bien en 2009 la proporción de personas satisfechas con el sistema fue mayor, en 2010 y 2011 la situación volvió a revertirse.

Cabe destacar que en relación a la evaluación del servicio de transporte público, los usuarios diferencian el servicio de buses del servicio prestado por Metro (provisto por la empresa estatal Metro S.A.), identificando en mayor medida al primero de estos servicios con Transantiago. Así, la evaluación de ambos servicios de transporte en la Encuesta Nacional de Derechos del año 2013, es más bien polar, recibiendo Metro una buena evaluación acorde al cumplimiento satisfactorio de su servicio, su alta disponibilidad y cumplimiento de horarios, su buena infraestructura y la amabilidad y disposición de sus funcionarios; mientras que el servicio de buses es evaluado negativamente debido al gran atochamiento en

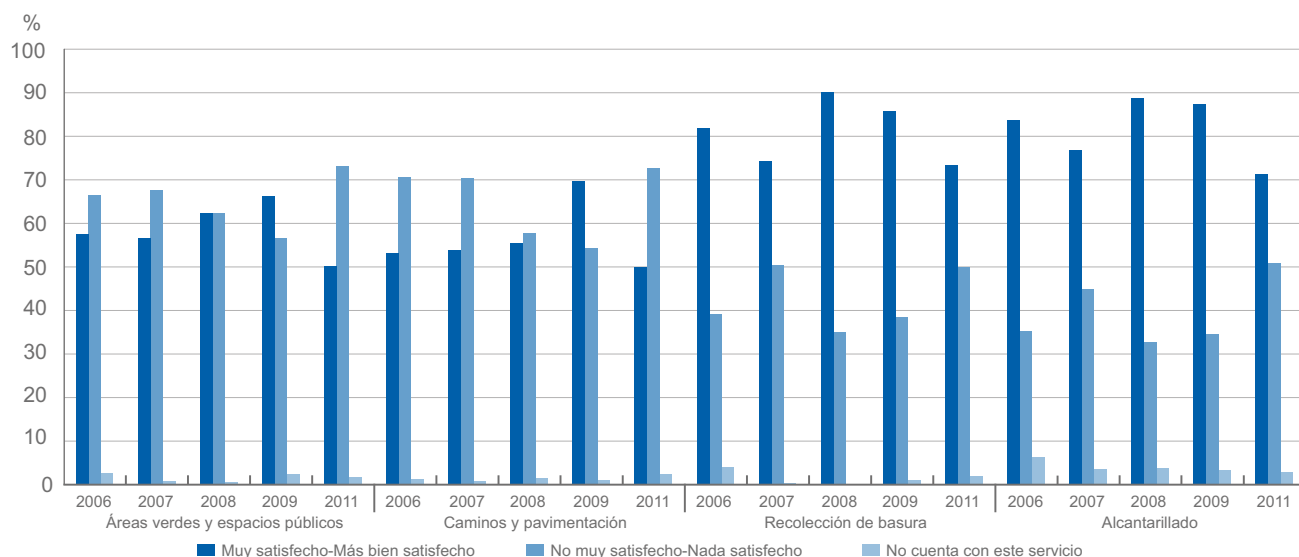
horario punta, la constante alza en el precio de los pasajes, la frecuencia irregular de los buses y lo poco práctico de sus recorridos, que aumentan los tiempos de llegada a destino. Pese a la evaluación positiva de Metro, la evaluación general del servicio de transporte (Transantiago) es la más baja, siendo evaluado con nota 3,2 por los usuarios durante el año 2013, muy por debajo del promedio de todos los servicios (4,7).

GRÁFICO 16
Satisfacción de la población en Chile con el transporte público, 2006 – 2011



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas Latinobarómetro 2006-2011.

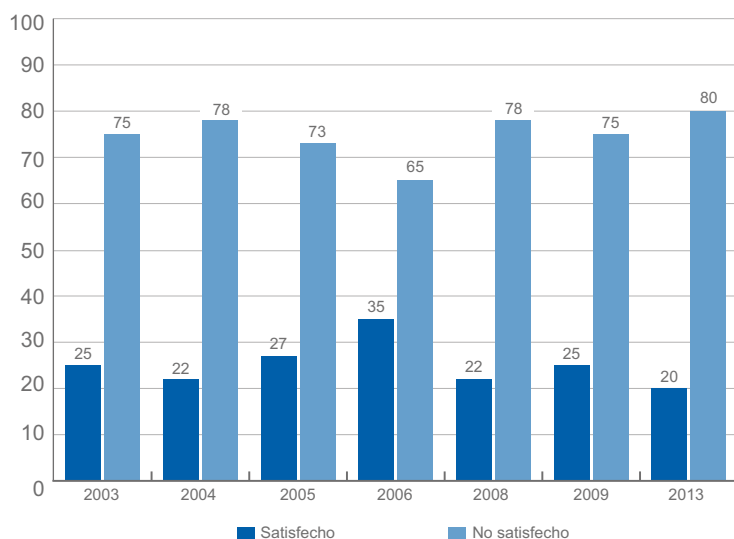
GRÁFICO 17
Satisfacción con provisión de espacios y servicios públicos, 2006-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de Latinobarómetro para los años respectivos.

GRÁFICO 18

Satisfacción con los servicios estatales privatizados, 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas Latinobarómetro para los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009 y 2013. Pregunta: "Ahora que se han privatizado servicios públicos estatales, de agua, luz, etc., tomando en cuenta el precio y la calidad ¿está ud. hoy día mucho más satisfecho, más satisfecho, menos satisfecho o mucho menos satisfecho con los servicios privatizados?".

Nota: Se unieron los porcentajes para las respuestas Mucho más satisfecho y Más satisfecho; para las respuestas Menos satisfecho y Mucho menos satisfecho, y para las respuestas No sabe y No responde.

Un avance reciente orientado a que los servicios públicos resulten más accesibles para la ciudadanía lo constituye el programa Chile Atiende, el cual facilita la realización de trámites en los servicios públicos. A fines de 2013 era posible realizar 143 trámites correspondientes a 20 servicios públicos en un mismo lugar, así como recabar información con facilidad sobre un número aún mayor de ellos. La atención presencial en más del 70% de las comunas del país es complementada con un portal web que ofrece información sobre más de 2.000 trámites y beneficios del Estado, un centro de atención telefónica y oficinas móviles de atención ciudadana que aumentan la cobertura de este programa.

Evaluación a los servicios públicos administrados por el gobierno local

A diferencia de lo que ocurre con los servicios públicos provistos por el gobierno central, los ciudadanos tienen una visión más positiva sobre aquellos que están en manos de los municipios y que se relacionan con su entorno más cercano. Ejemplo de ello es la evaluación media a las propias municipalidades, las cuales son valoradas

positivamente debido a su carácter protector de aquellos ciudadanos vulnerables, su cercanía y confiabilidad, y la buena atención de sus funcionarios; aún cuando se mantiene una excesiva burocracia y una lenta atención.

En general, durante el periodo 2006-2011 la mayoría de los ciudadanos evaluaron positivamente los servicios de recolección de basura y de alcantarillado. No obstante, la evaluación del cuidado de áreas verdes y espacios públicos, los caminos y la pavimentación, genera una opinión más dividida.

Evaluación de servicios privatizados

Una característica común de los gobiernos de Latinoamérica en las décadas de 1980 y 1990 fue la privatización de los servicios públicos, que habían sido provistos por el Estado a través de empresas estatales, y que pasaron entonces a manos de administradores privados. Actualmente en Chile, si se utilizan como criterios de evaluación el precio y la calidad de los nuevos servicios, una alta proporción de ciudadanos se muestra insatisfecha con su privatización.

II. Organismos de gobierno y la evaluación de los servicios públicos

La preocupación del Estado por mejorar la prestación de los servicios públicos junto con conocer la visión que de ellos tienen los ciudadanos y usuarios se ha traducido en la existencia y continuos esfuerzos de mejora de dos instancias que ofrecen canales de comunicación e intermediación con los diversos organismos públicos.

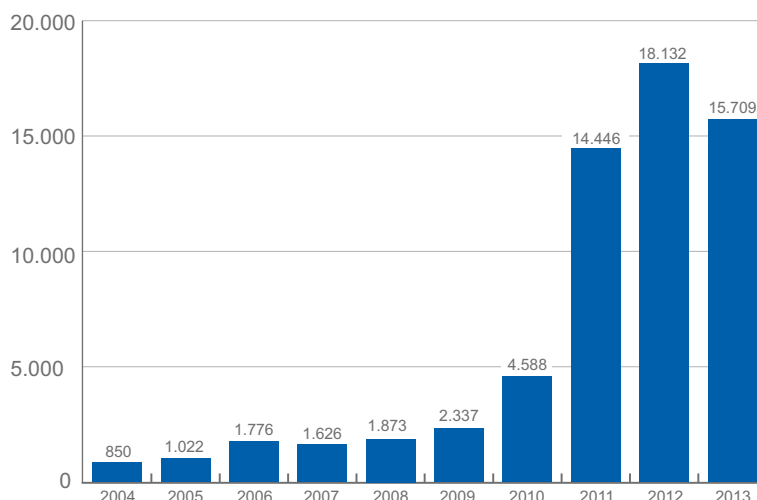
Por un lado, en las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), los ciudadanos pueden dejar constancia de sus percepciones respecto de los distintos organismos. La proliferación de estas oficinas comenzó en 2003 como una medida tendiente a fomentar la participación ciudadana, y aumentó a partir de 2006, cuando se incorporaron a los programas de mejoramiento de la gestión de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Ahora

bien, a pesar de que cuentan con una coordinación general, el funcionamiento de estas oficinas depende de cada entidad, por lo que la capacidad de respuesta (y de respuestas satisfactorias a los ciudadanos) queda en manos de cada institución. La Secretaría General de Gobierno, ministerio responsable de la coordinación de estas oficinas, inició en 2010 un proceso para homogenizar los mecanismos de respuesta y acelerar los tiempos de las mismas para responder de mejor manera a las consultas de la ciudadanía. También se han introducido en los planes de modernización de la gestión, de objetivos relacionados con la transparencia y la gestión de solicitudes de información. La apertura de las oficinas de Chile atiende y de otros canales de comunicación virtuales con la ciudadanía ha permitido una mejor canalización de esta forma de contacto. Pese a los avances, el conocimiento y uso de las OIRS continúa siendo bajo, y su evaluación es más bien regular. De acuerdo a la anteriormente mencionada Encuesta Nacional de Derechos, en 2013 el conocimiento y el uso de las OIRS entre los ciudadanos de Chile en fue de en un 27% y un 25%, respectivamente. Valores similares a la medición de 2011 en lo que respecta al conocimiento (20%), pero un aumento importante en cuanto al uso (6%).

Por otro lado, en mayo de 2001, mediante Decreto Supremo, se dispuso la creación de una institucionalidad pública dedicada a sistematizar los reclamos en torno a la prestación de servicios del Estado, denominada Comisión Defensora Ciudadana (CDC). El objetivo de este organismo, hoy en día dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, es resguardar los derechos de los usuarios de los servicios del Estado, por lo que ha suplido en parte la falencia de un “Defensor Ciudadano”. En términos prácticos, cuando los ciudadanos presentan una queja que no tiene respuesta satisfactoria, la CDC funciona como una instancia de mediación entre los usuarios de los servicios

GRÁFICO 19

Número de intermediaciones anuales realizadas por la Comisión Defensora Ciudadana, 2004-2013



Fuente: Informe de la Comisión Defensora Ciudadana, www.cdc.gob.cl.

y el Estado, a través de la cual se intenta obtener una respuesta positiva, lo que puede o no ocurrir.

A pesar del bajo conocimiento que la población tiene de la CDC, de un 8% el año 2011 y 10% en 2013 según la Encuesta Nacional de Derechos, la Comisión Defensora Ciudadana ha realizado una creciente cantidad de atenciones desde su creación. Dada la naturaleza de esta institución, el incremento en la cantidad de reclamos no puede atribuirse simplemente a una mayor ineficacia del Estado a la hora de atender a los ciudadanos, sino que también puede explicarse por la consolidación de una institución creada hace poco tiempo, y por el mayor empleo de los medios electrónicos a la hora de hacer las denuncias, lo que contribuye a agilizar y simplificar el trámite. Durante el Gobierno del Presidente Piñera la CDC se fusionó con la Comisión de Transparencia (pasando a ser la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia, CDCyT) encargándose también de impulsar la implementación de la Ley de Transparencia.

¿Cuánta confianza tiene la ciudadanía en la capacidad del gobierno para solucionar los principales problemas que enfrenta la sociedad?

La confianza ciudadana en las instituciones públicas es fundamental para el buen funcionamiento de la democracia. La confianza otorga legitimidad a las distintas autoridades y a las instituciones a las que pertenecen, a la vez que fomenta el interés y participación de las personas en los procesos políticos. Si bien confianza no es lo mismo que evaluación o aprobación del desempeño de una institución, los niveles de confianza que los ciudadanos manifiestan hacia una institución están ligados al cumplimiento de las expectativas que depositan en las autoridades en relación con su capacidad para llevar adelante las tareas que se les han encomendado. Se basa también en el cumplimiento de las promesas que se han manifestado en periodos de campaña electoral o una vez que se ostenta un cargo público. Influye en la confianza la percepción de los ciudadanos respecto de la disposición y capacidad de las autoridades para resolver los problemas del país y para acudir a tiempo en ayuda de quienes lo necesitan, mejorando el bienestar de los ciudadanos. La transparencia de los procesos políticos y la apertura al escrutinio de la labor de las autoridades e instituciones aportan a la confianza ciudadana. Por el contrario, la opacidad en la actividad pública genera desconfianza en tanto se desconoce

qué ocurre y se abre espacio a la sospecha de que en el mundo público operan prácticas incorrectas o intereses particulares.

Que haya confianza es señal de estabilidad, pues supone certidumbre acerca de la manera de actuar de los actores políticos. Así, la confianza en diferentes instituciones representa un indicador de buen funcionamiento democrático. De la misma forma, la baja confianza o desconfianza en el gobierno y demás instituciones reconocibles por la ciudadanía es reflejo de descontento e insatisfacción ciudadana con la labor ejercida por las autoridades; es, además, un indicador de que los deseos de los ciudadanos están desconectados de la labor de los actores políticos.

En esta sección se revisan los resultados de los estudios de opinión pública más relevantes sobre esta materia, analizando la posición del país en el contexto regional y su evolución en el tiempo. Se concluye que en Chile ha habido altos y estables niveles de confianza en las instituciones públicas, si se comparan con otros países de la región. A su vez, en comparación con otras instituciones nacionales, el gobierno destaca por sus niveles de confiabilidad entre la población. A la luz de los

TABLA 5
Confianza en el gobierno (porcentaje), 2002-2013

Mucha + alguna confianza en el gobierno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Chile	44,2	46,2	54,0	60,1	61,0	45,3	52,8	65,1	56,1	34,2	32,8
Argentina	6,6	45,8	44,0	42,0	60,8	35,2	31,5	24,1	36,0	48,0	44,3
Bolivia	15,1	14,5	20,1	23,1	50,3	51,7	50,0	50,8	42,2	37,3	40,1
Brasil	24,4	43,2	39,6	34,3	47,9	35,0	42,8	47,2	56,2	39,5	39,6
Colombia	15,4	33,9	43,0	46,5	47,8	43,4	60,1	51,7	48,2	36,4	35,3
Ecuador	12,5	9,7	11,0	13,6	7,9	41,2	52,4	46,8	49,5	62,2	64,8
El Salvador	29,4	22,2	41,4	42,0	29,7	39,5	51,6	67,0	57,8	51,1	42,3
México	19,1	23,5	20,1	31,6	46,7	36,7	36,2	33,9	34,3	31,4	34,2
Perú	23,0	13,3	8,8	15,1	37,7	22,3	15,0	22,4	25,1	34,2	24,0
Uruguay	33,2	21,4	16,3	70,5	66,4	57,3	61,2	67,2	72,0	63,0	56,7
Venezuela	38,9	28,4	42,3	60,8	63,3	65,8	47,4	46,9	52,8	51,6	47,4

Fuente: Encuestas Latinobarómetro, 2002-2013.

datos, se observa que la confianza del gobierno varía según su desempeño específico durante un periodo.

Confianza en instituciones públicas

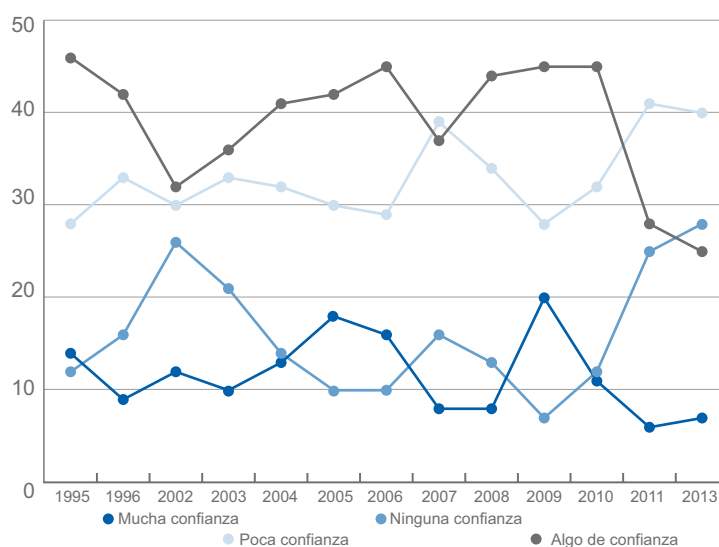
A partir de la información obtenida a través de encuestas regionales, se advierte que la confianza es un atributo muy volátil, dado que responde en gran medida a la coyuntura política, económica y social de un país. A lo largo de un periodo gubernamental, el porcentaje de personas que declara tener algún grado de confianza en el gobierno puede variar notablemente, al igual que varía la confianza entre un periodo de gobierno y otro. Por lo mismo, es difícil señalar que la confianza en uno u otro país de la región ha tenido una tendencia positiva o negativa clara. Sí puede verse que por lo general en Latinoamérica es mayor la proporción de la población que tiene poca confianza que aquella que tiene mucha confianza.

A la luz de los datos, Chile destaca como un país con alta confianza en el gobierno en comparación con sus vecinos, y con menor volatilidad. Durante el periodo 2002-2013, la proporción de personas que declaraba sentir mucha o algo de confianza en el gobierno superó en varias ocasiones el 60% y nunca bajó a menos del 40%, salvo en 2011 y 2013. Al revisar la evolución de los niveles de confianza en el gobierno de Chile entre 1995 y 2013 (a excepción del periodo 1997-2001), es posible constatar que las opiniones extremas son las que menos predominan en las distintas evaluaciones.

Una posible explicación para estos resultados es la cercanía que perciben las personas con la actividad de la institución o autoridad que evalúan, con el cumplimiento de expectativas y con la posibilidad de dichas instituciones de influir en sus destinos. Como se ha señalado, en Chile el Ejecutivo es el gran protagonista en la arena política, económica y social, y resulta difícil no endosar al gobierno la capacidad de influir, para bien y para mal, en la vida de las personas. Comprendiendo que el país ha atravesado por años de estabilidad política y económica, que se han mejorado también las condiciones de vida de la

GRÁFICO 20

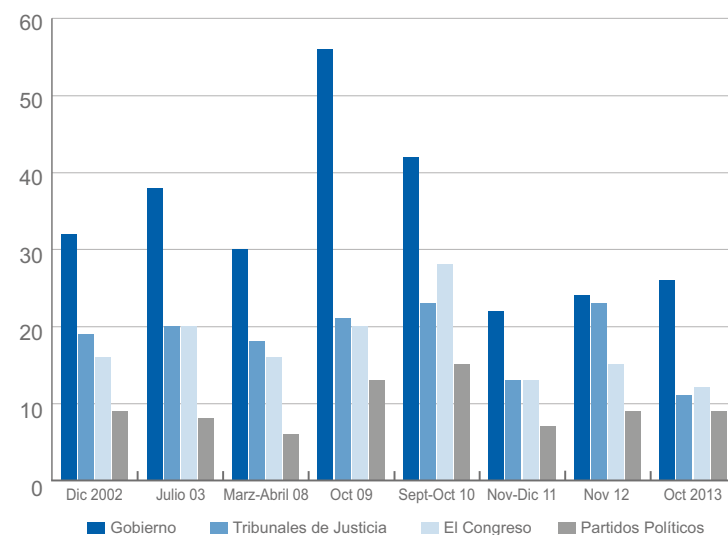
Evolución de la confianza en el gobierno en Chile, 1995-2013



Fuente:

GRÁFICO 21

Confianza en instituciones (mucha confianza + bastante confianza), 2002-2013



Fuente: Encuestas del Centro de Estudios Públicos para 2002, 2003, 2009, 2011 y 2013 y Encuestas del Consorcio de Centros de Pensamiento 2008 y 2010. Pregunta: "A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuánta confianza tiene ud. en cada una de ellas?".

población, la evaluación más positiva que recibe, en contraste con otras instituciones, bien puede ser una señal de reconocimiento y valoración de la influencia del gobierno en la situación actual del país. La mayor confianza atribuida al gobierno en comparación con otras instituciones o poderes del Estado está en la línea con ciertas conclusiones

ya esbozadas en este capítulo, que dan cuenta de altos niveles de eficacia gubernamental. Es posible constatar la eficacia del gobierno no solo en indicadores económicos y sociales, sino también en la percepción de los ciudadanos, quienes reconocen y valoran sus capacidades, al menos en comparación con otras instituciones.

Las variaciones de la confianza entre uno y otro año pueden entenderse como respuesta a situaciones coyunturales en el plano económico,

ligadas a crisis de empleo, o en el plano social, relacionadas con la emergencia de malestar ciudadano ante situaciones que afectan áreas de política pública importantes, como la educación y la salud, y que vuelven a instalar en el debate los temas de la desigualdad y la injusticia. En este sentido, dado el papel protagónico que juega en el país, el gobierno recibe reconocimiento en momentos de mayor estabilidad o bonanza, a la vez que es blanco de críticas cuando se produce malestar ciudadano.

CONCLUSIONES

A partir de la evaluación propuesta, es posible argumentar que los gobiernos chilenos han contado con capacidades significativas para llevar adelante su programa de gobierno, que ha sido aprobado por los ciudadanos a través del voto. En las anteriores secciones se presentó un análisis que indica que **desde 1990 hasta el presente, los gobiernos han gozado de atribuciones en materias de interés social sobre las cuales han podido implementar políticas públicas de manera independiente, sin que la labor de otros organismos haya inhibido el accionar del Ejecutivo. En caso de necesitar un acuerdo político y social mayor, el Presidente posee atribuciones como para manejar la agenda y negociar con el Legislativo, con el objeto de lograr las reformas que requieren las políticas de más largo plazo.** Esto ha sido posible a través de negociaciones entre la coalición gobernante y la oposición principal en el Congreso, siempre y cuando no se tratase de modificaciones profundas al ordenamiento constitucional o a las reglas del juego que definen el funcionamiento del Estado con relación a la economía y otras áreas relevantes tal y cómo están consagradas en la Constitución Política de 1980.

Al mismo tiempo, los gobiernos han contado con recursos económicos para llevar adelante sus programas y mantener un nivel constante de gasto social que incluso se ha incrementado en contexto de crisis económica. Los líderes electos y las máximas autoridades de gobierno cuentan

además con una burocracia preparada, regulada y en proceso de modernización, lo que les permite concretar su programa, además de tener las atribuciones suficientes para ejercer un control sobre los funcionarios. Destaca el hecho de que de manera creciente los cargos de mayor autoridad se nombran luego de concursos competitivos y transparentes, si bien existe aún espacio para mejorar niveles de discrecionalidad en el sistema así como continuar extendiendo este tipo de selección a otros niveles y organismos del Estado.

Pese a lo anteriormente señalado, existen aspectos negativos que limitan la capacidad del gobierno de implementar sus políticas y adaptarlas eficazmente a las necesidades e intereses de la población. La participación e involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos es un aspecto deficiente en el país, que atenta contra la posibilidad del gobierno de conocer la opinión y evaluación de su propia gestión, e impide reconocer a tiempo las necesidades o demandas emergentes de la población. La capacidad con que cuentan los gobiernos para hacer propias nuevas demandas sociales es limitada y la posibilidad de escuchar a los ciudadanos durante el mandato y no únicamente al momento de requerir su voto sigue siendo escasa. En esta línea, los cambios legales que apuntan a reconocer el derecho de acceso a la información y fomentar la transparencia en la función pública, además de aquellos orientados a institucionalizar procesos

de consulta ciudadana y participación del público en los asuntos de gobierno, son sin duda un avance tardío pero valorable para la democracia y para las posibilidades de los gobiernos de servir eficientemente a sus ciudadanos. De todos modos, el alcance de estas medidas dependerá de las características de su implementación y de la voluntad política de los gobiernos, por lo cual su potencial aporte no está necesariamente garantizado.

Por último, es importante subrayar que ciertos procesos en marcha en la esfera de la política y

representación, más allá del plano de las políticas públicas, constituyen luces de alerta respecto de la capacidad de la democracia chilena para mantener los niveles de eficacia gubernamental descritos en este capítulo. La creciente fragilidad de los partidos políticos y sus dificultades para estructurar organizaciones basadas en programas e ideologías por sobre los intereses individuales de sus dirigentes, y las debilidades del poder legislativo de cumplir en forma efectiva sus funciones legislativas, fiscalizadoras y representativas son desafíos que pueden impactar en el mediano y largo plazo en la eficacia gubernamental.

capítulo 3.2 | El rol del Congreso en Democracia



¿Contribuye el Congreso de manera eficaz al proceso democrático?

En un sistema presidencial como el chileno, el Poder Legislativo es titular de facultades altamente relevantes para el correcto funcionamiento democrático. Su principal labor es generar las leyes que toda persona y el propio Estado deben cumplir para asegurar el respeto de los derechos, el correcto proceder de las instituciones democráticas y el progreso económico y social de un país. Igualmente, la democracia requiere de mecanismos de control horizontal entre poderes del Estado, cumpliendo el Poder Legislativo la función de órgano de control, actuando como contrapeso del Presidente y el Poder Ejecutivo en sus funciones de gobierno y administración del Estado, vigilando la conducta de los funcionarios de gobierno y también de los miembros del Poder Judicial por medio de la fiscalización de sus actos. Junto con la legislación y control, resulta primordial que el órgano legislativo refleje efectivamente el “macrocosmos social”, de modo que todos los sectores se sientan parte del sistema político, lo apoyen y legitimen. Esto implica que el órgano legislativo debe además cumplir con la función de representar a la población que le confiere la autoridad para regular, en su nombre, los derechos y obligaciones de los habitantes del territorio.

En el presente capítulo se evalúa la contribución del Congreso Nacional, como órgano del Poder Legislativo, al funcionamiento del régimen democrático chileno tomando como referencia la propuesta evaluación de IDEA Internacional. En términos generales se analizan las tres grandes funciones que debe cumplir el Poder Legislativo (legislar, fiscalizar y representar) y la percepción que tienen los ciudadanos respecto de dicho cumplimiento. En las siguientes secciones se comienza analizando el marco institucional chileno para definir el rol del Congreso Nacional

en el sistema político, y luego se describen las reglas formales que definen su organización y funciones, y las que regulan sus relaciones con los demás poderes del Estado. En segundo lugar, a partir de preguntas específicas, se analiza cómo en la práctica el Congreso chileno cumple o no con las mencionadas funciones de: i) participar eficazmente en el proceso legislativo; ii) fiscalizar los actos del gobierno y iii) representar al electorado.

En relación a esta dimensión de la democracia, se espera que el Congreso y los parlamentarios cuenten con atribuciones en materia legislativa que les permitan efectivamente proponer, negociar y lograr consenso en materia de generación de leyes. A la vez, se espera que el Legislativo cuente con facultades para controlar la acción de los otros poderes del Estado y sus funcionarios, y que su uso cumpla con el objetivo esperado y no se transforme en una herramienta meramente declarativa. Finalmente se espera que la composición del Congreso represente a la población en materia de intereses políticos y de composición sociodemográfica. La ausencia de los mínimos señalados o la falta de avances en dicha línea darán cuenta de déficits en materia democrática y aspectos a mejorar para garantizar el ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo.

La información que se presenta en este apartado indica que el Congreso muestra debilidades para ejercer las tres funciones esperadas de manera óptima, generando dudas respecto al cumplimiento del rol que se espera del Legislativo en democracia. Se constata primero que determinadas características del diseño institucional sesgan el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en favor del primero. Pese a que en

un sistema presidencial el Ejecutivo suele contar con atribuciones legislativas, el caso chileno muestra una legislatura especialmente constreñida por este tipo de facultades. Así, a pesar del rol imprescindible del Congreso en el proceso de creación de leyes, es el Poder Ejecutivo el que ejerce mayor liderazgo en materia legislativa, lo que lleva a que el equilibrio de poderes y búsqueda de acuerdos se halle en la negociación y práctica política informal más que en el marco mismo del proceso legislativo. De esta forma, el Congreso y los parlamentarios tienen peso político porque gran parte de la política se hace en el Congreso, pero no necesariamente por las facultades y atribuciones parlamentarias estrictamente formales.

En materia de fiscalización, se muestra que la capacidad del Congreso es relativamente baja en comparación con las atribuciones de otros Congresos para controlar los actos de las autoridades y funcionarios de diversos órganos del Estado. Esto se explica en parte por el marco institucional, el cual pese a modificarse para

incluir nuevos instrumentos de fiscalización, mantiene mecanismos débiles de control, además de constatarse un uso deficiente de los mismos.

Por último, se confirma que a lo largo de los últimos veinticuatro años el Congreso ha ido perdiendo su capacidad de representar al conjunto de la sociedad y la enorme heterogeneidad de visiones y preferencias que la conforman, lo que ha generado crecientes cuestionamientos a su labor. Destaca en este aspecto la baja participación de mujeres y jóvenes en el parlamento y la alta estabilidad en la distribución de escaños entre las dos principales coaliciones y partidos, a pesar de cambios relativamente importantes en sus niveles de apoyo electoral. Al revisar la percepción de los ciudadanos sobre el Congreso queda en evidencia que la relación entre representantes y representados está pasando por un momento de fuertes tensiones y desencuentros, lo que representa un desafío esencial para el régimen democrático. En la actualidad, la ciudadanía posee una baja confianza y evalúa negativamente el rol del Legislativo.

¿Qué lugar le asigna el sistema institucional chileno al Congreso Nacional?

Las reglas formales que regulan la actividad del Poder Legislativo definen sus tareas y atribuciones, al mismo tiempo que ponen límites a las mismas. En esta sección se propone analizar la contribución del Congreso al proceso democrático revisando su ámbito de competencia, las facultades que la ley le confiere y los instrumentos de los que dispone para cumplirlas. A la vez se observa la relación existente entre el Congreso como órgano del Poder Legislativo y los demás poderes del Estado, examinando su grado de autonomía y también los mecanismos de control horizontal que existen entre unos y otros. Dicho análisis permite definir el rol que el Congreso tiene en la institucionalidad chilena.

I. Atribuciones y funcionamiento del Congreso Nacional

La organización y las atribuciones del Congreso chileno están reguladas en dos cuerpos normativos principales: la Constitución Política de la República (CPR) de 1980 y la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Además, cada una de sus ramas, la Cámara de Diputados y el Senado, posee un reglamento interno que precisa y complementa las disposiciones de dichos cuerpos normativos.

La Constitución distingue entre atribuciones comunes a las cámaras y las exclusivas de cada una. En relación con las primeras, las principales son:

- i) Participar en el proceso legislativo. La participación del Congreso es necesaria para la aprobación de todas las leyes.
- ii) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presenta el Presidente de la República antes de su ratificación (art. 54).
- iii) Autorizar al Presidente de la República la dictación de decretos con fuerza de ley (art. 64).
- iv) Concurrir a la declaración de los estados de excepción constitucional.

La Constitución establece además un lugar preponderante para el Congreso en el procedimiento a seguir ante ciertos casos de vacancia en el cargo de Presidente de la República. En el caso en que el Presidente electo no pueda asumir su cargo, asumen temporalmente como Vicepresidente de la República, en el siguiente orden de precedencia, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente de la Corte Suprema. En caso que el Presidente en ejercicio se vea impedido de ejercer su cargo de forma permanente, y quedando menos de dos años para la siguiente elección, corresponde al Congreso Pleno, por mayoría absoluta de sus miembros, elegir a quien ocupará dicho cargo hasta que se cumpla el mandato.

Un hecho simbólicamente destacable que resalta la importancia del Congreso en el entramado institucional chileno es que el cambio de mando en el cual se realiza el juramento de investidura del Presidente de la República tiene lugar en la sede del Poder Legislativo y ante el Congreso Pleno, teniendo un papel ceremonial preponderante, el Presidente del Senado. Esta tradición simboliza la supervigilancia de la labor del Ejecutivo ante el órgano legislativo que representa precisamente a quienes eligieron al Jefe de Estado.

Atribuciones de la Cámara de Diputados

La Constitución establece dos atribuciones exclusivas de la Cámara Baja. En primer lugar, fiscalizar los actos del Gobierno, para lo cual

tiene tres instrumentos específicos: 1) adopción de acuerdos o sugerencias de observaciones que son transmitidas al Presidente de la República; 2) interpelación a ministros de Estado y; 3) creación de comisiones investigadoras. En segundo lugar, la Cámara Baja tiene la atribución de declarar si ha o no lugar la formación de causas en contra de determinadas autoridades en el marco de una acusación constitucional (art. 52), la cual puede terminar en la destitución de dicha autoridad si el Senado así lo ratifica.

La Cámara Baja es presidida por una mesa directiva (la Mesa), que es su máximo órgano y se compone de un presidente y dos vicepresidentes, los cuales se eligen por mayoría absoluta y en votación secreta. La Mesa se mantiene en el cargo por todo un período legislativo (cuatro años), salvo que prospere antes una moción de censura, pero en ocasiones se toman acuerdos para dividir el período de presidencia en uno o dos años. Las funciones principales de la Mesa son representar ante los poderes públicos la necesidad de salvaguardar la independencia e inmunidad parlamentarias, y nombrar a los miembros de las comisiones, con acuerdo de la Cámara, además de proponer su presupuesto y dirigir y controlar su ejecución (art. 44, Reglamento de la Cámara de Diputados). Sin embargo, es su presidente quien concentra la mayor cantidad de atribuciones, tales como presidir las sesiones del pleno y sus debates, y declarar la inadmisibilidad de los proyectos de ley y de las indicaciones que se presenten en la discusión de la ley (revocable por el pleno). Además, corresponde al presidente de la Cámara integrar el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional.

Para el ejercicio de su función legislativa y fiscalizadora, la Cámara actúa de dos maneras principales. La primera consiste en las reuniones en pleno, en la que participan todos los parlamentarios en ejercicio y se toma la decisión última en todos los asuntos que le corresponde resolver a la entidad. La segunda es a través del trabajo en comisiones, donde se distinguen cinco tipos: permanentes, especiales, unidas, mixtas e investigadoras.

Las comisiones permanentes son el principal tipo de comisión y las encargadas de conocer e informar a la sala sobre los proyectos de ley y toda otra materia que les sean enviadas por el pleno. La ley no dispone de un número específico de comisiones, ni tampoco si deben tener correspondencia temática con los distintos ministerios. La excepción a lo anterior la constituye la Comisión de Hacienda, la cual debe funcionar obligatoriamente y se encarga de informar sobre todo proyecto que tenga incidencia en materia presupuestaria o financiera del Estado o sus empresas (art. 17, Ley 18.918). En este contexto, el Reglamento de la Cámara dispone el funcionamiento de 25 comisiones permanentes, compuestas cada una por trece diputados. Ellas concentran la mayor parte del trabajo legislativo y la actividad de los parlamentarios. **En 2013, los diputados destinaron 1.704 horas al trabajo en comisiones, de las cuales 1.400 (82%) correspondieron a sesiones de comisiones permanentes. Por su parte, el trabajo en sesiones de sala solo cubrió 360 horas, lo que corresponde al 17% del total de horas del trabajo parlamentario durante 2013** (www.camara.cl).

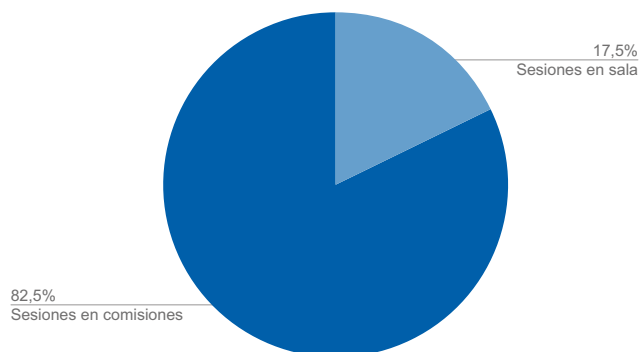
Las comisiones especiales son nombradas por la Cámara a petición de un tercio de los diputados y con el voto favorable de la mayoría de los diputados en ejercicio. En general se crean con el propósito de abordar el estudio de la legislación sobre una materia determinada, o bien, recopilar antecedentes sobre la misma. Por otra parte, las comisiones unidas se forman cuando la Cámara acuerda que dos o más comisiones (permanentes) se encarguen del estudio de determinado asunto. Las comisiones fiscalizadoras se forman con el objeto de fiscalizar los actos del gobierno; sus funciones y atribuciones se explican en el acápite correspondiente. Y finalmente, las comisiones mixtas se forman cuando se generan discrepancias entre los proyectos de ley que aprueban cada una de las cámaras.

Atribuciones del Senado

Las principales atribuciones que define la Constitución como exclusivas del Senado tienen que ver, por un lado, con su participación y acuerdo en el nombramiento de las principales autori-

GRÁFICO 1

Distribución de horas del trabajo legislativo en la Cámara de Diputados, por sesiones en sala y trabajo en comisiones, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en www.camara.cl.

dades de organismos autónomos de Estado. En todos estos casos, la propuesta del Presidente debe contar con el apoyo de los dos tercios de los senadores en ejercicio. Por otro lado, debe resolver como jurado ante las acusaciones constitucionales entabladas por la Cámara de Diputados, conocer de las contiendas de competencia suscitadas entre autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia, otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República se ausente del país por más de treinta días y declarar la inhabilidad del Presidente cuando algún impedimento físico o mental lo inhabilite para ejercer el cargo.

Estas atribuciones exclusivas, que han aumentado con los cambios constitucionales desde 1990, reflejan la primacía que el constituyente le asigna al Senado respecto de la Cámara de Diputados, dentro del proceso decisorio. Estas facultades son relevantes en términos políticos, particularmente para la oposición -siempre con alta representación en el Congreso debido a las características del sistema electoral binominal-, quien aprovecha estas atribuciones como espacios de negociación política y legislativa con el Ejecutivo.

De acuerdo a información entregada por su oficina de informaciones, entre 1990 y 2013

TABLA 1

Organismos en los que interviene el Senado en la aprobación de nominaciones presidenciales

Organismo	Regulación
Consejo Nacional de Televisión	Ley 18.838, artículo 2°, b
Consejo del Banco Central de Chile	Ley 18.840, artículo 7°
Consejo Nacional de Pesca	DS 430, Ministerio de Economía, de 1991 (publicado en 1992), artículo 146
Consejo Directivo de la Academia Judicial	Ley 19.346, artículo 2°, letra h
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Ley 19.891, art. 5°, N° 5
Consejo Resolutivo de la Superintendencia de Casinos de Juego	Ley 19.995, artículo 38
Consejo para la Transparencia	Ley 20.285, artículo 36
Consejo Consultivo Previsional	Ley 20.255, que estableció la Reforma Previsional, artículo 70
Contraloría General de la República	Constitución Política, artículo 98
Consejo Directivo del Servicio Electoral	Artículo 62°, inciso primero de la Ley 18.556
Directorio de Televisión Nacional de Chile	Ley 19.132, artículo 4°, b
Fiscal Judicial de la Corte Suprema	Constitución Política, artículo 78
Fiscal Nacional del Ministerio Público	Constitución Política, artículo 85
Ministro de la Corte Suprema	Constitución Política, art. 78
Ministros del Tribunal Constitucional	Constitución Política, artículo 92, letra b
Ministros Suplentes del Tribunal Constitucional	Ley 17.997, artículo 15
Ministros de los Tribunales Ambientales	Ley 20.600, artículo 2°, inciso 2
Consejo de Alta Dirección Pública	Ley N° 19.882, artículo 43, letra b
Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos	Ley 20.405, artículo 6°, letra b
Comité Calificador de Donaciones Privadas	Artículo 1°, N° 3, del artículo 8 de la Ley N° 19.985, "Ley de donaciones con fines culturales"
Además, un ministro del Tribunal Calificador de Elecciones es elegido por la Corte Suprema de entre los ciudadanos que hayan ejercido el cargo de presidente o vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días	Constitución Política, artículo 95, letra b

Fuente: Elaboración propia a partir de www.senado.cl.

el Senado ha debido pronunciarse 134 veces a propuesta del Presidente de la República en materias de nombramientos. Del total, se aprobaron 119 propuestas, mediante las cuales se nombró a 230 personas. De las restantes, quince fueron rechazadas, lo que impidió el nombramiento de 33 personas. Que hayan sido escasas las ocasiones en las cuales no se aprobó el nombramiento propuesto por el Presidente (11%) no puede interpretarse necesariamente como que el Senado es poco activo en utilizar esta atribución para negociar. Muy por el contrario, la alta eficacia del Ejecutivo responde a que éste negocia con los miembros del Senado antes de enviar sus propuestas, para evitar un rechazo que

puede ser considerado públicamente como una derrota o un eventual error político.

La organización del Senado es análoga a la de la Cámara de Diputados. Es presidido por una Mesa Directiva compuesta por un presidente y un vicepresidente, los que son electos por el pleno del Senado. Al presidente del Senado le corresponde un conjunto de atribuciones, tales como presidir las sesiones y dirigir los debates, representar al Senado ante toda otra institución y mantener el orden en la sala. Además debe integrar el COSENA y asumir el cargo de Vicepresidente de la República del país en caso de que un Presidente electo no pueda asumir (art. 28, CPR).

Para el ejercicio de las diferentes obligaciones que le corresponden, el Senado funciona en pleno (y es también la instancia que tiene la decisión última sobre todos los asuntos más relevantes) o a través de comisiones.

En el reglamento del Senado se contemplan, por una parte, las comisiones permanentes, que son las encargadas de analizar los proyectos de ley sometidos al conocimiento del Senado. El reglamento contempla veintiuna, cada una con su especialización temática, y se componen de cinco miembros elegidos por el pleno a proposición del presidente del Senado. Si la propuesta es rechazada, se eligen a través de un sistema de voto acumulativo.

II. El Congreso y los demás poderes del Estado

Como Constitución que instaura un sistema de gobierno presidencial, la chilena establece un conjunto de disposiciones que regulan la relación entre los distintos poderes del Estado. Esta sección se refiere con mayor detalle a aquellas disposiciones que apuntan a establecer y asegurar la independencia entre dichos poderes.

Independencia respecto del Poder Ejecutivo

En cuanto a la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, en primer lugar ambas instituciones

se generan en forma separada y a través del sufragio popular. En este sentido, son siempre los electores los que definen quiénes ocuparán la presidencia y los escaños parlamentarios, y está vedado para cada uno de estos poderes intervenir en la elección de los miembros del otro.¹ Se advierte solo una excepción en caso de vacancia del cargo de Presidente y faltando menos de dos años para el cumplimiento del periodo, donde corresponde al Congreso la elección del nuevo Presidente, quien permanecerá en el cargo por el tiempo que faltara a quien generó la vacancia (art. 29, inc. 3, CPR).

En segundo lugar se presenta una incompatibilidad entre los cargos del Poder Legislativo y Ejecutivo, salvo en caso de guerra. Asimismo, hay una incompatibilidad entre el cargo de parlamentario y todo otro empleo retribuido por el fisco, lo que evidentemente excluye la posibilidad de que el Ejecutivo designe parlamentarios en otros puestos. Con todo, sí es posible que un parlamentario en ejercicio sea nombrado ministro de Estado, en cuyo caso cesa en esa condición y se debe nombrar a otra persona en su reemplazo hasta la siguiente elección. Si deja de ser ministro, el parlamentario no recupera su escaño.

Desde 2008 esta posibilidad se ha convertido en un tema de controversia respecto de la separación de poderes en el sistema político chileno, pues en varias oportunidades parlamentarios en ejercicio han sido nombrados en cargos ministeriales. Aun cuando esta es una práctica reconocida en la Constitución, han surgido diversas críticas por los efectos que puede implicar recurrir a ella de manera habitual. Primero, debido al posible abandono y debilitamiento de la representación de aquellos electores que pierden a sus representantes electos al Congreso, hecho agravado por el mecanismo de provisión de la vacante, que no somete a consulta de dichos electores sino de los respectivos partidos la definición de reemplazantes. Segundo, se critica

el posible debilitamiento de la separación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya que se favorece el tránsito de autoridades entre ambos.

Independencia respecto del Poder Judicial

El Poder Judicial posee atribuciones vinculadas a la estabilidad de los cargos parlamentarios. En efecto, si bien por un lado los parlamentarios tienen algunos privilegios en términos judiciales, al ser inviolables por las opiniones que emitan en las sesiones de sala o comisión, la decisión de si se puede proceder o no judicialmente contra un parlamentario corresponde a los tribunales de justicia (Corte de Apelaciones respectiva). Y son éstos los que resuelven si el respectivo parlamentario es responsable o no del delito que se le imputa. En caso de que sí lo sea, el parlamentario pierde su calidad de ciudadano con derecho a sufragio, y por tanto cesará en su cargo. Eso ocurre, por ejemplo, si se le condena a pena aflictiva (que es privativa o restrictiva de libertad superior a tres años).

Según datos de la Biblioteca del Congreso Nacional, **entre 1990 y 2013 se han presentado 48 solicitudes de desafuero, las cuales han afectado a 38 parlamentarios. Sin embargo, solo fueron acogidas y confirmadas por los Tribunales Superiores de Justicia 12 de ellas (un 25%)**. En total, desde el retorno de la democracia solo 11 parlamentarios han perdido su cargo a consecuencia de una resolución judicial.

El Congreso Nacional también dispone de atribuciones vinculadas a la función judicial, aun cuando sean muy excepcionales y restrictivas. La primera y principal se refiere a la facultad del Senado de resolver, como jurado, las acusaciones constitucionales que entable la Cámara de Diputados (art. 53, N° 1, CPR). En caso de que en definitiva se declare culpable a alguien (que puede ser incluso un magistrado de algún tribunal superior de justicia), la resolución del Senado tiene efectos importantes. Por un lado, el acusado

¹ Hasta la reforma de 2005 había una fuerte excepción al respecto, ya que el Presidente de la República designaba a dos de los senadores designados (y tenía voto en el nombramiento de otros cuatro, que designaba el Consejo de Seguridad Nacional). A su vez, la Corte Suprema designaba otros tres.

TABLA 2

Solicitudes de desafuero de parlamentarios y resultados por período legislativo, 1990-2013

Período legislativo	Número de solicitudes de desafuero	Solicitudes aprobadas
1990-1993	13	0
1994-1997	5	0
1998-2001	11	2
2002-2005	12	8
2006-2009	3	1
2010-2013	3	1
Total	48	12

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Biblioteca del Congreso Nacional. Se consideraron solicitudes aprobadas aquellas confirmadas por la Corte Suprema.

pierde definitivamente su cargo y se le prohíbe ejercer funciones públicas por cinco años. Por otro lado, y esto es lo relevante, luego de la declaración del Senado el funcionario declarado culpable es juzgado por el tribunal competente “tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares” (art. 53, N° 2). De esta manera, la resolución del Senado es vinculante para los tribunales, los que al resolver sobre el caso deben partir de la base de lo establecido por el Senado para la consideración

de los hechos y su relación con el funcionario imputado (Silva, 2000, T.7: 210). Además, los funcionarios condenados por el Senado solo pueden ser indultados por el Congreso.

El Senado tiene además la facultad de decidir si debe ser considerada la admisión de acciones judiciales iniciadas por cualquier persona contra de algún ministro de Estado, “con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo” (art. 53, N° 2).

En tercer lugar, el Senado tiene la atribución de resolver las contiendas de competencia entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia. Aquí su intervención no implica ejercer funciones jurisdiccionales, sino resolver en caso de discrepancias entre ellas, cuál es el órgano competente para ocuparse de la materia de que trata. Por último, el Congreso también tiene atribuciones vinculadas a la designación de los miembros del Poder Judicial. En particular, el Senado participa (al igual que el Ejecutivo) en la designación de los ministros del más importante tribunal de la República, la Corte Suprema.

¿Cuáles son el alcance y el grado de eficacia de las facultades del Congreso para iniciar, examinar y reformar legislación?

Como se precisó en un comienzo, la función principal de todo órgano legislativo es ser origen y lugar de aprobación de la ley que rige en un territorio y que define los derechos y deberes que las personas y el propio Estado deben respetar y garantizar. Para evaluar adecuadamente la contribución del Congreso en esta materia resulta esencial analizar sus principales atribuciones en el proceso de formación de la ley. Estas no le son exclusivas puesto que el Ejecutivo cuenta también con importantes facultades en la materia. Sin embargo, la participación del Congreso en todo proceso legislativo es necesaria y sin su aprobación ningún proyecto puede llegar a convertirse en ley. Más

aun, diversos analistas coinciden en que, más allá de las normas formales, **el Congreso en Chile, a través de las prácticas y precedentes, tiene mayor poder en el proceso legislativo del que la mera formalidad establece.**

Esta sección se aboca a examinar las facultades específicas con que cuenta el Congreso para iniciar, examinar y reformar la legislación, poniendo énfasis en los límites que supone para la labor legislativa de los parlamentarios, las facultades legislativas del Ejecutivo. Al mismo tiempo se observan características generales de la producción legislativa entre 1990 y 2013, de modo de observar en la práctica cómo las

atribuciones antes discutidas afectan la capacidad del Congreso y de los gobiernos de aprobar leyes. Finalmente se presentan aspectos extra legislativos que confieren al Congreso un rol importante en la discusión legislativa.

El examen que se realiza en esta sección indica que en lo formal, el Congreso cuenta con facultades limitadas para iniciar, examinar y reformar la legislación. Esto se debe principalmente a que el Ejecutivo cuenta con prerrogativas en materia de iniciativa de ley, que restringen el espacio de acción de los parlamentarios y entregan al gobierno gran capacidad de manejar la agenda legislativa. Además, si bien el proceso de discusión corresponde principalmente a los parlamentarios, éste puede verse influido por el Ejecutivo a través del mecanismo de urgencias que reduce el tiempo y alcance de las modificaciones u observaciones que los miembros del Congreso pueden hacer a los proyectos. Más aun, luego de la aprobación de una ley por parte de ambas cámaras, el Presidente goza de poder de veto que le permite una negociación más fácil con la oposición al interior del Congreso, de modo de llevar adelante su agenda legislativa.

La preponderancia del Ejecutivo se constata en la práctica al examinar la producción legislativa desde el retorno a la democracia. Pese a que entre los años 1990 y 2013, con excepción de la Concertación en 2006, no ha existido mayoría en ambas cámaras por parte de la coalición gobernante, se ha desarrollado una intensa actividad legislativa, dando cuenta que los sucesivos gobiernos han tenido la capacidad de negociar y evitar el entrapamiento o bloqueo en la generación de leyes. **Se observa además, que si bien los proyectos de ley ingresados por el Ejecutivo son mucho menores a aquellos que han tenido origen al interior del parlamento, más de tres cuartas partes de todos los proyectos aprobados corresponden a mensajes presidenciales.** Esto indica mayor eficacia por parte del Ejecutivo al momento de impulsar las leyes que les son de interés. A la vez, se aprecia que la iniciativa exclusiva de ley que tiene el Presidente, concentra la labor de iniciativa legislativa del Congreso en un número reducido de materias.

Finalmente, pese a que formalmente y en la práctica, el Congreso parece un actor más débil que el Ejecutivo, ha existido espacio para que desde ambas cámaras se impulsen proyectos ajenos a la agenda del gobierno y éste se vea obligado a negociar. **Existen así aspectos extra legislativos que obligan a la negociación del gobierno con el Congreso que no le permiten imponerse tan fácilmente.** El equilibrio entre oposición y oficialismo en la composición del Congreso, producto del sistema binominal y la existencia de quóruns especiales para aprobar leyes y reformar la institucionalidad del Estado, hace muy difícil que un gobierno solamente con los parlamentarios de su sector logre llevar adelante las leyes que se propone. Esto fuerza al Ejecutivo a negociar con la oposición al interior del Congreso. A esto se suma también que se ha consagrado en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, una tradición de búsqueda de consensos y acuerdos, precisamente por los aprendizajes generados a partir del quiebre del régimen democrático. Así, el Ejecutivo no utiliza frecuentemente todas las prerrogativas legislativas que tiene para influir en el proceso legislativo, permitiendo que la discusión al interior del Congreso, entre los parlamentarios, genere los consensos necesarios para la definitiva aprobación de las leyes y reformas.

I. Principales características y etapas del proceso legislativo

A continuación se revisan las atribuciones que el Congreso y Ejecutivo tienen en las distintas etapas de formación de la Ley.

Destaca principalmente que el poder Legislativo tiene atribuciones limitadas al momento de legislar, mientras que el Ejecutivo cuenta con prerrogativas que le permiten definir la agenda legislativa y negociar los proyectos de ley que le interesan. El Presidente tiene atribuciones importantes respecto a la definición de las materias que se legislan, puesto que hay áreas donde los parlamentarios no pueden tener la iniciativa de legislar. No obstante, antes de la promulgación de la ley, cuando el proyecto ya fue discutido y

votado por los parlamentarios de ambas cámaras, el Presidente tiene poder de veto. **El veto puede ser desechado por acuerdo de dos tercios de la Cámara, lo que resulta improbable en un Congreso con equilibrio de fuerzas muy parejo.**

Iniciativa legislativa

En principio, tanto los parlamentarios como el Ejecutivo tienen iniciativa legislativa. Los proyectos del Ejecutivo se denominan mensajes y los presentados por parlamentarios, mociones. Sin embargo, la Constitución establece que respecto de determinadas materias de dominio legal, solo el Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva de ley, haciendo imposible que algún parlamentario pueda enviar una moción para discusión en una amplia variedad de temas. Entre estas materias se encuentran: i) La alteración de la división política o administrativa de la nación; ii) la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones a la ley de presupuestos; iii) imponer, condonar o reducir tributos, establecer exenciones o modificar las existentes; iv) crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; v) fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos; vi) establecer modalidades y procedimientos de negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, además de las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como privado; vii) contratar empréstitos o celebrar cualquier operación que pueda comprometer la responsabilidad financiera del Estado; y viii) fijar las remuneraciones mínimas del sector privado.

El Congreso también tiene importantes limitaciones en relación con estas materias. En primer lugar, la iniciativa exclusiva de ley se extiende a todo el proceso legislativo, no solo a su iniciación, por lo cual las indicaciones (proposiciones de modificación de un proyecto) que pueden presentar tampoco pueden invadir la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente. En segundo lugar, el Congreso solo puede aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, préstamos,

beneficios o gastos que proponga el Presidente (art. 67).

Lo anterior limita la capacidad de los parlamentarios para influir y proponer políticas, forzándolos a utilizar prácticas informales como la negociación con el Ejecutivo.

Discusión de la ley

Una vez que se presenta un proyecto, sea a través de un mensaje o una moción, comienza el proceso de discusión de la ley. Este proceso no sigue un único camino en tanto éste dependerá de la Cámara a la cual se ingrese el proyecto de ley, la cantidad y tipo de observaciones que se haga al texto legal y el grado de acuerdo que el proyecto y sus partes encuentran entre los parlamentarios de ambas Cámaras. Mientras menos acuerdo haya y más indicaciones se hagan al proyecto, la discusión deberá alargarse y pasar por más etapas antes de aprobarse o ser rechazado definitivamente.

Durante la mayor parte del proceso de discusión de la Ley, solamente tienen injerencia en la definición de ella los parlamentarios de ambas cámaras. Esto, tanto en el trabajo en comisiones como al momento de votar en sala. Cada proyecto debe pasar por ambas cámaras, donde se revisa en detalle en las comisiones y en general en la sala. **En las comisiones es donde se hacen modificaciones a su texto y es en la sala donde se vota el proyecto y sus partes.**

Los quórum de aprobación de las leyes dependen de la ley de que se trate. En el sistema chileno hay cuatro tipos de leyes: simples (requieren de la mayoría de los diputados y senadores presentes); de quórum calificado (mayoría de los diputados y senadores en ejercicio); orgánicas constitucionales (cuatro séptimos de diputados y senadores en ejercicio); e interpretativas de la Constitución (tres quintos de diputados y senadores en ejercicio). Se consideran parlamentarios en ejercicio a todos aquellos que no estén suspendidos en virtud del art. 61 de la Constitución, o que no estén ausentes del país con permiso constitucional. Dado que un mismo proyecto puede contener disposiciones que requieren distintos quórum de aprobación, para efecto de la votación ésta

se divide, y se votan primero las normas que exigen mayor quórum. Esto es muy relevante, ya que el rechazo de una norma cuya aprobación exige un quórum más alto acarrea el rechazo de las que de ella dependan (art. 30, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional).

Si el texto es aprobado por ambas cámaras, requiere posterior aprobación del Presidente, quien tiene poder de veto. Si lo aprueba dispone, su promulgación como ley. Si lo desaprueba, lo devuelve a la cámara de origen con las observaciones convenientes (dentro de treinta días). Esas observaciones deben tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Si esto ocurre, hay tres situaciones posibles. En primer lugar, si las dos cámaras aprueban las observaciones, el proyecto modificado se convierte en ley. Por el contrario, si las dos cámaras desechan todas o algunas de las observaciones e insisten por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devuelve al Presidente para su promulgación. Por último, si las cámaras rechazan todas o algunas de las observaciones y no reúnen quórum para insistir en el proyecto aprobado por ellas, no hay ley respecto de los puntos en discrepancia. La votación de cada una de las observaciones (o vetos) del Presidente no se puede dividir, de forma que o se rechazan o se aceptan.

Urgencias

Durante la tramitación de cada proyecto, el Presidente tiene la facultad de intervenir en el trabajo legislativo para dar prioridad a proyectos según la importancia que él les atribuya, a través del sistema de urgencias. Hay tres tipos de urgencia: simple (la Cámara respectiva debe despachar el proyecto dentro de treinta días), suma (quince días) y discusión inmediata (seis días).

Más allá de restringir el tiempo que tienen los parlamentarios para discutir y aprobar los proyectos, el uso de las urgencias es un mecanismo que favorece la eficacia del Ejecutivo para convertir en ley sus proyectos sin que éstos sean excesivamente modificados por los legisladores. Al mismo tiempo podría usarse intencionalmente para frenar la

agenda legislativa de la oposición del gobierno. En este caso, es posible que se ingrese un proyecto que suscitará observaciones y que no interesa realmente al propio Ejecutivo, dándosele urgencia precisamente para que sea rechazado al no poder ser modificado. En este caso, el Ejecutivo podría promover un proyecto de ley altamente popular con urgencia, bajo el argumento que es necesaria su rápida aprobación para resolver alguna problemática social, cuando en realidad la urgencia hace imposible su discusión e inviable la mejora de un proyecto ampliamente perfectible.

Ley de presupuestos

A diferencia de las otras leyes, y por tratarse de una ley periódica, este procedimiento debe realizarse todos los años. El Presidente debe cada año (es decir, no le es opcional) presentar el proyecto de ley de presupuestos, a lo menos con tres meses de anticipación a la fecha en que deba entrar a regir. Esto es, a más tardar el último día de septiembre, ya que la ley rige a partir del 1 de enero de cada año. Es obligatorio para el Congreso despachar el proyecto dentro de los sesenta días de presentado. Si no despacha un proyecto en ese plazo, rige el proyecto presentado por el Presidente (art. 67, CPR).

En forma análoga a lo que ocurre con proyectos sobre materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente, el Congreso tiene facultades limitadas. En primer lugar, no puede aumentar ni disminuir la estimación de ingresos que hace el Presidente. Por otra parte, puede reducir los gastos que contempla el proyecto, excepto aquellos establecidos en leyes permanentes. No puede modificar la estimación del rendimiento de recursos que hace el Presidente. Por último, el Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto, salvo que se indiquen al mismo tiempo las fuentes de recursos para atenderlos.

La tramitación interna del proyecto de ley de presupuestos también es distinta. Es informada no por una Comisión permanente, sino por la Comisión Especial de Presupuestos, que se compone de igual número de senadores y diputados (art. 19, LOC del Congreso Nacional). A ella, en todo caso, pertenecen los miembros de la Comisión de

Biblioteca del Congreso Nacional

La labor del Congreso Nacional cuenta con el apoyo de una Biblioteca (BCN), cuya misión no se limita a la recopilación de textos y obras propias de la labor legislativa, sino que además funciona como órgano de asesoría parlamentaria, y como un nexo entre la ciudadanía y los parlamentarios.

En primer lugar, la BCN cumple una función de repositorio del trabajo que se realiza en el Congreso, al resguardar un respaldo histórico de la legislación producida, de los debates parlamentarios en Sala y en Comisión, y, en general, de la distinta documentación redactada por los congresistas.

En segundo lugar, la institución cumple una relevante labor de asesoría técnica de alta complejidad para los parlamentarios, lo que genera el espacio para una discusión y formación de leyes en el Congreso a partir de una mayor cantidad de insumos (investigación de legislación comparada, avances tecnológicos en la materia, etc.), y por ende, de mayor calidad y más cercana a lo requerido y necesitado por la ciudadanía. En esta labor, ampliamente reconocida por los propios parlamentarios, en 2011 la BCN realizó un total de 4.479 asesorías, con un promedio de 31 consultas por Senador y de 19 por Diputado.

En tercer lugar, la Biblioteca tiene un destacado rol de extensión de la labor del Congreso, al generar y divulgar contenido hacia la ciudadanía a partir del trabajo que se hace en las cámaras, en formatos que permitan llegar tanto a un público especializado en estos temas como al público en general. En ello, los esfuerzos realizados en la recopilación y sistematización de la información parlamentaria, y la implementación de estrategias de datos abiertos, han sido reconocidos a nivel latinoamericano.

La labor que realiza el Congreso se ha fortalecido en los últimos años, en los que se ha transitado hacia una institución moderna, acorde a las exigencias requeridas por un creciente y cada vez más complejo trabajo parlamentario. Este proceso recibió un importante impulso en 2005 a través del proyecto “BCN Innova”, financiado por el Banco Interamericano del Desarrollo, para fortalecer las responsabilidades de la Biblioteca en el apoyo a la función parlamentaria mediante nuevos productos y servicios, la generación de vínculos más cercanos y transparentes entre la ciudadanía y el Congreso y el mejoramiento de la gestión de la institución.

La necesidad de contar con un organismo eficaz en el cumplimiento de su función se ha traducido en crecientes partidas presupuestarias, que en 2014 alcanzaron los 10.460 millones de pesos.

Hacienda de cada Cámara. Esta Comisión, que se constituye en septiembre de cada año, dispone los reglamentos de las cámaras en atención a los plazos constitucionales, tiempos definidos y perentorios para la realización de su labor. Además, la ley dispone que terminada la labor legislativa, ésta puede seguir funcionando para realizar un seguimiento a la ejecución del presupuesto.

Apoyo al proceso legislativo

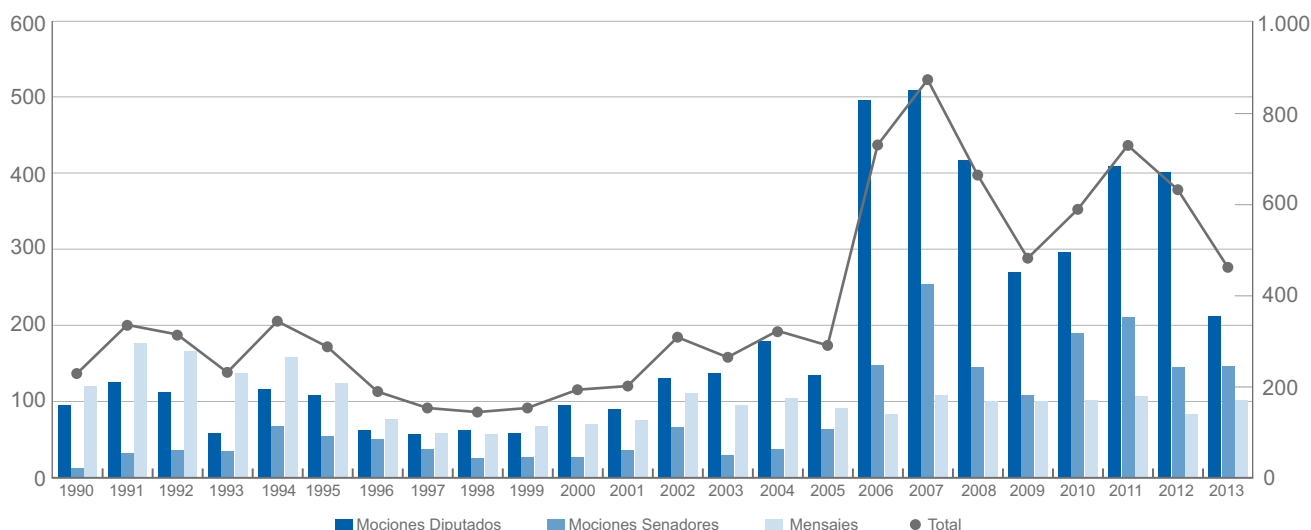
Además del marco institucional, las facultades del Ejecutivo se fortalecen en el proceso legislativo en comparación con las del Congreso, debido a la disparidad de recursos a disposición de cada uno de los poderes del Estado en el sistema chileno. Cada uno de los ministerios y servicios cuenta con equipos técnicos especializados en las materias relevantes para la conformación de leyes y su tramitación.

Además, dichos equipos son coordinados y apoyados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que tiene como una de sus responsabilidades llevar la agenda legislativa del gobierno. En el proceso legislativo, el Ejecutivo dispone de amplia información sobre los distintos problemas de política pública, una burocracia especializada en distintas materias, además de los recursos para contratar asesorías externas para el estudio en caso necesario.

El Poder Legislativo, por su parte, ha venido aumentando los recursos técnicos y financieros de apoyo a la generación de propuestas legislativas, no obstante éstos no le permiten participar con cierto nivel de igualdad en la discusión de los proyectos de ley y/o formulación de los mismos. A partir de lo consignado en la ley de presupuestos 2014, publicado por Dipres es posible advertir que, por

GRÁFICO 2

Número de proyectos de ley presentados: 1990-2013



Fuente: Elaboración propia. Para serie 1990-2009, a partir de datos oficiales recopilados para el proyecto Auditoría a la Democracia. Desde 2010 a partir de Boletines estadísticos elaborados por la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados.

* Para "Mociones Diputados", "Mociones Senadores" y "Mensajes" se utiliza como referencia el eje izquierdo. Para "Total" se utiliza como referencia el eje derecho.

un lado, el presupuesto anual de la Cámara Baja para la contratación de asesorías externas en 2014 es de \$ 25.412.158 por diputado (un poco más de US\$50.000), mientras que en el caso del Senado este monto alcanza los \$35.301.289 por senador (un poco más de US\$68.000). Tales asignaciones representan solo una pequeña fracción de los recursos de los que dispone el Ejecutivo para la producción legislativa. Un avance positivo en el apoyo a la labor de los parlamentarios es la especialización que se ha generado al interior de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) en materia de asesoría técnica parlamentaria. Producto de un proyecto de modernización de su gestión institucional, la BCN ha fortalecido el apoyo técnico necesario para que los parlamentarios puedan elaborar proyectos de ley de calidad, así como para servir de interlocutores relevantes para aquellos proyectos presentados por el Ejecutivo.

II. Legislativo y Ejecutivo en la producción legislativa: 1990-2013

Luego del examen del marco institucional, resulta valioso revisar los resultados del trabajo

legislativo desde el retorno a la democracia. La producción legislativa es efecto de las mismas disposiciones legales que limitan el rol legislativo del Congreso de manera formal, pero también refleja cómo operan aspectos informales de la dinámica legislativa lo que lleva a que finalmente sea un tipo de leyes y no otro el que resulta aprobado.

Si se analiza la producción legislativa entre 1990 y 2013, se reafirma la proposición sobre el poder del Ejecutivo para controlar tanto la agenda legislativa como el resultado final del proceso. Desde 1990 se ha desarrollado una intensa actividad legislativa, en tanto al 31 de diciembre de 2013 se han aprobado, según datos del sitio web del Senado, un total de 2.399 proyectos. Aun cuando durante los últimos 24 años de labor legislativa ha sido poco usual que el ejecutivo haya contado con mayorías en la cantidad de parlamentarios en ambas cámaras (la única excepción hasta 2013 ocurrió entre 2006 y 2010), la alta cantidad de legislación que se ha aprobado por año, y en especial desde 2006 en adelante, no se configuró un escenario de un sistemático bloqueo legislativo atribuible a diferencias entre el Ejecutivo y la mayoría opositora en alguna o ambas cámaras del Congreso.

TABLA 3
Mociones presentadas, según área, 2006-2011

Área		2006- 2011	
		Mociones C. Diputados	Mociones Senado
Político-Institucional	Constitución-Legislación	30,2%	37,8%
	Gobierno interior	11,1%	6,6%
	RR.EE.	0,001%	0,0%
	Defensa	0,007%	0,006%
Social	Educación-Deportes	3,4%	3,2%
	Salud	5,1%	5,9%
	Familia	3,7%	0
	Trabajo	7,4%	8,9%
Economía	Economía	9,1%	10,8%
	Hacienda	1,4%	2,5%
	Transportes y Telecomunicaciones	6,9%	4,7%
Otros		21,3%	19,6
Total		100%	100%

Fuente: Sistematización de Ricardo Gamboa para Informe Auditoría a la Democracia, datos obtenidos de www.camara.cl.

Se constata que durante esta etapa primó una lógica de cooperación entre Ejecutivo y Congreso, lo que permitió que el proceso legislativo fuera fluido. Para lograrlo, la negociación de acuerdos entre la oposición y el gobierno fue un elemento clave.

Otra característica de la producción legislativa durante los últimos 24 años es que hay notables diferencias en la cantidad de proyectos presentados año a año. **Entre 1990 y 2000, el número promedio de mociones que se presentaba por año era relativamente bajo (123 mociones, cerca del promedio de 110 mensajes enviados por el Ejecutivo), mientras que entre 2001 y 2013 el promedio por año se triplicó (406 mociones por año, versus el promedio de 97 mensajes enviados por año para este último período).** Al mismo tiempo existen diferencias entre el comportamiento del Poder Ejecutivo y de los integrantes del Congreso en los distintos períodos presidenciales, lo que indica que tanto las estrategias políticas respecto al manejo de la agenda legislativa como la capacidad para aprobar leyes varían en el tiempo. Tanto las mociones como los mensajes en los primeros gobiernos desde el retorno a la democracia fueron más numerosos en el gobierno del Pre-

sidente Aylwin, con una notoria baja durante el sexenio del Presidente Frei y un leve incremento en el período del Presidente Lagos. La situación cambia considerablemente durante los gobiernos de Bachelet y Piñera, con una notable alza en el número de mociones presentadas por los Diputados y Senadores, especialmente al inicio del periodo de gobierno, y que decaen en la medida que se acerca el fin de estos mandatos.

Un examen de los datos sobre presentación de proyectos de ley en el período analizado, demuestra que han sido los parlamentarios los que han tenido mayor actividad. **Así, del total de 9.070 proyectos ingresados al Congreso, el 79,5% ha sido producto de mociones de parlamentarios y solo el 20,5% restante ha sido iniciativa del Ejecutivo.** Lo anterior da cuenta de que los parlamentarios, a pesar de su reducido “espacio legislativo” debido a la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en diversas materias, no reaccionan únicamente a lo que plantea el Ejecutivo para crear o modificar la legislación vigente, sino que toman la iniciativa para iniciar la tramitación de proyectos de ley. De acuerdo con la información y clasificación de la Cámara de Diputados, las limitaciones a la iniciativa legislativa parlamentaria tienen por efecto que, en definitiva, sus mociones se concentren en determinadas áreas.

Si se observa ahora la efectividad en la aprobación de proyectos de ley, se verá una enorme diferencia en el resultado final de los proyectos enviados por el Ejecutivo (mensajes) y aquellos presentados por legisladores (mociones), considerando que del total de proyectos aprobados, los que tienen origen en un mensaje del Ejecutivo superan con creces a aquellos iniciados a través de mociones parlamentarias. Así, del total de 2.399 iniciativas aprobadas entre 1990 y 2013, menos de un cuarto de ellas (557) fueron iniciadas por parlamentarios mediante mociones.

Esta diferencia da cuenta de que el Ejecutivo es mucho más “efectivo” en el proceso legislativo, ya que origina más del 75% de la legislación que se originó entre 1990 y 2013, a pesar de que proporcionalmente ingresa muchos menos proyectos que los parlamentarios.

Esta situación se explica en buena parte por la institución de la iniciativa legislativa exclusiva.

También resulta llamativo que si se consideran solo las mociones aprobadas en el período, la mayoría tiene su origen en la Cámara de Diputados, pero los senadores son quienes tienen mayor efectividad en la aprobación de sus mociones. De las 557 mociones aprobadas, el 64,45% tiene origen en mociones de diputados, mientras que 198 (35,55%) fueron presentadas por senadores. Ahora, si se considera que el número de diputados es mayor al de senadores (120, versus 48 –hasta 2005– y 38 desde 2006), el panorama es distinto. Esto porque al constituir los diputados el 76% del total de los parlamentarios, iniciaron el 64,45% de proyectos aprobados, es decir, en términos individuales un senador tiene más probabilidades de que sus mociones sean aprobadas en comparación con un diputado.

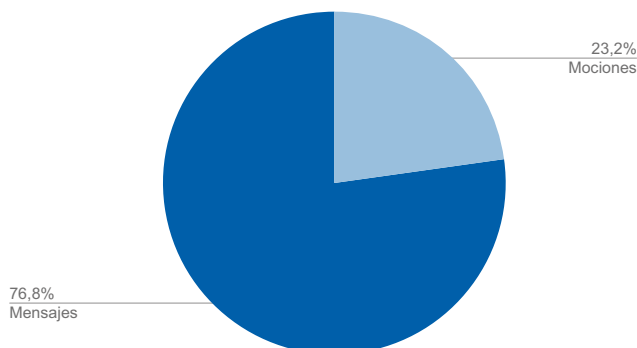
III. Influencia del Congreso en el proceso legislativo chileno: El efecto de aspectos extra legislativos

La evidencia sobre gestión legislativa sugiere que en el proceso legislativo chileno la capacidad de influencia de los dos órganos colegisladores es significativamente desigual. Por una parte, se advierte un Poder Ejecutivo con atribuciones legislativas relevantes que muestra mayor eficacia legislativa. Por otra parte, el Congreso (y los parlamentarios), al disponer de un campo de acción más limitado en el plano normativo, origina poca legislación y de eventual menor importancia relativa. A ello se agrega que incluso en ciertas materias, dada la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente, solo le queda aceptar o rechazar las proposiciones del Ejecutivo. Así, el Congreso aparece como un actor de menor peso en materia legislativa.

No obstante, aún cuando se reconoce un contexto de predominio del Ejecutivo en el plano legislativo, en ciertos casos el Congreso (o grupo de parlamentarios) sí logra hacer avanzar la legislación que no se encontraba necesariamente en

GRÁFICO 3

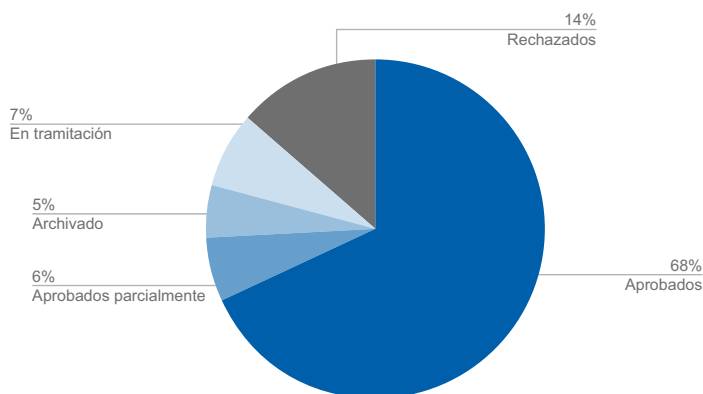
Leyes aprobadas según origen entre el 11 de marzo de 1990 y el 31 de diciembre de 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados desde la sección "Trámite de proyectos" del sitio web del Senado.

GRÁFICO 4

Observaciones presentadas por el Presidente de la República a la legislación aprobada por el Congreso (vetos), por resultado en el Congreso, 1990-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Departamento de Informaciones del Senado.

la agenda del Ejecutivo, y en términos habituales tiene poder concreto para negociar rasgos específicos de los proyectos iniciados por el Gobierno. Esto demuestra que los parlamentarios pueden ser efectivamente protagonistas en la generación de leyes, y en algunos casos en cuestiones relevantes, por ejemplo en leyes regulatorias generales o reformas constitucionales. Cabe en-

tonces cuestionar qué aspectos distintos al marco normativo institucional, afectan la capacidad del Congreso de tener un rol más relevante en el proceso legislativo. A partir de la evidencia aquí mostrada, es posible identificar factores extra legislativos que afectan decisivamente la capacidad del Congreso de ejercer mayor influencia en el proceso de formación de leyes.

En específico, el sistema electoral binominal, que tiende a repartir los cargos en el parlamento entre las dos coaliciones principales, impide la conformación de mayorías contundentes en el Congreso. Este equilibrio en la repartición de escaños que sobrerrepresenta a las dos principales fuerzas políticas en desmedro del resto de partidos y coaliciones, ha repercutido en que a la coalición que accede al gobierno le sea muy difícil tener mayoría en ambas cámaras, siendo necesario que exista negociación entre el Ejecutivo y la oposición al interior del Congreso para evitar que la discusión legislativa se entrampe. Al sistema electoral se agrega la existencia de quóruns que establece la Constitución, que requieren de altas mayorías legislativas para aprobar legislación específica y para todo proyecto que busque modificar el funcionamiento institucional.

En la práctica, estos dos factores unidos –el sistema electoral binominal y el sistema de quóruns– entregan a la oposición un cuasipoder de veto para todas las materias de mayor relevancia. Así, el Ejecutivo ha tenido rara vez mayorías parlamentarias entre 1990 y 2013, y por lo mismo, para lograr el avance de sus proyectos, ha debido negociar fundamentalmente con los partidos de oposición dentro o fuera del Parlamento. Esto se logra, en gran parte, debido a la alta disciplina partidaria que mantiene generalmente alineados a los parlamentarios en función de su apoyo al gobierno o a su posición opositora, lo que hace más probable identificar los aspectos negociables al momento de discutir la legislación. A ello se agrega que al Ejecutivo,

con todos sus recursos, no le resulta demasiado difícil “disciplinar” a sus parlamentarios, sin perder de vista, además, los costos que puede tener para un parlamentario desafiar a su propia coalición.

Por su capacidad de ejercer veto dentro del sistema, la oposición puede tener un rol más sustantivo en la generación de normas legales. Sin embargo, este poder no se ha traducido en bloqueos legislativos, sino en una tendencia a negociar entre el Ejecutivo y la oposición antes de que los proyectos de ley sean ingresados al Congreso. En todo caso, lo que sí es claro es que la mayoría parlamentaria opositora, en todo el período analizado, nunca ha buscado generar una “agenda legislativa paralela” a la del Ejecutivo y a partir de ahí obligarlo a aceptar un conjunto de iniciativas que estuvieran fuera de su agenda.

Se suma a lo anterior, el que desde el retorno de la democracia se haya ido consagrando una fuerte tradición de búsqueda de consensos y acuerdos, precisamente por los aprendizajes generados a partir del quiebre del régimen democrático en 1973, de la posterior dictadura militar y la lucha por reconquistar la democracia. Así, más allá del marco institucional, y casi a pesar de dicho marco, el Ejecutivo rara vez utiliza todas sus facultades para imponer su predominio en el proceso legislativo y tiende a buscar acuerdos. El veto presidencial es un instrumento muy poco utilizado en Chile. De acuerdo con la información del Senado, entre 1990 y el 31 de diciembre de 2013 este debió pronunciarse en 82 ocasiones frente a observaciones o vetos enviados por el Presidente. **Del total de vetos enviados, el Congreso aprobó 56 en forma íntegra y otros 5 en forma parcial, 11 fueron rechazados directamente, mientras que cuatro fueron archivados. Analistas y representantes políticos coinciden en plantear que la presencia del veto actúa como un factor disuasivo aunque no sea utilizado con frecuencia.**

¿Cuál es el alcance y grado de eficacia de las facultades del Congreso para controlar al Ejecutivo y exigirle que rinda cuentas?

En un régimen presidencial con separación de poderes, una de las funciones principales del Poder Legislativo es el escrutinio del accionar del Ejecutivo. El buen ejercicio de esta función por parte del Congreso, sin perjuicio de que se disponga de otros mecanismos de control, es esencial toda vez que el legislativo debe asegurar que las autoridades de gobierno ejerzan sus atribuciones en apego a la Constitución y la ley, considerando los intereses y necesidades de todos los sectores de la sociedad. **El control horizontal que todo Poder Legislativo debe ejercer contribuye a fortalecer la probidad y transparencia en la gestión pública, así como a la coherencia y eficiencia en la implementación de políticas públicas. Este es, en definitiva, un rol fundamental para asegurar la calidad de la democracia.**

En este apartado se revisan las atribuciones y mecanismos específicos con que cuentan los parlamentarios para fiscalizar y exigir rendición de cuentas por parte del gobierno, además del uso que se le ha dado a estos mecanismos. Al mismo tiempo se realiza un breve análisis comparado de los mecanismos que existen en otros países para que los respectivos congresos o asambleas legislativas ejerzan control sobre el Ejecutivo.

En esta sección se concluye que el Congreso cuenta con mecanismos que permiten exigir información al Ejecutivo sobre las acciones de gobierno y administración del Estado y que existen alternativas para convocar a altas autoridades a la propia sede legislativa a responder las consultas de los parlamentarios. A su vez, existe la posibilidad de tomar acciones que pueden llevar a la destitución de altas autoridades. La reforma constitucional del 2005 marcó un avance en las capacidades de control y fiscalización del Ejecutivo por parte del Congreso en tanto se formalizan y aumentan los instrumentos de los cuales se dispone. Pero pese a la existencia de mecanismos, su uso resulta infrecuente o

bien el efecto real que éstos tienen para forzar al gobierno a rendir cuentas y controlar su labor no es relevante.

I. Atribuciones de control y fiscalización del Congreso

La Constitución chilena establece un conjunto de atribuciones a la Cámara de Diputados para ejercer funciones fiscalizadoras, que le son exclusivas (art. 52, N° 1), a la vez que prohíbe al Senado ejercer funciones fiscalizadoras (art. 53, inc. final). La expresión “actos del gobierno” implica que pueden ser objeto de fiscalización todos los actos de responsabilidad del Presidente, tanto en su función directiva o política, como en la esfera de la administración que le corresponde, “es decir, aquellos actos efectuados ya directamente por él, ya a través de los órganos dependientes suyos y ya en la actuación de entes dotados de autonomía de origen puramente legislativo relacionados con él por alguna forma de vinculación de carácter tutelar” (Silva, Tomo VI, p. 96). Los actos de órganos constitucionalmente autónomos quedan excluidos de la facultad de fiscalización de la Cámara.

La propia Constitución define los mecanismos a través de los cuales la Cámara puede ejercer esta atribución. **Las disposiciones constitucionales originales sobre esta materia fueron objeto de modificaciones sustantivas en 2005. La reforma constitucional de ese año aumentó los instrumentos de fiscalización y también dio reconocimiento constitucional al mecanismo de las “comisiones investigadoras”.** Los tres mecanismos fundamentales que la Constitución establece para fiscalizar los actos de gobierno por parte de la Cámara son los acuerdos generados por una mayoría de diputados y comunicados al Ejecutivo, las interpelaciones a ministros y, por último, las comisiones investigadoras. A éstos se suma la acusación constitucional como acción de fiscalización que busca constatar el posible

TABLA 4

Oficios de la Cámara de Diputados, desglosados por destinatario, 1998-2013

	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2013	Total
Alcaldes	266	375	209	1589	2439
Intendentes y gobernadores	10	103	10	1540	1663
Ministerios	3.033	4.523	4.600	13.388	25.544
Presidente de la República	8	236	367	260	871
Otros	336	578	505	5.791	7.210
Total	3.653	5.815	5.691	22.568	37.727

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Secretaría de la Cámara de Diputados.

abandono de deberes de las máximas autoridades de diversos organismos del Estado y que pueden terminar en su destitución.

Adopción de acuerdos o sugerencia de observaciones para transmitir por escrito al Presidente de la República

La Cámara de Diputados puede adoptar acuerdos con el voto de la mayoría de los diputados presentes para solicitar antecedentes al Presidente sobre materias bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo. El Presidente, a su vez, debe responder a estas solicitudes en un plazo máximo de treinta días por medio del ministro que corresponda. La petición de antecedentes en ningún caso es un mecanismo de censura, ya que no implica imputación de responsabilidad política de las autoridades ministeriales.

Si bien de acuerdo con la Constitución los oficios deben ser dirigidos al Presidente, en la práctica los destinatarios son las distintas autoridades del Poder Ejecutivo a nivel nacional, regional y municipal. **La evidencia muestra que la cantidad de solicitudes de información ha ido en aumento entre 1998 y 2013, con un notorio incremento desde 2010.** Por otra parte, la mayoría de solicitudes de información se dirige a los ministerios (25.544 desde 1998 a diciembre del 2013, es decir, el 67,7% del total de oficios enviados), y en muy menor medida a la presidencia o los gobiernos regionales (2,31% y 4,41% del total, respectivamente).

Como se observa, se trata de un mecanismo de petición de información o para entregar sugerencias al Ejecutivo sobre cómo proceder frente a un

determinado problema, más que de un mecanismo de fiscalización, ya que difícilmente tiene el poder de ejercer presión sobre el Ejecutivo. Más aun, la forma en que el mecanismo está estructurado no facilita su utilidad como instrumento de fiscalización, porque todo acuerdo debe ser enviado al Presidente, y desde ahí al órgano respectivo, lo que evidentemente le resta fluidez al proceso. Además, si bien se dispone de un procedimiento para sancionar administrativamente los incumplimientos del Ejecutivo en la materia, éste no funciona en la práctica. Según la Constitución Política, los oficios deben tener respuesta dentro de treinta días por los jefes superiores de los distintos organismos de la administración del Estado. La Ley 18.918 señala que si no se da cumplimiento al requerimiento, la Contraloría General de la República realiza un procedimiento administrativo en el cual se establece si hubo o no infracción, la cual se sanciona, cuando corresponde, con una medida disciplinaria equivalente a una remuneración mensual. Esto significa que las sanciones son relativamente menores y el procedimiento para imponerlas es largo y engorroso y, en última instancia, que la facultad para imponer dichas sanciones no radica en la Cámara de Diputados (Legislativo), sino en la Contraloría General de la República.

Por último, cabe considerar que el uso masivo de los oficios por parte de los parlamentarios puede afectar su efectividad. Si las peticiones siguen aumentando, difícilmente las respuestas que entregue el Ejecutivo serán de fondo. Mientras mayor número de solicitudes de información deban responder los ministerios y otras entidades, menos tiempo podrán dedicar a responder en forma detallada.

Por otra parte, a pesar de que el Senado no tiene facultades fiscalizadoras, ocupa el mecanismo de adopción de acuerdos para solicitar información al Ejecutivo. En muchos casos, son similares a los que envía la Cámara, y constituyen peticiones al Presidente ya sea para que considere el envío de proyectos de ley respecto de ciertas materias, se adopten medidas administrativas o para que realice alguna actuación en el orden internacional. A su vez los senadores tienen la facultad

de solicitar información de manera directa al Poder Ejecutivo, ya sea a nivel central, regional o municipal. Entre enero de 2011 y diciembre de 2013 los senadores solicitaron antecedentes a través de 2506 Oficios, lo que implica que en promedio cada senador ha presentado en este periodo casi 66 requerimientos a las autoridades del ejecutivo(www.senado.cl).

Interpelación de los ministros de Estado

Este es un mecanismo relativamente nuevo en el sistema institucional, ya que no estaba contemplado en el texto original de la Constitución de 1980, sino que fue introducido por la reforma constitucional de 2005. Sin embargo, durante la vigencia de la Constitución de 1833, y especialmente a partir de la década de 1850, el llamado a los ministros para rendir cuenta de sus actos frente al Congreso fue un instrumento ampliamente utilizado (y más luego de la guerra civil de 1891).

De acuerdo con la normativa vigente, la interpelación consiste en citar a un ministro de Estado a la Cámara con el objeto de formularle preguntas sobre materias vinculadas al ejercicio de su cargo. La petición debe ser formulada por al menos un tercio de los diputados y, además, es obligatoria la asistencia del ministro. Con todo, un mismo ministro no puede ser citado más de tres veces en un año sin previo acuerdo de la mayoría de la Cámara. La interpelación es conducida por un diputado.

La citación e interpelación en sí mismas no implican imputación de responsabilidad al ministro citado, ni es un prerequisite para interponer una acusación constitucional en su contra. Es decir, al igual que la adopción de acuerdos, la interpelación no es un mecanismo de censura.

Desde su establecimiento a través de la reforma de 2005 y hasta diciembre 2013, la Cámara ha aprobado diez interpelaciones, siete durante el gobierno de Michelle Bachelet y dos hasta diciembre de 2013 en el gobierno de Sebastián Piñera (se aprobó otra interpelación, pero no se realizó por la renuncia del ministro en cuestión).

Dada la poca experiencia en la utilización de este instrumento, es difícil evaluar en forma acabada su utilidad como mecanismo de fiscalización. No obstante, la evidencia hasta el momento demuestra que las interpelaciones tienen poca incidencia en el proceder del Ejecutivo, en cuanto no producen necesariamente cambios en la política ministerial ni mucho menos la destitución de los ministros interpelados. La interpelación sí puede tener un efecto comunicacional y político, tanto en el debate público como en los actores políticos, que depende en gran medida de la coyuntura en que se produzca, de la capacidad de los interlocutores y de la atención mediática que reciba. De esta manera, así como ha ocurrido en distintas oportunidades, la interpelación se convierte en un debate político muy general, o en una discusión sobre cuestiones secundarias, y difícilmente puede ser un instrumento útil para que el público conozca mejor qué ocurre en relación a la gestión o las políticas y programas impulsados por los distintos ministerios.

La poca frecuencia con que la oposición en el Congreso ha recurrido a este mecanismo durante los últimos años puede ser un indicador de que la interpelación no es siempre el modo más efectivo de fiscalizar los actos del gobierno. En el futuro, tanto la frecuencia como la forma en que se produzcan las interpelaciones serán decisivas para evaluar cómo evoluciona este mecanismo en el sistema democrático.

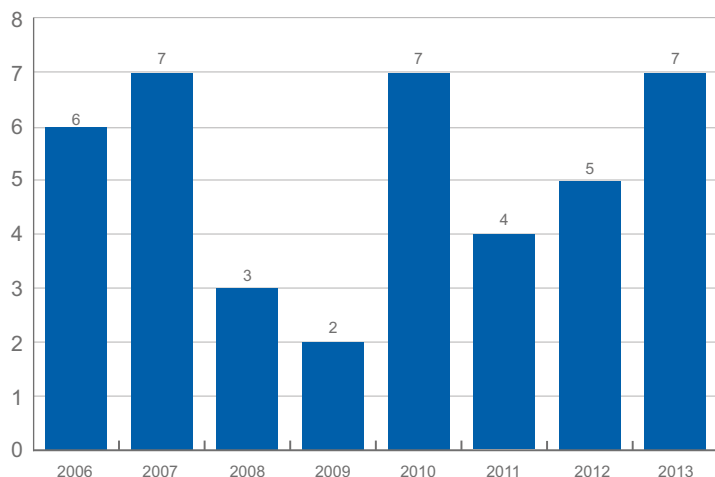
TABLA 5
Interpelaciones de ministros, 2005-2013

Fecha	Ministro interpelado	Ministerio	Interpelador
14/6/2006	Martín Zúñiga (PDC)	Educación	Marcela Cubillos (UDI)
19/10/2006	María Soledad Baría (PS)	Salud	Roberto Sepúlveda (RN)
14/8/2007	Belisario Velasco (PDC)	Interior	Rodrigo Álvarez (UDI)
9/1/2008	Francisco Vidal (PPD)	S. Gral. de Gobierno	Nicolas Monckeberg (RN)
13/8/2008	Carlos Maldonado (PRSD)	Justicia (s)	Edmundo Eluchans (UDI)
18/8/2009	Edmundo Pérez (PDC)	Interior	Cristián Monckeberg (RN)
6/5/2009	René Cortázar (PDC)	Transportes	Patricio Melero (UDI)
20/12/2010	Magdalena Matte (Ind.)	Vivienda	Juan Carlos Latorre (PDC)
11/1/2011	Ricardo Raineri B. (Ind.)	Energía	(Suspendida por renuncia del ministro)
8/10/2013	Jaime Mañalich (Ind.)	Salud	Victor Torres (PDC)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Diputados, www.camara.cl.

GRÁFICO 5

Número de comisiones investigadoras constituidas por la Cámara de Diputados, por año, 2006-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Diputados, en <http://www.camara.cl>.

Creación de comisiones investigadoras especiales

Las comisiones investigadoras fueron incluidas como mecanismo de fiscalización parlamentaria a través de la reforma constitucional de 2005. No obstante, hasta esa fecha estaban contempladas en el Reglamento de la Cámara de Diputados, de forma que a partir de 1990 es un mecanismo ampliamente utilizado. En efecto, entre 1990 y 2005 se formaron 88 comisiones, aun cuando carecían de fundamento constitucional o legal, lo que derivó en que ante la citación de personas o ante el requerimiento de antecedentes a personas o empresas (incluso estatales), se discutiera la competencia de estas comisiones.

De acuerdo con su nuevo estatuto jurídico, las comisiones especiales investigadoras se constituyen a petición de dos quintos de los diputados en ejercicio, esto es, 48 diputados si los 120 están en ejercicio. Este estatuto marcó una diferencia con la práctica institucional anterior, cuando se exigía la mayoría de los diputados para la creación de una comisión y se entregaba a la fuerza política mayoritaria en el Congreso el poder para definir si se formaba una comisión investigadora. La reforma disminuyó los requerimientos y, por lo tanto, facilitó la posibilidad

de crear comisiones investigadoras, con lo que se entregó a la oposición y/o minoría legislativa el poder de promover la creación de dichas instancias. **Desde la reforma constitucional de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2013 se han creado 42 comisiones investigadoras, esto es, un promedio de 5,25 por año.**

La función de las comisiones investigadoras es “reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno” (art. 52, letra c). Para tal efecto ellas pueden, a petición de un tercio de sus miembros, despachar citaciones y solicitar antecedentes. Las citaciones son obligatorias tanto para los ministros y los funcionarios de la administración como para el personal de las empresas del Estado (o en las que este tiene participación mayoritaria). Igualmente, están obligados a suministrar las informaciones que se les soliciten. Tratándose de particulares, tanto la comparecencia como la entrega de antecedentes que les soliciten son voluntarias.

Luego de aprobar su creación, la sala de la Cámara fija las competencias que le corresponden a la respectiva comisión y el plazo para su funcionamiento, que solo puede ser ampliado por la mayoría de sus miembros. Asimismo, la Cámara determina cuántos miembros tiene la respectiva comisión (generalmente son trece, pero el reglamento no es específico al respecto) y quiénes la componen. Sus integrantes reflejan habitualmente la distribución de escaños entre los distintos partidos y coaliciones.

Los temas sobre los cuales se ocupan las comisiones investigadoras son muy variados. Igualmente, si bien en general el plazo que se establece para la emisión de su informe es de noventa días, es frecuente que este sea ampliado, lo que explica que en muchos casos demoren seis meses o más en emitir sus respectivos informes. De hecho, **la duración promedio del trabajo de estas comisiones ha sido 7 meses.**

No se dispone de evaluaciones sobre el grado de efectividad de las comisiones investigadoras como mecanismo de fiscalización. Sin embargo, en el debate público predomina la opinión de

que es bastante limitada. Las comisiones solo pueden recabar antecedentes y emitir informes con recomendaciones, que en ningún caso son vinculantes para el Poder Ejecutivo. Así, en muchos casos (no siempre) sus conclusiones tienen el carácter de antecedentes, que no son necesariamente considerados en el proceso de toma de decisiones.

La baja incidencia que los resultados de una comisión investigadora pueden tener en la gestión del Ejecutivo tiende a desincentivar la labor investigativa de fondo. En el mismo sentido, tanto la cobertura mediática de los debates como los intereses de corto plazo para generar dividendos políticos a costa de los adversarios debilitan el potencial de las comisiones investigadoras como herramienta eficaz de fiscalización. Así, por una parte, no es infrecuente que luego de que se ha aprobado la creación de una comisión, los parlamentarios pierdan interés en participar de ellas, especialmente si la cobertura que recibe su trabajo por parte de los medios es baja. En este caso, el mecanismo no es necesariamente insuficiente, sino que su uso mediático es el que resulta problemático.

Por otra parte, y dado que en muchos casos las comisiones investigan temas que dividen políticamente a sus miembros, su trabajo puede verse obstaculizado por el deseo de algunos de avanzar en el trabajo, mientras que otros prefieren que no se avance. En este contexto, es también habitual que no haya unanimidad sobre el informe final de la comisión y que se genere, en definitiva, una opinión de mayoría y otra de minoría, y también, en algunos casos, dos informes paralelos con conclusiones abiertamente contradictorias. En estos casos, lo positivo del trabajo que una comisión consiga puede quedar neutralizado por las diferencias de los intereses de sus miembros.

Acusación constitucional

Ya se ha hecho referencia en este capítulo a la acusación constitucional como una prerrogativa del Congreso para hacer efectiva la responsabilidad política de altos funcionarios públicos. Actúa

como mecanismo de control del Ejecutivo en tanto puede acusarse al Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Intendentes y Gobernadores, y los generales o almirantes de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad. La acusación procede cuando se considera que los actos de estas autoridades han comprometido gravemente el honor o la seguridad del país, han infringido abiertamente la ley, han fallado en la ejecución de la ley o se constata un notable abandono de sus deberes.

En este caso es la Cámara de Diputados quien tiene como atribución exclusiva, declarar si corresponde entablar la acusación constitucional a alguna autoridad por las razones arriba señaladas (art. 52, N° 2, CPR). El Senado resuelve como jurado (art. 53, N° 1, CPR) y en caso que se le declare culpable, el acusado pierde

TABLA 6
Acusaciones constitucionales, 1990-2013

Fecha	Cargo	Nombres	Resultado
16.5.1991	Ministro de Transportes	Germán Correa	Rechazada
17.12.1992	Ministros de la Excm. Corte Suprema y Auditor General del Ejército	Ministros: Hernán Cereceda, Lionel Beraud y Germán Valenzuela; Auditor: Fernando Torres	Aprobada respecto de Cereceda
31.5.1994	Ex ministros de Minería y Hacienda	Alejandro Hales y Alejandro Foxley	Rechazada
4.9.1996	Ministros de la Excm. Corte Suprema	Eleodoro Ortiz, Enrique Zurita, Guillermo Navas y Hernán Álvarez	Rechazada
4.6.1997	Ministro de Educación	José Pablo Arellano	Rechazada
2.7.1997	Presidente de la Excm. Corte Suprema	Servando Jordán	Rechazada
15.7.1997	Ministro de la Corte Suprema	Servando Jordán, Enrique Zurita, Marcos Aburto y Osvaldo Faúndez	Rechazada
17.3.1998	General de Ejército	Augusto Pinochet Ugarte	Rechazada
13.10.1998	Ex ministro de Obras Públicas	Ricardo Lagos Escobar	Rechazada
29.8.2000	Ministro de la Excm. Corte Suprema	Luis Correa Bulo	Rechazada
19.6.2002	Intendente de la Región Metropolitana	Marcelo Trivelli	Rechazada
20.3.2003	Ministro de Economía	Jorge Rodríguez	Rechazada
16.12.2003	Intendente subrogante de la Quinta Región	Iván De La Maza	Rechazada
3.11.2004	Ministro de Justicia	Luis Bates Hidalgo	Rechazada
22.6.2005	Ministros de la Excm. Corte Suprema	Domingo Kokisch, Eleodoro Ortiz y Jorge Rodríguez	Rechazada
11.3.2008	Ministra de Educación	Yasna Provoste	Aprobada
15.6.2010	Intendenta de la Región de Atacama y gobernador de la Provincia de Copiapó	Ximena Matas y Nicolás Garrido	Rechazada
9.8.2011	Ministro del Interior	Rodrigo Hinzpeter	Rechazada
20.3.2013	Ministro de Educación	Harald Beyer	Aprobada

Fuente: www.congreso.cl.

TABLA 7

Mecanismos de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo en América Latina

País	Moción de confianza	Moción de censura	Requerimiento de información y comparecencia	Interpelaciones	Comisiones de investigación
Argentina	No	Sí (artículo 101, solo del jefe de gabinete)	Sí (artículos 71 y 101)	Sí (artículo 101, solo al jefe de gabinete)	No
Bolivia	No	Sí (artículo 70-II y III, decide el Presidente)	Sí (artículo 70-I)	Sí (artículo 70-II)	Sí (artículos 67-6, 70-I, 83-II y 114-II)
Brasil	No	No	Sí (artículo 58-III)	No	Sí (artículo 58-III)
Chile*	No	No	Sí (artículo 48-I)	Sí (artículo 52)	Sí (artículo 52-c)
Colombia	No	Sí (artículo 135-8 y 9)	Sí (artículo 135-8)	Sí (artículo 135-9)	Sí (artículo 137, incluso a particulares)
Costa Rica	No	Sí (artículo 121-24, decide el Presidente)	Sí (artículo 121-24)	Sí (artículo 121-24)	Sí (artículos 121-123)
Ecuador	No	No	Sí (artículo 179-3)	No	No
El Salvador	No	Sí (artículo 131-37, decide el Presidente)	Sí (artículos 131-18 y 34-165)	Sí (artículos 131-34 y 165)	Sí (artículo 131-37)
Guatemala	No	Sí (artículo 167)	Sí (artículos 166 y 168)	Sí (artículo 166)	Sí (artículo 171-m)
Honduras	No	No	Sí (artículo 251)	Sí (artículos 205-22 y 251)	Sí (artículo 205-21)
México	No	No	Sí (artículo 93)	No	Sí (artículo 93)
Nicaragua	No	Sí (artículo 138-4, decide el Presidente)	Sí (artículo 138-4)	Sí (artículos 138-4 y 151)	Sí (artículo 138-18)
Panamá	No	Sí (artículo 161-7, decide el Presidente)	Sí (artículos 161-9 y 198)	Sí (artículo 161-9)	Sí (artículo 161-6)
Paraguay	No	Sí (artículo 194, decide el Presidente)	Sí (artículo 192)	Sí (artículo 193)	Sí (artículo 195)
Perú	Sí (artículos 130, 132 y 133)	Sí (artículo 132)	Sí (artículo 129)	Sí (artículo 131)	Sí (artículo 97)
República Dominicana	No	No	Sí (artículo 37-21)	Sí (artículo 37-21)	No
Uruguay	Sí (artículo 174)	Sí (artículos 147 y 148)	Sí (artículo 119)	Sí (artículo 119)	Sí (artículo 120)
Venezuela	No	Sí (artículos 187-10 y 240)	Sí (artículo 222)	Sí (artículo 222)	Sí (artículo 222)

Fuente: Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco, coord., Reforma política electoral en América Latina 1978-2007, Universidad Nacional Autónoma de México, Idea Internacional, 2008, p. 56.

* Los datos de Chile fueron actualizados a partir de la reforma constitucional de 2005.

definitivamente su cargo y se le prohíbe ejercer funciones públicas por cinco años. Luego de la acusación, el acusado incluso puede ser juzgado por los tribunales ordinarios si sus actos corresponden a un delito.

El uso de este instrumento es muy infrecuente, por lo cual su influencia en el Ejecutivo es débil. Entre 1990 y 2013 se presentaron quince acusaciones constitucionales relacionadas con autoridades dependientes del Ejecutivo: siete ministros de Estado, tres intendentes, un gobernador, un General de Ejército y tres ex ministros. Únicamente en tres ocasiones se han aprobado acusaciones constitucionales produciendo el inmediato abandono de su cargo: en 1992 en caso de Ministro Cereceda, en 2008 en caso de Ministra Yasna Provoste y en 2013 en caso de Ministro Harald Beyer.

II. Facultades fiscalizadoras en perspectiva comparada

En América Latina los poderes legislativos cuentan con distintos mecanismos de fiscalización y control sobre las acciones de sus respectivos gobiernos. En los dieciocho países de la región, los congresistas —en forma individual o colectiva— tienen la facultad de requerir información a los respectivos gobiernos. En quince de dieciocho países se cuenta con el mecanismo de interpelación a autoridades de gobierno, y otros quince cuentan también con la facultad para crear comisiones investigadoras.

Se advierten por lo menos otros dos mecanismos de fiscalización a nivel regional que no están contemplados en la Constitución chilena. El primero

son las mociones de confianza, utilizadas solo en Perú y Uruguay, en las que la conformación de un Consejo de Ministros requiere de un respaldo previo del Congreso. El segundo, en cambio, se encuentra más difundido. Se trata de la moción de censura por parte del Legislativo, que se prevé en doce constituciones de la región, teniendo como efecto la dimisión automática del ministro censurado en seis países (Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela), mientras que en los seis restantes se encuentra sujeta a lo que decida el Presidente de la República (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay). La presencia de este mecanismo en estos doce países de la región ha llevado a algunos analistas a clasificarlos como “presidencialismos parlamentarizados” o “presidencialismos con matices parlamentarios”, que se diferencian de presidencialismos más puros, en los que el Le-

gislativo tiene poco espacio para intervenir en autoridades designadas por el Presidente.

En síntesis, el examen del estatuto de las funciones fiscalizadoras de la Cámara y de los datos sobre el funcionamiento práctico de las mismas revela que en general los instrumentos de fiscalización tienen una utilidad limitada. **Se dispone de pocos instrumentos de fiscalización y éstos tienen facultades relativamente limitadas para controlar la gestión del Ejecutivo y aplicar sanciones o imponer recomendaciones en caso de que el Legislativo lo considerase pertinente.** Pero más allá de este marco normativo institucional, el uso práctico que se ha dado a los instrumentos de fiscalización no pareciera estar contribuyendo a fortalecer la efectividad de una de las funciones esenciales del Poder Legislativo en un régimen presidencial.

¿En qué medida los representantes electos son accesibles para sus electores?

En un sistema democrático, el Poder Legislativo, además de legislar y fiscalizar los actos del gobierno, cumple el rol fundamental de representar los intereses de los ciudadanos y las diferentes corrientes y sectores que componen una determinada comunidad. El rol de representación requiere de mecanismos fluidos de interacción entre los parlamentarios y la ciudadanía. Contar con mecanismos permanentes y eficaces de participación e interacción entre el Legislativo y la ciudadanía fortalece el sistema democrático porque aumenta la legitimidad de dicho poder del Estado y amplía los espacios para la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones públicas, lo que permite a las personas conocer mejor el proceso decisorio y expresar sus preferencias (más allá de las elecciones). Desde el punto de vista del Congreso, su acercamiento con los electores no solo es importante para conocer mejor su posición frente a los distintos problemas de política pública (y desde ahí impulsar ideas que probablemente antes no fueron consideradas), sino que también constituye una instancia para

promover su trabajo y así fortalecer su posición como actores políticos.

En esta sección se examina la cercanía existente entre el legislador y la ciudadanía desde dos ópticas distintas. Primero se verán las posibilidades que tiene la ciudadanía de participar del proceso legislativo, e incidir en las decisiones que se toman en el Congreso, sea como ciudadano o representante de la sociedad civil organizada. Luego se observará la posibilidad que tienen los habitantes de un territorio de acudir al parlamentario de su zona de manera tal que las decisiones que toma en materia legislativa sean permeadas por las necesidades de aquellos a quienes representa.

Se verá en esta sección que los parlamentarios organizan su trabajo legislativo de manera de tener tiempo para el trabajo en terreno, donde pueden mantener sedes para la atención de sus electores. No obstante esta no es una obligación para los parlamentarios y pese a disponer de recursos para viajar a las zonas que representan,

el uso que hagan de dicho tiempo y la cercanía que generen con quienes representan dependen de la propia voluntad de los parlamentarios.

En cuanto a la existencia de espacios para el involucramiento de los ciudadanos en la labor legislativa, existen mecanismos formales tanto presenciales como virtuales que buscan vincular a la ciudadanía a la actividad del Congreso. No solamente se permite acceso público a las sesiones de las cámaras, sino que existe la posibilidad de acceder a comisiones donde se tratan en detalle las materias en discusión y se solicita, generalmente conocer la visión de expertos y personas a quienes impactarán las leyes. **Pese a no existir impedimento para asistencia a comisiones, son los parlamentarios quienes invitan, asistiendo por lo general representantes del gobierno, de centros de pensamiento, instituciones académicas y asociaciones gremiales, existiendo poca participación de la sociedad civil y alta homogeneidad entre quienes son escuchados en ellas.**

I. La relación entre los parlamentarios y sus electores

“Los parlamentos sirven como enlace entre las preocupaciones de los pueblos y sus gobernantes. La existencia de un foro público en donde poder articular los intereses de los ciudadanos es condición necesaria para la legitimidad del gobierno”

(Informe Parlamentario Mundial, la naturaleza misma de la representación, IPU y PNUD, 2012: 4)

Una instancia de contacto entre los parlamentarios y sus electores son las Semanas Distritales. El trabajo legislativo se realiza en la sede del Congreso Nacional solo durante tres semanas de cada mes, mientras que en la cuarta no hay trabajo legislativo propiamente tal. Así, cada mes los parlamentarios disponen de una semana para viajar a sus respectivos distritos o circunscripciones y desarrollar actividades propias de su cargo, entre las cuales se cuenta tomar contacto con los

electores, existiendo la posibilidad de sostener audiencias con ellos.

Las Semanas Distritales se programan al inicio de cada período legislativo, cuando se especifican los días en los que se realizará el trabajo parlamentario en terreno, normalmente durante la última semana de cada mes. En todo caso, es un tiempo de libre disposición para los parlamentarios, sin que haya obligación jurídica alguna sobre la forma en que deben utilizarlo. La concurrencia a terreno y el uso que se le da a dicho tiempo, ya sea con fines electorales o con la intención de conocer las necesidades de sus representados, dependerán del propio parlamentario. Tanto diputados como senadores cuentan con oficinas distritales donde atienden a los electores que requieren entregar opiniones o solicitar ayuda para una gran variedad de temas. La atención de los ciudadanos en las sedes distritales no ocurre necesariamente durante la semana en que el parlamentario se encuentra en terreno pues en algunos casos la sede se mantiene abierta más tiempo. Dependiendo de los intereses y prioridades que cada parlamentario establece en su trabajo de conexión con los ciudadanos en los territorios que representan, participan de actividades sociales, culturales y políticas, y organizan diálogos y debates con la ciudadanía. En el mismo sentido, así como para el pago de asesorías legislativas, también tienen recursos para financiar su trabajo de vinculación con la ciudadanía en cada uno de sus distritos o circunscripciones.

II. Participación ciudadana en la actividad legislativa

En el proceso legislativo está establecida formalmente la posibilidad de que los interesados en entregar su opinión frente a algún proyecto de ley en discusión puedan hacerlo. En efecto, la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional establece en su artículo 22 la oportunidad de llamar a ciudadanos y grupos a participar del trabajo que se realiza en las comisiones legislativas que funcionan permanentemente en el Congreso. Dichos llamados se realizan

fundamentalmente a través de la página web de las cámaras. Concretamente, el artículo 22 de la mencionada ley sostiene lo siguiente:

Las comisiones reunirán los antecedentes que estimen necesarios para informar a la corporación. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, de conformidad con lo señalado en los artículos 9° y 9° A, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen conveniente.

A partir de este articulado, la Cámara de Diputados establece en su reglamento la obligación de las comisiones de escuchar a personas, grupos ciudadanos e instituciones que tengan interés en determinado tema de discusión, si bien no está regulado a quiénes debe invitar ni a través de qué canales. Más aun, las oportunidades de participar en las discusiones de las comisiones se ven limitadas dependiendo de si los proyectos tienen urgencia o no. Cuando el Ejecutivo establece plazos limitados para la discusión de un proyecto la participación ciudadana se ve severamente limitada. Acerca de las audiencias públicas, el artículo 211 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala lo siguiente:

El público no tendrá acceso a las Salas donde efectúen sus sesiones las Comisiones, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 210 y 286 (acceso de invitados).

En el caso de proyectos de ley que no tengan urgencia calificada de “discusión inmediata” o de “suma urgencia”, las Comisiones deberán realizar una audiencia de una duración de una hora, a lo menos, para escuchar a las instituciones o entidades que tengan interés en la materia a que se refiere el proyecto.

Esta audiencia se hará, en forma previa al inicio del estudio del proyecto, por inscripción en la Secretaría de la Comisión y por el tiempo que para el solicitante se fije.

La Secretaría de la Comisión informará a través del sitio en Internet y del canal de televisión de la Cámara de Diputados y, en caso

necesario, por otros medios de comunicación, la realización de dichas audiencias y los principales alcances del proyecto de ley en trámite.

Con todo, de acuerdo con la información recopilada, la participación ciudadana en el trabajo de las comisiones se plantea como una oportunidad abierta. Por lo demás, según las estadísticas oficiales de la Cámara, cada año participa un número creciente de personas en el trabajo de comisiones. **Si en el 2008 el número de invitados externos a discusiones en trabajo de comisiones de la Cámara fue de 913, ya en 2013 la cifra aumentó a 2.670.**

Pese a lo anterior, en la práctica el tipo de personas y organizaciones que participa de dichas sesiones tiende a ser limitado. Primero, son los propios integrantes de las comisiones, y su presidente en particular, quienes invitan a la mayoría de los asistentes en forma directa. Estas invitaciones tienden a ser cursadas a especialistas, académicos y analistas vinculados de manera más permanente al Congreso y/o a los respectivos partidos políticos y parlamentarios, o bien, se trata de personas que ostentan un gran reconocimiento público en determinados temas. También asisten en forma habitual los organismos no gubernamentales y centros de pensamiento, que cuentan con personal especializado que monitorea la labor legislativa y tienen una agenda específica sobre los temas tratados. Estas organizaciones son pocas y se concentran casi en su totalidad en Santiago. Ellas tienen capacidad y recursos para seguir la agenda de discusiones en el Congreso, analizar el contenido de los proyectos, vincularse con parlamentarios para solicitar ser invitados formalmente y asistir a las sesiones en Valparaíso o Santiago con un corto tiempo de notificación.

El Observatorio Parlamentario es una iniciativa que desde 2006 realiza una revisión de la participación de la sociedad civil en la elaboración de las leyes en el Congreso. **Entre los principales hallazgos del estudio de 2011 cabe destacar que la participación de organizaciones de la sociedad civil solo se registró en el 44,7% y el 38% de los informes de las comisiones**

TABLA 8

Invitados a las comisiones de la Cámara de Diputados, 2008-2013

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
N°	913	1.395	1.155	1.878	1.427	2.670	9.438

Fuente: www.camara.cl.

permanentes del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente. En el caso del Senado, de las 450 organizaciones que participaron en el debate legislativo de las comisiones, las que concurrieron en mayor proporción son centros de pensamiento (20%), seguidos por asociaciones del sector empresarial (16,7%) y académicos (15,6%). En la Cámara de Diputados, las organizaciones del sector empresarial fueron las que participaron con mayor frecuencia en las comisiones permanentes (23,9%), seguidas por organizaciones de trabajadores (22,4%) y entidades académicas (16,9%).

La mayoría de las organizaciones sociales y ciudadanas del país que no realizan un seguimiento a la labor legislativa, así como ciudadanos, especialistas y organizaciones que no estén localizadas en Santiago o Valparaíso tienen muchas más dificultades para asistir al debate en comisiones. En este sentido, la participación de sectores amplios de la sociedad depende de su capacidad de organización y acción colectiva. De esta forma, en muchos procesos legislativos se observa una presencia desequili-

brada de ciertas organizaciones e intereses y la ausencia de muchos otros. Avanzar en mejorar los mecanismos de consulta y participación en la discusión de las comisiones es un desafío que el Congreso enfrenta para asegurar una participación equilibrada de las opiniones e intereses de ciudadanos y organizaciones no solo de Santiago, sino también de otras regiones, así como de todos los sectores políticos.

Además de la participación en comisiones, existe una iniciativa impulsada por el Senado que ha sido destacada en el Informe Parlamentario Mundial 2012, elaborado por la Unión Interparlamentaria y el PNUD. Se trata de la iniciativa “Senador Virtual” (www.senadorvirtual.cl) impulsada en 2003 y que permite a los ciudadanos, previa inscripción en línea, conocer los principales proyectos de ley que se encuentran en estudio en el Senado. Busca establecer un canal de comunicación entre la ciudadanía y los senadores, que permite a éstos conocer las preferencias de los electores en materias legislativas específicas. Quienes participan tienen la oportunidad de votar en general o en particular, formular indicaciones a los proyectos e informarse del proceso de discusión de los proyectos de su interés. Si bien su uso sigue siendo restringido, la cantidad de inscritos y el número de votaciones y visitas que recibe el sitio ha ido en aumento paulatinamente desde que se le diera inicio.

¿En qué medida el Congreso es una institución representativa de los intereses y características de la sociedad?

La función de representación es tal vez una de las más importantes que cumplen los parlamentos en un sistema democrático. El Poder Legislativo se compone de forma tal que permite representar la diversidad político-ideológica en un determinado país. La relación entre representantes y representados es constitutiva de todo régimen democrático y, por tanto, de su legitimidad y eficacia. Cuando se presenta una disonancia entre la ciudadanía y sus representantes, cuando éstos

no reflejan fielmente la diversidad que compone esa comunidad, cuando sectores importantes no tienen acceso directo a la representación, se cuestiona el sistema democrático en su conjunto. Así, la debilidad democrática está íntimamente asociada a los vacíos de representación producidos cuando las autoridades públicas electas no reflejan la diversidad de una comunidad, los ciudadanos y ciudadanas no gozan de un derecho efectivo para presentarse y competir

a cargos públicos, o se advierte una escasa efectividad por parte de los representantes para mediar entre los intereses de sus representantes y el sistema político.

Para determinar en qué medida el Congreso es representativo de la sociedad, se requiere evaluar, por una parte, si su composición refleja las características esenciales que definen a una sociedad, esto es, la dimensión “descriptiva” de la representación, y apunta a la idea del Congreso como un espejo de la sociedad a la que debe representar. En segundo término, se debe evaluar la forma en que el Legislativo representa los intereses predominantes de la sociedad, denominada habitualmente representación sustantiva. La dimensión sustantiva de la representación refiere a la promoción de los intereses de grupos o categorías de la ciudadanía en el proceso legislativo.

En el caso de Chile, la evidencia indica que el Congreso es poco representativo de la sociedad en la dimensión descriptiva, esto es, en reflejar la conformación de la sociedad en términos de género, etarios, étnicos y geográficos. La sociedad chilena es cada vez más diversa y heterogénea, y las personas le otorgan cada vez más relevancia a sus identidades; sin embargo, el Congreso sigue estando integrado por un grupo relativamente homogéneo. La brecha entre quienes participan del proceso legislativo y deliberativo y quienes participan de los debates públicos y conforman los diversos sectores de la sociedad genera distancia y es evaluada negativamente por la ciudadanía.

Desde la dimensión sustantiva, el Congreso ha ido disminuyendo su representatividad en términos político-electorales, en la medida en que ha disminuido la participación electoral (quienes eligen efectivamente a los integrantes del Legislativo) y sigue habiendo un sistema electoral que privilegia a las dos principales coaliciones, con lo que se deja sin representación a sectores políticos relevantes de la sociedad que, pese a contar con

apoyo electoral, no logran obtener escaños en el Poder Legislativo.

I. El Legislativo como “espejo de la sociedad”

Desde 1990 hasta la elección legislativa de 2013, las mujeres han estado severamente subrepresentadas en el Congreso Nacional. Para el período legislativo 2014-2018, solo el 15,8% de los escaños en la Cámara de Diputados y el 18,4% en el Senado son ocupados por mujeres. Aun cuando esta es la cifra más alta de representación femenina que se ha alcanzado en el Congreso de Chile, deja al país por debajo del promedio mundial del 21,3%, y de las Américas, del 24,1% (Datos consolidados por la Unión Interparlamentaria consultados en enero de 2014).

En la Cámara de Diputados se ha registrado un aumento reconocible del porcentaje de mujeres desde 1989, cuando solamente resultaron electas siete candidatas de un total de 120 diputados. Actualmente, en el período 2014-2018, integran la Cámara diecinueve diputadas, es decir, el 15,8% del total. En el caso del Senado, el aumento ha sido más lento. Considerando los escaños obtenidos directamente por elección popular, en cada una de las legislaturas desde el retorno a la democracia hasta 2009, las mujeres ocuparon solo dos de 38 escaños. A partir de ese año por primera vez aumentó el número de senadoras electas, tendencia al alza que se mantuvo en 2013. En el período legislativo entre 2010 y 2014 las mujeres ocuparon cinco escaños en el Senado, mientras que durante los cuatro años siguientes esta cifra se elevó a siete, representando al 13,2 y 18,4% del total de la Cámara Alta, respectivamente. **Si bien la proporción de mujeres en el Congreso ha ido aumentando, este proceso ha sido lento principalmente porque hay pocas candidaturas femeninas, y no debido a que las preferencias del electorado estén sesgadas hacia los candidatos hombres** (ver detalle en capítulos sobre El rol democrático de los partidos políticos y Elecciones libres y justas).

TABLA 9

Mujeres que ocupan un cargo electo en el Parlamento, período 1990-2018

		1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018
Senado	N	2	2	2	2	2	5	7
	%	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	13,2	18,4
C. Diputados	N	7	8	13	15	18	17	19
	%	5,8	6,7	10,8	12,5	15,0	14,2	15,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel, del Senado y de la Cámara de Diputados.

TABLA 10

Composición etaria del Congreso, período 2006-2018*

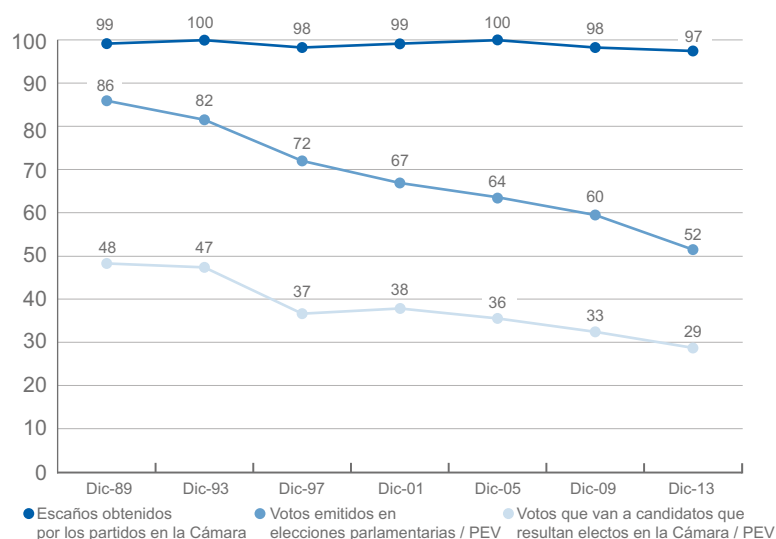
		21-35	36-44	45-55	> 55
Diputados	2006-2010	3,3	23,3	33,3	40
	2010-2014	12,5	22,5	31,7	33,3
	2014 - 2018	15	23,3	28,3	33,3
Senadores	2006-2010	-	0,0	42,1	57,9
	2010-2014	-	13,2	50,0	36,8
	2014-2018	-	18,4	34,2	47,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Fundación Ciudadano Inteligente, infografía "Elecciones 2013" de emol.com, Senado y Cámara de Diputados.

*Nota: La Constitución establece que los Diputados deben ser ciudadanos mayores de 21 años, mientras que los Senadores deben ser mayores de 35 años.

GRÁFICO 6

Relación entre escaños en la Cámara de Diputados, votos emitidos y votos obtenidos de quienes resultaron electos en relación con la población en edad de votar, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral, disponibles en elecciones.gov.cl, y del Instituto Nacional de Estadísticas.

escaños lo ocupan mayores de 45 años, en el Senado la proporción sube al 81,6%.

También se observa una brecha en representación al analizar la composición del Congreso en términos étnicos. De acuerdo con la información del censo 2012, el 11,1% de la población declaró pertenecer a uno de los pueblos indígenas incluidos en dicha consulta: alacalufe (kawéskar), atacameño, aymara, colla, mapuche, quechua, rapanui y yámana (yagán). **Entonces, mientras el 11,1 % de la población de Chile pertenece a uno de estos pueblos indígenas, ninguno de los 158 actuales legisladores es de origen indígena.** Esta falta de inclusión vulnera seriamente la posibilidad de representar adecuadamente los intereses políticos y culturales de estos pueblos, y atenta directamente contra los compromisos y recomendaciones que ha recibido el Estado de Chile en esta materia.

En este tema, el rol de los partidos políticos es central, tal como se analiza en el capítulo sobre El rol democrático de los partidos políticos, son ellos quienes cumplen las tareas de selección y nominación de candidato/as a cargos de elección popular. Así la representatividad descriptiva del Congreso debe ser materia de preocupación también para los partidos a la hora de elaborar listas de candidatos. La aprobación de una ley de primarias, y la creciente tendencia a utilizar este mecanismo de consulta, abre interesantes desafíos en materia de representación. Esta por verse si el resultado de aplicar primarias contribuye a mejorar la representación en el Congreso de grupos que han estado históricamente excluidos, o si por el contrario, terminarán profundizando la brecha ya existente.

II. Representación sustantiva del Congreso

De acuerdo con el Informe Parlamentario Mundial “La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria”, realizado por el PNUD y la Unión Interparlamentaria en 2012, en comparación con cincuenta años atrás, hoy los parlamentos son por lo general más abiertos y

Una segunda dimensión en la que también se constata una discrepancia entre las características de la sociedad chilena y la configuración del Congreso es en términos generacionales. **Mientras que para el inicio de la legislatura 2014-2018 en la Cámara de Diputados el 62% de los**

accesibles, funcionan de manera más profesional, cuentan con más recursos y son más representativos. Estas características son cruciales para la democracia. Pero los ciudadanos son, con justa razón, más exigentes con estas instituciones y esperan mayores estándares de probidad, rendición de cuentas y conducta. A pesar de que las encuestas de opinión sugieren que las personas tienen puntos de vista ambiguos sobre los parlamentos, la cantidad de correspondencia, contactos y solicitudes de ayuda está aumentando en lugar de disminuir. Hay muchos roles que solo el Legislativo puede cumplir y las personas parecen reconocer la importancia de esta institución. Los parlamentos son más indispensables que nunca en el proceso de representación política.

Cabe preguntarse entonces cuán representativo es el Legislativo en Chile respecto del total de los electores. En nuestro país se ha desarrollado, sobre todo desde la década del 2000, una intensa discusión sobre la pérdida de la capacidad de representación del sistema político en general y del Congreso Nacional en particular. Este debate ha surgido debido a las decrecientes tasas de participación electoral, con lo cual las autoridades electas a través del voto popular son progresivamente “menos representativas” tanto del conjunto de electores inscritos como de las personas en edad de votar (PEV).

Aunque a menudo se consideró al sistema voluntario de inscripción electoral y la obligatoriedad del voto una vez inscrito como los principales

responsables de la disminución de los niveles de participación en elecciones parlamentarias, la primera aplicación de un mecanismo de inscripción automática y voto voluntario no generó ningún cambio sustantivo en la tendencia a la baja que ya se había consolidado en los procesos electorales anteriores. De esta manera, si en 1989 votó el 86% de la población mayor de 18 años en el país en las elecciones a la Cámara de Diputados, esta cifra ha disminuido de una manera constante hasta alcanzar sólo el 52% en 2013.

En términos de representatividad, la disminución de los niveles de participación ha venido de la mano con que quienes ocupan un puesto en el Congreso han sido votados por una proporción de personas cada vez menor. Esto, pues si en 1989 los votos que recibieron los diputados electos representaron el 48% del total de personas mayores de 18 del país, en 2013 el caudal de votos que recibieron aquellos electos sólo representa el 29% de los ciudadanos.

De esta manera, ha venido aumentando la distancia entre escaños obtenidos por los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados respecto de los votos efectivamente emitidos en cada elección de diputado/as y respecto de los votos recibidos por los representantes que resultan efectivamente electos. **Esta distancia implica que para 2013, el 71% de la población mayor de 18 años no emitió una preferencia por alguno de los diputados electos a la Cámara.**

¿Cuán representativo es el Congreso en opinión de la ciudadanía?

Más allá de la capacidad concreta del Legislativo de representar adecuadamente los intereses de la sociedad en su conjunto y de los grupos significativos que la componen, es evidente que la opinión de la ciudadanía es negativa a este respecto y que se ha venido deteriorando hace más de una década. Se aprecia además una brecha entre la percepción de los legisladores sobre cuáles son sus funciones y cómo evalúa efectivamente la

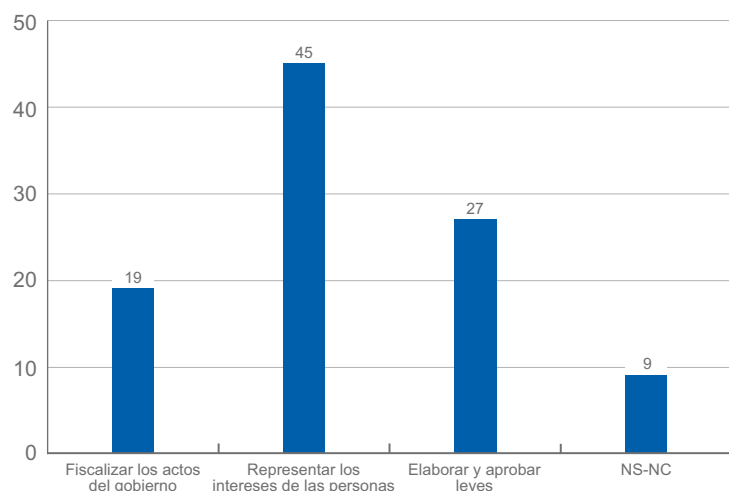
ciudadanía la labor del Congreso y de sus representantes. De la misma forma, al igual que con otras instituciones, la confianza en el Congreso ha disminuido en forma sostenida en los últimos años, y es, junto con los partidos políticos, una de las instituciones peor evaluada por los chilenos.

De acuerdo con las Encuestas Auditoría a la Democracia, queda en evidencia que para las

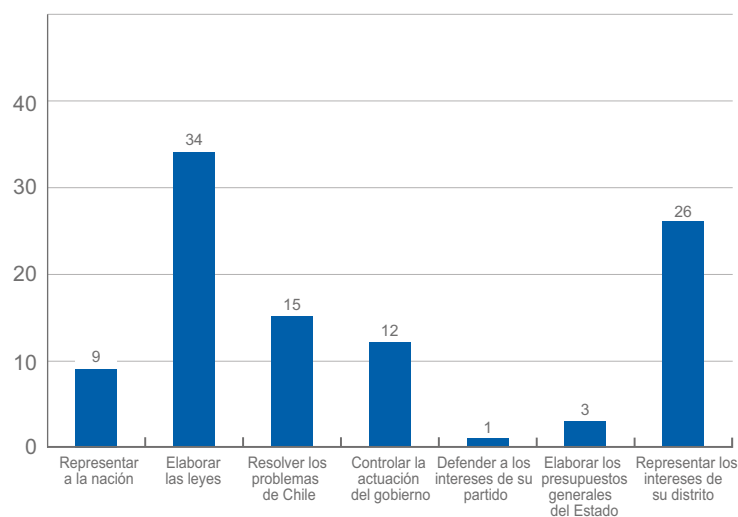
GRÁFICO 7

Cuáles son las labores más importantes que debe realizar el Congreso según la ciudadanía y los diputados, 2010

Ciudadanía



Diputados



Fuente: Elaboración propia a partir de Universidad de Salamanca, Encuesta de Elites Parlamentarias (2010), y de Encuesta del Proyecto Auditoría a la Democracia (2010).

Nota: La pregunta de la Encuesta de Elites Parlamentarias fue: "Pensando en el trabajo que desempeña como diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame por favor, a qué dos de los siguientes aspectos le da Ud. más importancia" (los valores suman 100%, aunque se pidió identificar dos preferencias). La pregunta de la Encuesta Auditoría a la Democracia fue: "El Congreso tiene distintas tareas o funciones que realizar. De la siguiente lista, ¿cuál cree Ud. que es la tarea más importante que tiene el Congreso?" (los porcentajes suman 100%).

chilenas y chilenos la función más relevante del Congreso es representar los intereses de todos los chilenos (45%). En segundo y tercer lugar ubican las funciones legislativas (elaborar y aprobar leyes) y de fiscalizar los actos del gobierno, con el 27% y el 19%, respectivamente.

Si se comparan las opiniones de la ciudadanía con las de los propios legisladores es posible constatar ciertas discrepancias en cómo identifican las prioridades los representantes y los representados.

Si bien los diputados consultados por el estudio de la Universidad de Salamanca manifiestan que la labor que consideran más relevante es elaborar leyes (34%), la percepción que tiene la ciudadanía es que la función más importante debería ser representar los intereses de las personas (45%). Ambos grupos ubican en un segundo lugar de prioridad lo que constituye la primera prioridad para el otro. Los diputados mencionan el representar los intereses de sus electores (26%) en segundo lugar, mientras los ciudadanos le entregan un lugar secundario a la elaboración y aprobación de leyes (27%).

Más allá de la definición de prioridades, los resultados de la Encuesta Auditoría a la Democracia 2012 muestran una brecha significativa entre las expectativas de representación y la evaluación de a quiénes representan efectivamente los parlamentarios. El 80% de las personas opina que la función principal de los legisladores debería ser "representar a todos los chilenos", y en un distante segundo lugar (12%), a los votantes de su distrito. Sin embargo, al ser consultados sobre a quiénes representan los legisladores en concreto, la mayoría de las personas opina que representan a sus propios partidos primero (56%) y en segundo lugar a nadie (19%).

En el mismo sentido, al consultar a los ciudadanos sobre cómo evalúan el desempeño de los legisladores respecto de las tres funciones principales que debe cumplir el Congreso –legislar, representar y fiscalizar–, la inmensa mayoría evalúa en forma negativa el desempeño de los representantes.

Nuevamente, la dimensión peor evaluada por los ciudadanos es la de representar intereses, dado que solo el 31% opina que el Congreso cumple bien con la función de representar. La aprobación sube ligeramente para las otras dos funciones, puesto que el 40% opina que el Congreso cumple bien con las funciones de legislar y fiscalizar.

Esta evaluación negativa es consistente con el deterioro en la confianza exhibida por las personas respecto al Congreso como institución. De acuerdo a los resultados de Latinobarómetro, en las últimas décadas la proporción de personas que dicen tener mucha o bastante confianza en el Congreso ha disminuido del 43% en 1996 al 21% en 2013.

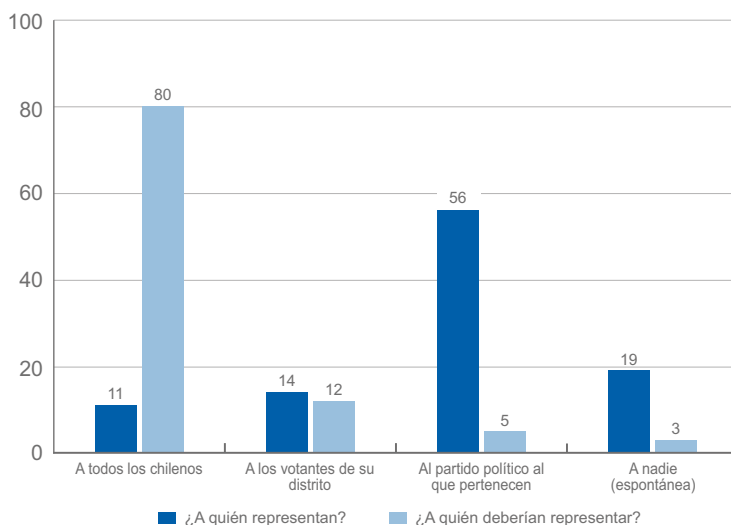
La baja confianza es aún más preocupante si se analizan los datos comparados a nivel mundial. El último *Informe Parlamentario Mundial* (IPU – PNUD 2012), entrega información sobre “confianza en instituciones” a partir de estudios de opinión realizados en todas las regiones del mundo en el 2006. América Latina exhibe los niveles más bajos de confianza en instituciones (fuerzas armadas, fuerzas policiales, cortes judiciales, partidos políticos, parlamentos) en comparación a las otras regiones: África, Europa Oriental, Asia Oriental y Unión Europea. Dentro de las instituciones que cuentan con los niveles más bajos de confianza se encuentran los partidos políticos y los parlamentos. **Tenemos entonces que en Chile la confianza al Congreso se encuentra entre las más bajas en América Latina, región donde los parlamentos tienen los menores niveles de confianza entre sus ciudadanos a nivel mundial.**

De acuerdo a datos de Latinobarómetro, la confianza en el Congreso en Chile en 2013 es superior solo a la de Perú, Honduras y Costa Rica, y la baja en confianza entre 1996 y el 2013 es la segunda más pronunciada entre los países de América latina, pasando de un 43 a un 21%. Cabe resaltar que no existe una tendencia a la baja en confianza de todos los legislativos en la región. Por el contrario, la mayoría de países ha experimentado aumentos en la confianza de sus ciudadanos en sus respectivos congresos, y algunos como Ecuador y Venezuela muestran mejorías significativas del 24% y 23%, respectivamente.

En muchos otros temas, la opinión de la ciudadanía confirma la tendencia a una evaluación negativa sobre la forma en que los parlamen-

GRÁFICO 8

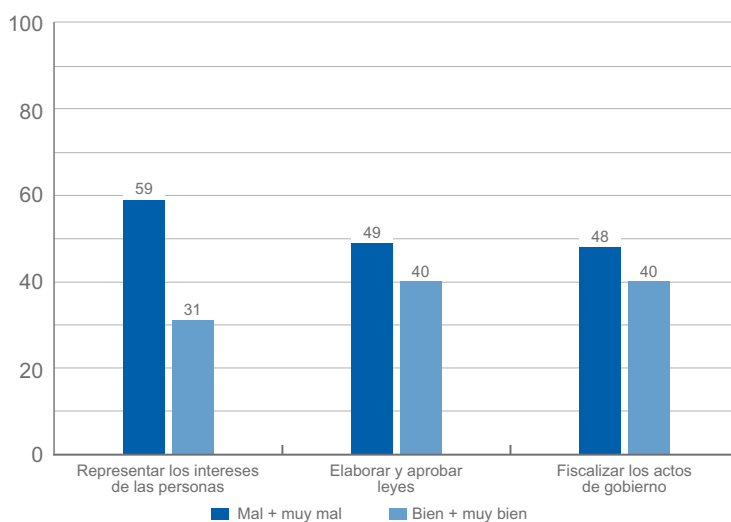
¿A quién representan y a quién deberían representar los diputados y senadores?, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Auditoría a la Democracia, 2012.

GRÁFICO 9

¿Qué tan bien o qué tan mal cree Ud. Que el Congreso chileno cumple con cada una de estas funciones?, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Auditoría a la Democracia, 2010.

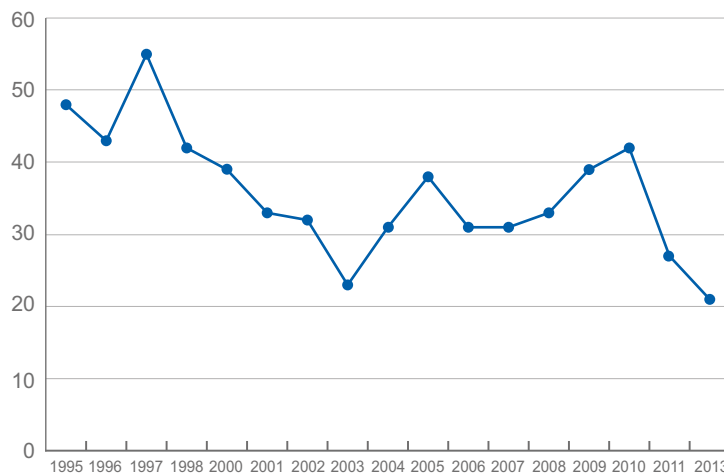
tarios y el Congreso cumplen sus funciones y tiene poca confianza en que puedan asistirlos en materias que les son de interés. En efecto, el 68,9% de los consultados en 2010 por la Encuesta Auditoría a la Democracia sostuvo que la probabilidad de que los parlamentarios presten atención a sus intereses es nula o muy baja, mientras que solo cerca del 21% estimó que existe esa probabilidad.

En ese contexto, el Congreso ha desarrollado una serie de nuevas iniciativas tendentes a mejorar la percepción de los ciudadanos sobre el trabajo legislativo, que apuntan a fortalecer la imagen de un Congreso preocupado por los temas de ética,

probidad y transparencia. Un paso importante en consolidar el trabajo que en estas materias se realiza permanentemente fue la reforma a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, publicada de octubre de 2010, estableciendo obligaciones específicas en materias de probidad, transparencia y derecho a acceso a la información pública generada por ambas cámaras. Otra innovación de esta reforma fue la consagración del funcionamiento de las comisiones de Ética y Transparencia Parlamentaria en ambas cámaras, a las que se entrega la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de estas obligaciones. A esto, se suma la creación en 2012 de un Grupo Bicameral de Transparencia, con el objetivo de asegurar y profundizar la transparencia en el Congreso a partir de los esfuerzos coordinados de la Cámara y el Senado.

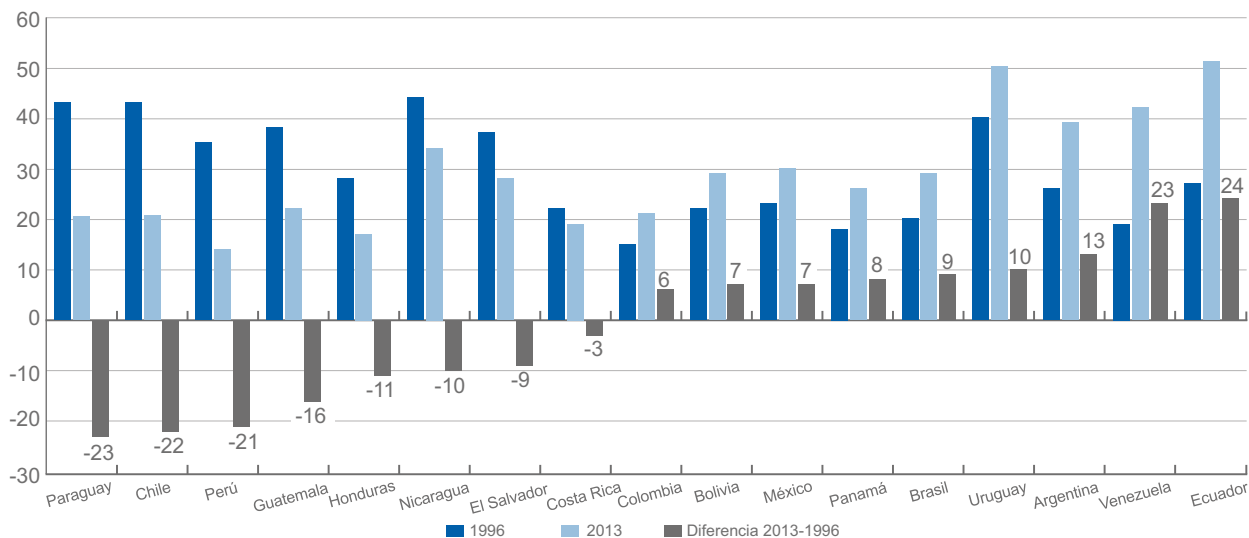
Aún así, a pesar de todos estos esfuerzos, es evidente que sigue habiendo una enorme brecha entre el funcionamiento efectivo del Poder Legislativo y las mejorías que se han instaurado para promover mayor transparencia e interlocución con la ciudadanía y la opinión de los y las ciudadanas del país.

GRÁFICO 10
Confianza en el Congreso en Chile, 1995-2013



Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas Latinobarómetro. Porcentaje de personas que responden tener "Mucha confianza" y "Bastante confianza" en el Congreso.

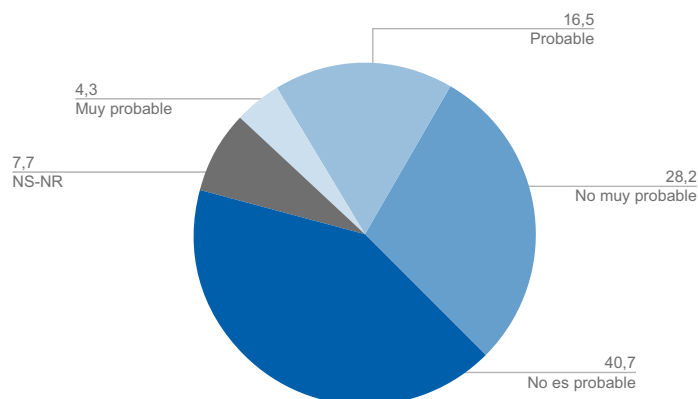
GRÁFICO 11
Diferencia entre niveles de confianza en el Congreso en América latina, 1996 y 2013



Fuente: Elaboración propia, en base a Latinobarómetro.

GRÁFICO 12

Porcentajes de percepción sobre la probabilidad de que el Congreso preste atención seria a las demandas de la población, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Consorcio 2010.

CONCLUSIONES

El ordenamiento institucional chileno le asigna al Congreso tres funciones principales: participar en el proceso legislativo, fiscalizar los actos del Gobierno y representar los intereses del electorado. El cumplimiento de estas funciones es necesario para que el Congreso contribuya de manera eficaz al proceso democrático, existiendo disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que definen un conjunto de instrumentos para ello. Tras el análisis realizado en este capítulo, se constata que existen límites a dichas funciones del Legislativo que comprometen su rol en el funcionamiento efectivo del sistema democrático.

En lo que respecta a su función legislativa, este capítulo revela que el Congreso juega un rol, si bien no accesorio, de menor importancia que el Ejecutivo, que aparece como dominante del proceso legislativo. Las atribuciones con que cuenta el Congreso se ven limitadas por aquellas que tiene el Ejecutivo para incidir también en el proceso legislativo. Si bien es imprescindible la participación de los parlamentarios de ambas cámaras en el proceso de discusión y votación

de las leyes, el ejecutivo cumple un papel muy importante en el origen de los proyectos de ley y en su aprobación, los cuales le otorgan gran protagonismo legislativo. El Ejecutivo cuenta con iniciativa exclusiva de ley en amplias materias y tiene la posibilidad de vetar los proyectos ya votados por ambas cámaras. En el caso de ser rechazado un proyecto, el Presidente puede solicitar una nueva discusión si así le parece y también puede influir en el proceso legislativo dando urgencia a la discusión de algunos proyectos, haciendo más compleja la modificación de ellos en el Congreso. Estas atribuciones llevan a que el Legislativo sea menos eficiente que el Ejecutivo en relación a la aprobación de los proyectos que se ingresan. La mayoría de los proyectos aprobados desde el retorno a la democracia tuvieron origen en el Ejecutivo, aun cuando es mayor el número de proyectos ingresados por los parlamentarios.

Pese a lo anterior, existe una lógica de negociación en materias legislativas y no de bloqueo, donde ni la oposición política en el Congreso detiene la agenda legislativa del gobierno, ni el

gobierno hace uso de todas sus facultades legislativas. La falta de mayorías legislativas hace necesaria la negociación, pero también se observa que opera una lógica de buscar consensos que surge como aprendizaje ante el quiebre democrático que vivió Chile en el pasado. Las potencialidades del Legislativo para influir decisivamente en el contenido de las leyes se vinculan con la distribución de fuerzas en el Congreso y la relación que el Ejecutivo establece con sus propios parlamentarios y con la oposición. La oposición, por su parte, tiene en teoría un amplio espacio para forzar que la legislación que se acuerde refleje mejor sus intereses, pero, salvo excepciones, la práctica en los últimos años muestra que no logra operar como un actor homogéneo con capacidad para bloquear la agenda del Ejecutivo y/o imponer una propia.

La función del Congreso de fiscalizar los actos del gobierno también enfrenta un conjunto de desafíos. Si bien se han aumentado sus facultades y se han hecho esfuerzos importantes por fiscalizar durante la última década, los instrumentos formales que la Constitución entrega a la Cámara de Diputados en general son limitados. Tanto en el diseño normativo como —y lo que es quizás de mayor relevancia— en la forma en que esos instrumentos se han utilizado, el resultado muestra que el Legislativo tiene poco poder para disuadir o reorientar la agenda y la labor del Ejecutivo cuando lo considera necesario. La adopción de acuerdos, la interpelación de ministros y la creación de comisiones investigadoras tienden a tener una función más bien pública declarativa, pero no poder para imponer recomendaciones o sanciones. El trabajo de las comisiones investigadoras ha arrojado resultados relevantes en materias centrales para el país, pero este mecanismo está crecientemente tensionado por el juego político de corto plazo y el interés de los parlamentarios por apoyar a su respectivo sector político por sobre la necesidad de investigar y sancionar problemas de eficacia o probidad gubernamental. La cantidad de comisiones creadas y la forma como los parlamentarios se relacionan con los medios de comunicación y el tipo de cobertura que estos dan a su trabajo son temas que el Congreso debe revisar con el

objeto de mejorar la evaluación que realiza la ciudadanía sobre esta materia. En cuanto a las acusaciones constitucionales, dado su infrecuente uso, es complejo establecer una evaluación respecto a su utilidad, pero al igual que en el caso de las interpelaciones a los ministros, han operado más como una estrategia política opositora que como un mecanismo de control de la acción del Ejecutivo.

Es, sin duda, en el ejercicio de la función de representación en la que el Congreso enfrenta actualmente los mayores desafíos. Por una parte, se advierte una disminución notoria en la participación electoral que afecta a todas las autoridades electas, pero que tiene un fuerte impacto en la selección de los integrantes del Congreso. Pero más allá de la baja generalizada en participación electoral, se constata una disminución específica en el apoyo a las dos grandes coaliciones, los partidos que la integran y los candidatos individuales que se presentan a las elecciones parlamentarias. Esta baja en la participación, sin embargo, no se traduce en una pérdida en el porcentaje de escaños que estas coaliciones consiguen. Esto redundaría en que los legisladores electos cuenten con una proporción cada vez menor de los votos de la población en edad de votar y que una considerable proporción de votos vaya a candidatos y partidos que no obtienen escaños. El segundo desafío de la representación se relaciona con la dimensión descriptiva, o la forma como el Congreso refleja la conformación efectiva de la sociedad que debe representar. En Chile el Poder Legislativo está integrado por un grupo relativamente homogéneo, con una severa subrepresentación de mujeres, jóvenes e indígenas, entre otros grupos.

A la luz del análisis de este capítulo es que se sostiene que el Congreso enfrenta déficits concretos en las funciones que idealmente debe cumplir el Poder Legislativo. Los aspectos normativos que limitan el espacio de decisión y fiscalización legislativa requieren mejoras. Las tensiones generadas por un sistema electoral binominal crecientemente cuestionado por importantes sectores de la ciudadanía por su baja competencia y bloqueos a una mejor representación inciden en

la composición del Congreso y en su capacidad efectiva de representar. Más aún, como queda de manifiesto en éste capítulo, existen factores no institucionales relacionados con las prácticas y la cultura política que tienen un efecto decisivo en la capacidad del Congreso para cumplir con sus funciones a cabalidad. Analizar el proceso de interacción, las prácticas y los mecanismos predominantes entre Ejecutivo y Legislativo, partidos y legisladores individuales, representantes y sus electores, así como entre parlamentarios y diversos actores de la sociedad (específicamente, medios de comunicación, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil) constituye un desafío académico y político relevante para profundizar el diagnóstico que aquí se presenta sobre el funcionamiento del Congreso.

Finalmente, las falencias en materia de representación aparecen como una prioridad adicional. En concreto, pese a la primacía del Ejecutivo y a la perfectible fiscalización, existen acuerdos en materias a legislar y estabilidad política. Pero esto se da en paralelo a un proceso de desafección política y cuestionamiento profun-

do a las instituciones, donde el Congreso, los parlamentarios y los partidos políticos son los principales blancos de las críticas. Así, un gran desafío para el Poder Legislativo es mejorar su relación con la ciudadanía. La enorme brecha entre el modo como funciona en términos formales el Congreso y la evaluación que de ella hacen los legisladores, por un lado, junto a la mirada diametralmente distinta que aporta la ciudadanía, por el otro, da cuenta de la falta de interlocución y de que los canales de comunicación son escasos y débiles. Pero más allá de mejorar la información disponible, la evidencia mostrada a lo largo de este capítulo da cuenta de que para confrontar la devaluación en la imagen, legitimidad y credibilidad del Poder Legislativo, se requiere contar con un diagnóstico en profundidad de los factores que están en la raíz de estos procesos, además de la comprensión y el compromiso efectivo de los legisladores y el gobierno para resolver estas problemáticas. Sin duda, la baja legitimidad del Congreso constituye un fuerte llamado de alerta respecto del funcionamiento del sistema democrático en Chile.

capítulo 3.3 | **Gobiernos subnacionales y descentralización**



¿Se toman las decisiones en el nivel de gobierno más adecuado para las personas afectadas?

El presente informe considera que la democracia comienza con las y los ciudadanos, lo cual conduce necesariamente a analizar hasta qué medida la toma de decisiones tiene lugar en un nivel de gobierno cercano a las personas, donde sus necesidades y preferencias pueden ser apropiadamente conocidas y consideradas. Establecer el nivel de gobierno adecuado para la toma de decisiones no es un asunto sencillo precisamente porque no existe una receta única ni un principio normativo estricto que lo defina. Tiene que ver con las particularidades de cada país, con su geografía, con el tipo de decisión a la que se hace referencia y con el proceso mismo mediante el cual se ha distribuido históricamente el poder soberano del pueblo y las capacidades a nivel de instituciones de gobierno. Chile es definido por su Constitución como un país unitario con un gobierno central. Por lo mismo, más que calificar el estado actual de la institucionalidad estatal, resulta apropiado describir el alcance del proceso de descentralización que ha vivido el país, a través del cual se ha buscado redistribuir poder y facultades de decisión y administración desde el gobierno central hacia entidades subnacionales. Al observar dicho proceso, es posible evaluar si efectivamente se han llevado adelante reformas necesarias para acercar las decisiones a los ciudadanos, reconociendo los espacios donde aún es posible mejorar y consolidar las facultades y capacidades de instancias de gobierno subcentrales.

La descentralización “ofrece la oportunidad de desarrollar y fortalecer la gobernabilidad local al equipar a los gobiernos locales con la autoridad, capacidad y recursos para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos”

(PNUD, 2009; 175)

En este capítulo, la discusión respecto a la redistribución de poder y facultades de decisión y administración desde el gobierno central hacia entidades subnacionales y sus efectos en el involucramiento ciudadano se presentan tomando como referencia la propuesta de IDEA Internacional. Se revisan la independencia, atribuciones, capacidades y recursos de los niveles subcentrales en los aspectos políticos, administrativos y fiscales, teniendo en cuenta cómo éstos han ido modificándose en el tiempo para descentralizar la toma de decisiones. Se observa en específico el traspaso de facultades desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales y los municipios. También se examinan las atribuciones políticas de los niveles subnacionales y la posibilidad con que cuentan los ciudadanos de participar en la toma de decisiones en sus territorios, a través de plebiscitos e instancias deliberativas. Se analiza también la opinión de los ciudadanos respecto del ámbito de gobierno local y la evaluación de dichos espacios de administración. En relación a esta dimensión de la democracia, se espera ver que el traspaso de facultades en materia política, fiscal y administrativa ha conducido efectivamente a que los gobiernos subnacionales tengan capacidad de tomar decisiones y los ciudadanos posibilidad de monitorearlas y participar de ellas. La falta de avances en dicha línea o la toma de decisiones centralizada ajena a la participación ciudadana es considerada en esta sección un déficit en materia democrática y un aspecto a mejorar para garantizar el ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo.

A partir de la información presentada, la pregunta que da inicio a este capítulo tiene una respuesta clara: **los esfuerzos descentralizadores no han tenido la profundidad suficiente para garantizar el acercamiento a la toma de decisiones a**

los ciudadanos, ya que no se ha logrado que tanto facultades como capacidades se instalen en forma adecuada en los niveles subcentrales de gobierno, lo que lleva a que la toma de decisiones se mantenga fuertemente concentrada en el gobierno central, principalmente por su disponibilidad de recursos.

Al examinar el proceso reciente de descentralización en Chile, el capítulo concluye que pese a existir avances tanto en la redistribución de poderes y atribuciones desde el gobierno central hacia las instancias subcentrales como en el incremento de recursos transferidos a los territorios, la toma de decisiones en amplias materias de gobierno se encuentra alejada de los ciudadanos y su escrutinio, pues continúa existiendo un marcado centralismo, especialmente en la definición del gasto. **Se aprecia que el alcance descentralizador es distinto a nivel regional que comunal, y que los municipios gozan de mayores atribuciones administrativas, políticas y fiscales que los gobiernos regionales.** Fuera de ser un espacio poco democratizado, las decisiones que afectan a la región son tomadas en una alta proporción en el nivel central, tanto en lo que respecta al contenido como al financiamiento.

La democratización del nivel municipal permite a los ciudadanos elegir e identificar a sus autori-

dades y, por tanto, saber a quién exigir cuentas sobre las políticas implementadas a nivel local. En el espacio regional, en cambio, esto resulta más difícil, pues este espacio subcentral se ha configurado como uno principalmente administrativo. Pese a la aprobación de la reforma legal que permite la elección popular de los consejos regionales, la vinculación de los ciudadanos con la máxima autoridad regional es aún indirecta, y por tanto, pese a las importantes facultades que han ido alcanzando, las autoridades regionales no son directamente responsables ante los ciudadanos. Por consiguiente, éstos no logran identificar plenamente a quién pueden exigirle cuentas por las acciones que se realicen a nivel regional.

Al revisar los niveles de coordinación entre los municipios y la sociedad civil, se constata que la ciudadanía reconoce en el gobierno local al encargado de resolver los problemas del entorno más cercano. Los ciudadanos prefieren que sea el municipio el que les provea los servicios públicos relacionados con el mantenimiento de la infraestructura vial y la construcción de nuevos espacios públicos. No obstante, los ciudadanos muestran una preferencia por que sea el gobierno central quien esté a cargo de políticas sociales como salud y educación y provea algunos servicios como transporte y seguridad.

¿En qué medida los niveles subcentrales del gobierno son independientes del centro, y en qué medida tienen el poder y los recursos para llevar adelante sus responsabilidades?

En Chile, los espacios subnacionales han evolucionado y se han afianzado de la mano con la construcción misma del Estado, a partir de lineamientos establecidos en el nivel central. Esta evolución se evidencia en los cambios en los ordenamientos político-administrativos del país, que han determinado los espacios territoriales mismos, así como en los ordenamientos del espacio estatal definidos por nuevas legislaciones. En este sentido, las atribuciones actuales de los espacios subcentrales frecuentemente están liga-

das a la definición de los territorios, a los cuales el nivel central asigna funciones y recursos que eventualmente son reformados, ya sea para reforzar los niveles subcentrales o para reconcentrar potestades en el poder central.

Para responder la pregunta con la que comienza esta sección, es útil conocer cuáles son las atribuciones actuales de los distintos niveles de gobierno en el país y entender el proceso mediante el cual se les han transferido los poderes y

recursos. Para ello se distinguirá cuáles esferas de lo público se han traspasado al nivel subnacional, diferenciando entre las atribuciones políticas, administrativas y fiscales. Así, en este caso se analizará el proceso de traspaso de este tipo de poderes y su alcance en relación con los niveles de gobierno regional y comunal. Posteriormente se revisará el conjunto del proceso descentralizador en el país, considerando las dos décadas posteriores desde el retorno a la democracia.

A partir de lo expuesto en este apartado, se establece que si se comparan los niveles regional y local, el alcance de la descentralización en Chile ha sido poco equitativo. Ambos niveles han tenido trayectorias históricas distintas, de manera que el segundo ha gozado de mayor tradición de autonomía que el nivel intermedio o regional. En la actualidad, el gobierno local está más desarrollado políticamente y posee más responsabilidades administrativas que el gobierno regional, entre ellas, la crítica tarea de prestar servicios y asumir funciones en salud primaria y educación pública a nivel territorial, así como la implementación local de diversos programas sociales.

El orden y tiempo en el cual se traspasan atribuciones administrativas, políticas o fiscales, influye en el resultado final del traspaso efectivo de poderes. La descentralización no implica inherentemente una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, ya que esto solo ocurre si se cumplen una serie de supuestos funcionales e institucionales. Una descentralización mal llevada, ya sea sin la transferencia de capacidades o de los recursos suficientes, puede generar dinámicas inversas, es decir, presiones ciudadanas por la *recentralización*. En Chile, a nivel municipal el traspaso de atribuciones administrativas y luego políticas parece haber favorecido el subsecuente aumento en el traspaso de recursos, en tanto las autoridades locales electas sienten la presión de los vecinos por cumplir de buena forma con las responsabilidades que se han transferido a sus municipios y tienen el incentivo para demandar cambios a la autoridad central.

Pero las atribuciones fiscales de los municipios no garantizan que todos dispongan de la cantidad de

recursos que quisieran, debido a lo cual la mayoría de las comunas del país depende en gran parte de los fondos que recibe del gobierno central o de la redistribución desde municipios ricos. A raíz de la autonomía política y de la exclusividad de las funciones administrativas, estos recursos han aumentado y los mecanismos a través de los cuales se implementan han ido mejorando. Pese a ello, debido a la falta de recursos o de capacidades locales para abordar problemáticas sociales complejas que son de su responsabilidad, la ciudadanía puede manifestar demandas de recentralización en áreas donde no percibe la eficacia de los municipios, como la educación y la salud.

El nivel regional ha seguido otro camino. En el país, el dinamismo del proceso de formación del espacio regional ha quedado demostrado en la conformación de nuevas regiones y en el hecho de que poco a poco se ha ido reforzando y adquiriendo vida política propia. Con todo, la descentralización regional parece estar lejos de alcanzar niveles apropiados. Las decisiones que afectan a cada región se adoptan en amplia proporción a nivel central, tanto desde el punto de vista de su contenido como de su financiamiento. El Estado ha creado espacios para proyectos de decisión regional, especialmente después de las modificaciones legales de 2005, momento en que comenzó una clara tendencia hacia la asignación de recursos sectoriales a programas, proyectos y acciones priorizados por cada región. Un proceso similar se aprecia en la asignación de disposición regional de recursos a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Aun así, estos espacios siguen estando determinados y condicionados por el centro, que define qué atribuciones ejercen los gobiernos regionales y con cuáles montos se ejecutan. En este sentido, las regiones nacen principalmente por razones de eficiencia mediante la desconcentración y lentamente el proceso va posicionando a la región como ente intermedio promotor del desarrollo social, del ordenamiento territorial y del fomento productivo (no así de la provisión de servicios). Poco a poco comienzan a tomar fuerza posturas regionalistas que buscan mayores

espacios de decisión. **Pero las perspectivas de la descentralización regional seguirán siendo limitadas en tanto no se pase de la descentralización eminentemente administrativa e incipientemente fiscal, a la descentralización política efectiva.** Solo esta última descentralización, específicamente el fortalecimiento de los espacios subcentrales a través de las elecciones democráticas, impulsará decididamente el proceso, ya que incorporará efectivamente a los ciudadanos en la discusión pública en cada uno de los niveles de gobierno.

I. Descentralización y transferencia de facultades

Independientemente del nivel de concentración desde el que se comience el análisis del alcance de la descentralización, la transferencia de facultades desde el nivel central hacia los niveles subnacionales se puede clasificar como de tipo política, en que se entrega a los gobiernos subnacionales atribuciones para la elaboración de políticas y se les permite nombrar sus propias autoridades, sin que estas sean directamente responsables ante autoridades del gobierno nacional; de tipo fiscal, a través de transferencias de atribuciones para decidir el uso de los recursos públicos, sea mediante la capacidad recaudatoria autónoma o transferencias no condicionadas desde el gobierno central a los subnacionales; y de tipo administrativa, mediante el traspaso de responsabilidades en la ejecución de políticas hacia las entidades de gobierno subnacionales, o bien, puede tratarse de una mezcla de estas tres categorías.

Distinguir los distintos tipos de descentralización es útil para comprender la globalidad del proceso, toda vez que las primeras transferencias de atribuciones realizadas desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales determinan las siguientes, que pueden profundizar o no el proceso de descentralización. Dado que la descentralización se entiende como un proceso dinámico de reformas de políticas públicas, dependiendo de su diseño institucional, las medidas descentralizadoras pueden aumentar en distinta proporción (o no aumentar e incluso es-

tancar) el poder de los funcionarios subnacionales. Así, el diseño y consecuencias de las medidas de descentralización dependen críticamente del momento y origen en que tengan lugar dentro de la secuencia de reformas. Las medidas de descentralización política y fiscal que ocurren al principio de la secuencia tienden a aumentar el poder de la autoridad subnacional, en tanto que las secuencias iniciadas por medidas de descentralización administrativa tienden a tener un efecto menor en el poder de la autoridad subcentral.

En consecuencia, es posible afirmar que la descentralización no siempre transfiere poder efectivo a los distintos niveles de gobierno, pues al desagregar el concepto de descentralización en sus componentes administrativo, fiscal y político, queda claro que determinados tipos de reformas no tienen el mismo efecto en el poder que ejercen los funcionarios subnacionales. Por ejemplo, medidas como la descentralización administrativa no financiada vuelven más dependientes a las instancias subnacionales del gobierno central en lo que respecta a recursos fiscales.

II. Funciones y competencias de los espacios subcentrales

Si bien la descentralización se debe analizar como un proceso, es clarificador comenzar presentando las principales funciones con que cuentan actualmente los gobiernos subnacionales que delimitan su espacio de competencia. Para ello se observará el nivel regional y municipal y se considerarán principalmente aquellas funciones de carácter ejecutivo y resolutorio, excluyendo aspectos no consultivos o propositivos.

Las responsabilidades que corresponden a uno y otro nivel son disímiles, es decir, implican distintos grados de independencia del centro y una injerencia variable en la toma de decisiones en los asuntos públicos. Además de que el nivel regional depende estrictamente de la autoridad central en el nombramiento del intendente, las funciones de los gobiernos regionales incluyen

TABLA 1

Naturaleza jurídica y principales funciones y atribuciones de los gobiernos regionales y municipales según la legislación actual*

	Espacio regional (15 regiones)	Espacio municipal (345 municipios)
Naturaleza jurídica	"La administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Para el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere" (art. 13).	"Son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas" (art. 1).
Autoridades políticas	Intendente: de exclusiva confianza del Presidente de la República, quien lo nombra y remueve del cargo a discreción. Es además el presidente del gobierno regional. Consejo regional: Compuesto por consejeros regionales electos cada cuatro años. Supervisa la gestión del intendente y tiene ciertas atribuciones presupuestarias.	Alcalde: autoridad electa por los ciudadanos cada cuatro años. Es además el presidente del concejo municipal. Concejo municipal: compuesto por concejales electos cada cuatro años. Asesora, regula y fiscaliza la gestión del alcalde. Debe asegurar la participación efectiva de la comunidad local.
Funciones	• Elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo regional. • Destinar inversión de recursos de la región asignados por Fondo de Desarrollo Regional (FNDR). • Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de programas de inversión sectorial. • Dictar normas de carácter general para regular materias de su competencia. • Ejercer competencias que le sean transferidas. • Establecer prioridades de fomento productivo y erradicación de la pobreza (arts. 16 a 19).	• Elaborar, aprobar y modificar plan comunal de desarrollo. • Planificar y regular la comuna y confeccionar un plan regulador comunal. • Aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito, y sobre construcción y urbanización. • Aseo y ornato de la comuna. • Proveer servicios de educación y salud pública básica (arts. 3 y 4).
Atribuciones	• Aprobar y modificar normas reglamentarias regionales • Convenir, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversión. • Disponer, supervisar y fiscalizar obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto. • Aprobar planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y planes reguladores comunales y seccionales (art. 20).	• Ejecutar el plan de desarrollo comunal. • Elaborar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal. • Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular. • Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local. • Aprobar planes reguladores comunales (art. 5).

Fuente: Elaboración propia a partir de DFL 1, "Que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades", del 26 de julio de 2006; el DFL 1, que "fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional", del 8 de noviembre de 2005, y "Estudios Territoriales de la OCDE: Chile" (2009).

* La tabla no es exhaustiva y solo registra las principales funciones y atribuciones de gobiernos regionales y municipios de carácter ejecutivo y resolutivo (excluyendo aspectos no consultivos o propositivos), en orden de aparición en la normativa. La reforma constitucional de 2009 introduce cambios en la administración regional que deben ser definidos en la Ley Orgánica respectiva (19.175), la cual hasta la fecha de publicación de este informe ha sido modificada parcialmente.

la implementación de las políticas del gobierno central y la participación en la decisión del gasto de recursos provenientes del gobierno nacional. Los principales espacios de toma de decisión política se vinculan al diseño de planes, políticas y estrategias de desarrollo y fomento productivo, que permiten a los actores políticos realizar acuerdos sobre las áreas específicas en las que los gobiernos concentrarán sus esfuerzos y sus recursos por un periodo determinado. Ahora bien, estas planificaciones no se vinculan formalmente

con atribuciones fiscales ni con recursos financieros o de otra índole, ni tampoco necesariamente consideran métodos burocráticos de seguimiento o de verificación de su cumplimiento, por lo que en la práctica esta herramienta se ha convertido en un instrumento sumamente flexible y dependiente del grado de consenso entre los miembros del gobierno regional y de las capacidades de los distintos gobiernos nacionales para elaborar planificaciones coherentes, aplicables y responsables.

En el nivel municipal, las atribuciones administrativas son mayores y se pueden identificar en servicios prestados a los ciudadanos en áreas como salud, educación, aseo, transporte y obras públicas. Las atribuciones fiscales implican la elaboración y ejecución presupuestaria en la comuna y la aplicación de tributos, lo que le confiere al alcalde un espacio para decidir de forma independiente cómo se implementan los planes de desarrollo de la comuna, teniendo presente que la disponibilidad de recursos con que cuentan las distintas comunas es muy variable y en muchos casos deficitaria. Las atribuciones políticas implican la toma de decisiones en la elaboración e implementación de planes de desarrollo a través de políticas públicas municipales. La elección de alcaldes y concejales conlleva, a su vez, que la autoridad es responsable ante los ciudadanos de la prestación de servicios y del cumplimiento de los planes de desarrollo comunales.

La administración del país considera un nivel intermedio entre las regiones y las comunas. Las provincias son agrupaciones de comunas, y son lideradas por un gobernador de libre designación del Presidente de la República. Entre las principales funciones de estos gobernadores están la supervigilancia de los servicios públicos, velar por el orden público y realizar las medidas necesarias en caso de catástrofe. En comparación con el resto de los niveles central y subcentrales de gobierno y de administración del Estado, sin duda el nivel provincial es aquel con menores atribuciones, ya sean políticas, administrativas y fiscales; sus autoridades son escasamente reconocidas por la ciudadanía; y ha estado considerablemente ausente en los debates en torno a la descentralización del país.

III. La descentralización en lo político

Entendiendo que las transferencias de atribuciones para la elaboración de políticas y el nombramiento

mismo de las autoridades forman parte de la dimensión política de la descentralización, se puede señalar que la descentralización tuvo su etapa de mayor dinamismo a inicios de la década de 1990, junto con los procesos democratizadores una vez que finalizó el régimen militar. Si bien ha tenido ciertos atisbos de reforzamiento, estos esfuerzos no se han traducido aún en la consolidación de espacios políticos totalmente descentralizados.

El comienzo del proceso de transición política, desde 1988, estuvo marcado por la necesidad de enfrentar un conjunto de reformas para alinear el sistema político con los estándares democráticos. Esto supuso la restauración de la elección popular de los alcaldes y cuerpos de concejales en el nivel comunal, por un lado, y el establecimiento de mecanismos que entregasen una legitimidad ciudadana a la nueva institucionalidad creada en las materias político-administrativas del país, de regiones y provincias, por otro. Ambos procesos, que estaban orientados a fortalecer los espacios municipales y regionales mediante cambios en los mecanismos de nombramiento de las autoridades y les otorgaron además legitimidad a través de las elecciones (directa en el caso de los municipios e indirecta en el caso de los consejos regionales), fueron el resultado de discusiones políticas dinámicas y simultáneas en el Congreso, principalmente entre los partidos políticos efectivos, que se materializaron en sus respectivos proyectos de ley.

El espacio político regional

A nivel regional, el retorno a la democracia generó presiones políticas que apuntaron a la democratización del espacio territorial. Estas presiones se materializaron en la instalación en los gobiernos regionales de un consejo regional descentralizado y con personalidad jurídica propia, con integrantes respaldados democráticamente de manera indirecta. Si bien esta fórmula no estableció un vínculo directo entre las autoridades regionales y los ciudadanos a través de un voto, sino a través de los concejales,¹ excluyó

¹ Se estableció que los consejeros regionales serían electos por colegios electorales conformados por los concejales de la región, electos directa y democráticamente, y agrupados por provincias.

la intervención del nivel central en la formación del consejo regional.

Este mecanismo se reformó en 2009 y se volvió operativo en 2013, estableciéndose la elección directa de los consejeros regionales.

La Ley 19.175, publicada en noviembre de 1992, que fija el primer texto de una “ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional”, permite la efectiva implementación práctica del diseño institucional creado durante la dictadura militar. Este texto legal reemplaza las normativas establecidas mediante el Decreto Ley 573, de julio de 1974, en que se establecía que la administración y el gobierno regional residirían en un intendente, designado y removido por el jefe supremo de la nación. La nueva normativa, aprobada durante el gobierno del Presidente Aylwin, separa las funciones del gobierno y de la administración regional, entregándole esta última a un gobierno regional, compuesto por el intendente regional e integrantes no designados por el Poder Ejecutivo.

Si bien, según lo establece la Ley 19.175, en su artículo 22, el gobierno regional está en manos del intendente y del Consejo Regional, que funcionan bajo una lógica relativamente similar a la del gobierno central (en que el intendente es el órgano ejecutivo de un gobierno regional y el Consejo Regional posee facultades para pronunciarse sobre determinados temas, ante el cual el primero además debe rendir cuentas una vez al año), esta delegación del poder central en manos del Consejo Regional es bastante limitada, pues en primer lugar, designa al intendente como su presidente (con derecho a voz y a voto dirimente) y, segundo, delimita el accionar del Consejo a áreas acotadas, con especial énfasis en materias de gasto presupuestario, en que los montos son previamente definidos por el gobierno central.

Haciendo nuevamente una distinción entre aspectos estrictamente descentralizadores y democratizadores, un paso importante ha sido el cambio del mecanismo de conformación de los Consejos Regionales a través de la reforma constitucional, específicamente por intermedio de

la Ley 20.390, de octubre de 2009, mediante la cual los consejeros regionales, que se vinculaban indirectamente con los ciudadanos porque eran electos por los concejales de cada región, que a su vez eran electos por la ciudadanía, pasaron a ser consejeros regionales “elegidos por sufragio universal en votación directa”, según señala la Constitución. Luego de cuatro años de discusión parlamentaria, la ley orgánica constitucional que hace operativa este mecanismo de elección fue aprobada por el Congreso, aplicándose por primera vez en noviembre de 2013.

El espacio político municipal

En el nivel local se realizaron una serie de reformas políticas tendientes a afianzar el vínculo entre los ciudadanos y las autoridades políticas, acercando los procesos de toma de decisión y de selección de autoridades a la ciudadanía. La primera de estas reformas, que restableció la elección democrática de las autoridades municipales en 1992, no generó una innovación institucional mayor en términos de estructura y funciones municipales. El mecanismo establecido por la Ley 19.130, publicada el 19 de marzo de 1992, instituyó la elección de las máximas autoridades comunales a través del voto universal y un particular mecanismo de selección del alcalde.

Acorde con la ley aprobada, que se aplicó en la elección municipal de octubre de 1992, se establecieron mecanismos para asegurar que el alcalde fuese el concejal que obtuviese un alto apoyo ciudadano y de no ser así, quien consiguiese el acuerdo de las corrientes políticas representadas en el Concejo Municipal; incluso se consideró dividir el tiempo del mandato legal. Esta última fórmula debió utilizarse en 85 municipios, en los que el periodo edilicio se dividió en dos años para los concejales elegidos por el propio Concejo. Además, esta reforma separó las funciones de los Consejos de Desarrollo Comunal, integrados por representantes de organizaciones comunitarias de los municipios, mediante la creación de Concejos Municipales, compuestos por concejales electos por la ciudadanía a través del sufragio universal, y Consejos Económicos y Sociales, integrados por representantes de organizaciones de la sociedad civil de cada comuna.

En vistas de promover una relación más simple y directa entre los ciudadanos y sus autoridades locales, el sistema electoral de las elecciones municipales se modificó en 1996 y en 2001 mediante las leyes 19.452 y 19.737, respectivamente. Estas reformas, junto con la de 1992, apuntaron a transformar los Consejos de Desarrollo Comunal en Concejos Municipales electos, a simplificar las fórmulas de elección de la máxima autoridad comunal (quitándole a los concejales su participación en la elección de alcaldes y trasladando los requisitos de entrada para la selección de un alcalde a eventualidades menores), y por último, luego de la reforma de 2001, a separar las elecciones de los concejales y de los alcaldes, de manera que resultara electo quien alcanzara la mayoría simple.

A esta serie de modificaciones diseñadas para afianzar el vínculo de los ciudadanos con sus autoridades y la política local, se debe agregar la reforma aprobada mediante la Ley 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, publicada el 16 de febrero de 2011, que agrega nuevos espacios –los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil– para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas.

IV. La descentralización en lo administrativo

Para determinar el avance del proceso descentralizador en Chile a nivel administrativo, también será necesario separar el espacio regional del municipal. No obstante, en ambos casos, la primera reforma importante en el ámbito de lo administrativo posterior al proceso de regionalización, que comenzó en la década del setenta, fue la reforma constitucional de diciembre de 1991 a través de la Ley 19.097, que entre otros cambios, establece la administración descentralizada del Estado y elimina la designación de alcaldes. Esta reforma allanó el camino para las siguientes reformas políticas, administrativas y fiscales en los niveles subnacionales, plasmadas en una nueva versión de la ley orgánica constitucional de municipalidades (en 1992 a través de la Ley

19.130) y en la promulgación de la primera ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional (en adelante LOCGAR) de 1993, mediante la Ley 19.175.

Descentralización administrativa a nivel regional

La descentralización administrativa a nivel regional ha avanzado en dos vías principales. La primera y más temprana tiene que ver con la promulgación de leyes y sucesivas reformas que establecen las atribuciones y definen la institucionalidad de los gobiernos regionales. El segundo camino corresponde a reformas administrativas orientadas a mejorar la gestión del nivel de gobierno regional y a aumentar su protagonismo en la definición de las oportunidades de desarrollo de la región.

Reformas legales. A principios de la década de los noventa, las reformas instituyeron instancias de participación política y dirección administrativa a nivel regional. Con la promulgación de la LOCGAR en el año 1993 se crearon los gobiernos regionales (GORE), órganos descentralizados territorialmente a los que se les atribuye en exclusiva la función de “administración superior de cada región” y que tienen por objeto el “desarrollo social, cultural y económico de la región” (Constitución Política de la República de Chile, artículo 111, que modificó el artículo 110 original, mediante la Ley 19.097 de 1991). Al mismo tiempo, se crearon estructuras burocráticas propias para los GORE y se redefinieron las funciones de gobierno y administración superior en la región al establecer que, además del intendente nombrado por el Presidente, el GORE está integrado por un Consejo Regional (CORE). Los consejeros inicialmente fueron elegidos indirectamente por los ciudadanos, y poseen facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. El CORE, que es presidido por el intendente, se constituye en una instancia relevante para la gestión regional por cuanto es un órgano con capacidad propositiva que aprueba los planes de desarrollo de la región, el presupuesto del gobierno regional y resuelve la inversión de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), sobre la base de la propuesta del intendente (LOCGAR, Ley 19.175

de 1992, artículos 24 y 36 del texto original). Estas reformas tienen un impacto significativo en lo que respecta al traspaso de potestades y competencias a los órganos administrativos periféricos, pues incluso le atribuyen personalidad jurídica y patrimonio propio al órgano encargado de la administración regional y, con ello, le otorgan un ámbito propio de actuación jurídica.

En el año 2005, la LOCGAR se modificó para fortalecer a los GORE tanto en términos organizacionales y estructurales como en sus recursos y capacidades, de manera de empoderarlos en el cumplimiento de su mandato de liderar el desarrollo de cada región. Con ello aumentó la transparencia en la gestión anual a través de cuentas públicas. A la vez, se perfeccionó el procedimiento de formulación del presupuesto, ya que se institucionalizó el proceso de planificación y programación de la inversión pública regional. También se autorizó al GORE a asociarse con otras personalidades jurídicas para contribuir al desarrollo regional y se amplió su dotación de planta. Junto con ello se fortaleció la función fiscalizadora del CORE, pues se estableció un plazo de veinte días hábiles para que el intendente responda por escrito por los actos de fiscalización que realice y las informaciones solicitadas por un consejero en forma individual. Finalmente, se robusteció también al CORE en los ámbitos organizacionales y operativos.

Otra medida para profundizar la regionalización fue la creación en 2007 de dos nuevas regiones en los territorios de las regiones de Los Lagos y Tarapacá, a través de las leyes 20.174 y 20.175, respectivamente. Lo destacable del proceso fue que, a diferencia de lo ocurrido para la creación de las regiones originales en 1974, esta vez se escuchó la opinión de la ciudadanía. Se consultó a los ciudadanos de Osorno acerca de su incorporación a la nueva Región de Los Ríos, quienes rechazaron esta propuesta. A pesar de que este plebiscito no era de carácter vinculante, el gobierno esperó los resultados y, acogiendo la

importancia de dicha votación, retiró del proyecto de ley la incorporación de la provincia de Osorno a la futura Región de Los Ríos y la mantuvo en Los Lagos. Con estas reformas se atendió una demanda que por más de treinta años plantearon los habitantes de las nuevas regiones de Arica y Parinacota, y de Los Ríos. Se puede plantear que se profundizó la descentralización puesto que la división político-administrativa procuró adecuarse a las necesidades, demandas e identidad cultural de las comunidades; asimismo, en su proceso de instalación, se contemplaron iniciativas e instancias de participación ciudadana y comunicación social, y de fortalecimiento de las capacidades técnicas de los municipios de las nuevas regiones.

Una de las últimas innovaciones en materias administrativas regionales se realizó a través de la reforma constitucional de octubre de 2009 que, además de generar cambios en la estructura política de los gobiernos regionales, estableció en la Carta Fundamental espacios para la profundización de la descentralización administrativa, pues el gobierno central entregó facultades específicas a algunos gobiernos regionales. Ahora bien, el mecanismo específico de transferencias está determinado por cambios en la ley orgánica constitucional, que a 4 años del cambio constitucional no se habían realizado.

Mejoras en la gestión. Por la vía netamente administrativa, desde el año 2000 se tomaron medidas para mejorar la gestión regional, dirigidas a instalar las competencias y capacidades requeridas a nivel regional. Durante el gobierno del Presidente Lagos se pusieron en práctica iniciativas para incrementar la decisión de las entidades descentralizadas en lo que respecta a la asignación de los recursos de inversión² y a la coordinación de las decisiones de inversión en el nivel regional, de manera de promover la articulación entre entidades sectoriales y regionales.

Durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet se fortalecieron la autonomía y

² Se establecieron nuevas metas para el incremento de la proporción de la Inversión de Decisión Regional (IDR) en la inversión pública total, se crearon nuevos programas ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional) e IRAL (Inversión Regional de Asignación Local), y se incorporaron más recursos al FNDP.

la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales, y se implementaron políticas y medidas consistentes con una estrategia de crecimiento económico y desarrollo con enfoque territorial. Para ello, en el aparato administrativo del gobierno regional se instaló la División de Planificación y Desarrollo Regional, se traspasó a los gobiernos regionales la competencia de planificación a partir de 2007, y de ordenamiento territorial a partir de 2008. Todas estas medidas, que se implementaron mediante un proceso gradual y progresivo de acreditación de capacidades, concuerdan con las funciones que la LOCGAR le asigna a los GORE en estas materias. Además, se renovaron las Estrategias Regionales de Desarrollo, basadas en un marco metodológico que promueve un proceso de formulación participativo y convocante, y se realizó la formulación participativa de políticas regionales en áreas estratégicas priorizadas en la correspondiente Estrategia Regional de Desarrollo. Por último, se formularon los Programas Regionales de Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, a partir del año 2005, con ocasión de la ley que un año antes creó el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), se seleccionaron por concurso público numerosos directivos de primer y segundo nivel jerárquico de destinación regional. Se contribuyó así a subsanar una de las dificultades frecuentes de los procesos de descentralización: la débil dotación institucional y la falta de recursos humanos calificados en los niveles subcentrales de gobierno para hacerse cargo de determinadas tareas. Los primeros concursos comenzaron en 2004, y según datos entregados por el Servicio Civil vía Ley de Transparencia, a diciembre de 2011 se habían nombrado a 1088 funcionarios regionales mediante este sistema, lo que, de paso, favorece la permanencia en el cargo de personal calificado. Lo anterior tiende a favorecer la descentralización, al disminuir la injerencia del gobierno central en estos nombramientos.

Teniendo en cuenta las atribuciones administrativas de los gobiernos regionales, es efectivo que la institucionalidad regional está más fortalecida que al comienzo de la década de los noventa, que las posibilidades de participación ciudadana son

mayores y que hay más espacio para la toma de decisiones en los propios territorios, pero la redistribución de poderes y atribuciones administrativas aún es limitada, puesto que gran parte de las decisiones siguen respondiendo a los lineamientos y pautas que se establecen a nivel nacional.

Descentralización administrativa a nivel municipal

Para entender el alcance de la descentralización administrativa en el espacio municipal es preciso conocer el proceso de redistribución de atribuciones y responsabilidades desde el gobierno central hacia los municipios, que se llevó adelante en la década de 1980 y que se ha ido afianzando desde el retorno a la democracia. Durante esa década, los servicios de educación general y salud primaria fueron derivados a las municipalidades mediante un régimen financiero basado en subvenciones análogas a *vouchers*, como pago por las prestaciones otorgadas efectivamente. No obstante, las grandes decisiones de política pública se mantuvieron en el nivel nacional y los municipios cumplían la función de agencias ejecutoras. A partir de 1990, el modelo de descentralización administrativa se consolidó, en tanto permanecieron en los municipios importantes funciones y servicios.

Municipalización de la educación y la salud primaria. En materia educacional, la administración de los establecimientos educacionales se traspasó desde el Ministerio de Educación a la comuna en la cual estaban ubicados, en consistencia con la idea de un Estado subsidiario. Al municipalizar la educación se logró descentralizar su administración ministerial, implementar instrumentos de financiamiento basados en el subsidio a la demanda, desafiliar del estatus de funcionarios públicos al conjunto del cuerpo docente y utilizar instrumentos legales e incentivos de mercado para estimular la creación y el crecimiento de escuelas privadas con financiamiento estatal, a través de una subvención. El Ejecutivo se reservó un control mínimo sobre los contenidos de la enseñanza, se priorizó la enseñanza básica y se estableció que la educación media y superior serían consideradas formaciones excepcionales y que quienes querían acceder a ellas debían pagar.

A pesar de que el traspaso de la educación básica y media desde el gobierno central a los municipios viene de la mano con un financiamiento basal para la provisión del servicio, la municipalización de la educación generó amplias diferencias en el sistema educacional primario y secundario público, debido a la relación que se estableció entre la inversión municipal en educación y el tipo de municipio. Esto ocurre porque mientras menos son los recursos con que cuentan las comunas o mayores son las deficiencias sociales de su población, menores son los recursos que el municipio podrá destinar a la inversión en materias educativas, montos que además deben competir con otras iniciativas de desarrollo social y económico, como empleo, seguridad ciudadana o mantención de las vías públicas. Desde otro punto de vista, los municipios que cuentan con más recursos pueden destinar parte de su presupuesto a obras y actividades que apunten directamente al fomento de la actividad educativa de sus niños y jóvenes, ya sea mediante la apertura de bibliotecas, del fomento a la formación artística o cultural, entre otras. Por otra parte, los municipios no quedaron a cargo de la provisión de todo el nivel de enseñanza básica y media, ya que en la misma reforma se creó el sistema de provisión por parte de privados con subvención del Estado.

En paralelo, en el año 1980 se inició el proceso de municipalización de la salud primaria, con el traspaso a la administración municipal de los consultorios de atención primaria, que tenían a su cargo la atención de salud de los recién nacidos hasta niños de catorce años, la consulta por morbilidad y el control de salud del adulto y del adolescente, el control del embarazo, y la planificación familiar. Se buscaba, entre otros objetivos, descentralizar al máximo la ejecución de las acciones de salud llevándolas al nivel comunal, mejorar el control y fiscalización de establecimientos, canalizar fondos municipales para la operación de los establecimientos y mejorar su infraestructura.

El traspaso de los consultorios se materializó casi en su totalidad entre los años 1981 y 1988. Las municipalidades se hicieron cargo de asegurar

el funcionamiento de los consultorios y postas, otorgando las prestaciones a los beneficiarios, dando cumplimiento a los programas del gobierno nacional y estando sujetas a su supervisión. Por su parte, el nivel central proporcionaba los recursos a las municipalidades para que efectuaran las prestaciones, que consistieron en un pago per cápita por población adscrita; además, entregaba el programa de actividades, supervisaba, controlaba y evaluaba los programas, aportaba los procedimientos de apoyo y ejecutaba las acciones de salud que por su complejidad no se pudieran efectuar en el nivel primario. Los municipios, en tanto entidades administradoras, definen la estructura organizacional de sus establecimientos de atención primaria de salud y de la unidad encargada de salud en la entidad administradora sobre la base del plan de salud comunal y del modelo de atención definido por el Ministerio de Salud. Así, el plan de salud comunal es el instrumento que fija los objetivos de la atención primaria en la comuna.

Ley orgánica constitucional de municipalidades y sus modificaciones. A partir de marzo de 1988, mediante la promulgación de la Ley 18.695 orgánica constitucional de municipalidades (LOCM), que hizo operativos los mecanismos previstos en la Constitución Política de 1980 en materia de generación de autoridades comunales y creó un Consejo de Desarrollo Comunal (Codeco), el Ejecutivo aligeró la tución sobre los municipios. Posteriormente, en noviembre de 1991, a menos de un año del inicio del primer gobierno democrático, el Parlamento aprobó la Ley 19.097, reforma constitucional que modifica el Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, junto a diversas disposiciones en materia de gobierno y administración regional.

Por primera vez en la historia constitucional chilena, la municipalidad se definió como una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con participación de la comunidad local. Además del alcalde y del

Concejo Municipal como órganos superiores, se contempló la existencia de un Consejo Económico y Social Comunal de carácter consultivo, donde participa la comunidad organizada.

En 1992, el Congreso Nacional aprobó las reformas a la LOCM mediante la Ley 19.130, que el Ejecutivo sometió a consideración, con lo que se configuraron los principales cambios constitucionales y legales que requería el proceso de reforma municipal. Primero, se suprimió el Consejo de Desarrollo Comunal y se reemplazó por un Concejo Comunal, el que, por consiguiente, pasó a formar parte de la municipalidad junto con el alcalde. Los Concejos Municipales, que tienen facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, consagraron la democratización del sistema municipal chileno. Segundo, se mantuvo el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), pero se le asignó características similares a las del antiguo Codeco, con la salvedad de que aquél solo constituye un órgano de carácter consultivo. En 2010, los CESCO fueron reemplazados por los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, en virtud de la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana.

Acorde con el permanente proceso de modernización y ajustes a la gestión municipal, a fines de la década de 1990 se dictaron dos importantes reformas legales. La Ley 19.526, de 1997, reformó la Constitución entregando a los municipios la facultad para crear y suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer los órganos y unidades, flexibilizando la organización de las plantas de empleados municipales y entregando esa responsabilidad a las propias municipalidades. Por su parte, la Ley 19.602 de 1999, que formula una nueva reforma a la LOCM, apuntó a modificar materias relevantes para la administración municipal, tales como su gestión, estructura interna, flexibilidad orgánica, mecanismos de fiscalización, publicidad y transparencia, control ciudadano, participación y cooperación intercomunal, entre otras.

Por último, mediante la Ley 20.346, de 2009, se modificó la Constitución Política para que las

municipalidades pudieran asociarse entre ellas en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, y para que dichas asociaciones gozaran de personalidad jurídica de derecho privado. Asimismo, se les permitió constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo. En definitiva, esta reforma constitucional posibilita que los nuevos entes asociativos entre municipios puedan actuar en la vida jurídica, de manera independiente de cada una de las municipalidades que los componen, con personalidad jurídica y con patrimonio propio. Ello, además, permite a estas corporaciones edilicias aunar esfuerzos para abordar en común diversas actividades que por sí solas difícilmente podrían lograr.

V. La descentralización en lo fiscal

Uno de los pilares fundamentales para entender los procesos de descentralización es la transferencia de atribuciones para decidir el uso de los recursos públicos, sea mediante una capacidad recaudatoria autónoma o de transferencias no condicionadas de recursos hacia los niveles subcentrales.

Evolución de la descentralización fiscal a nivel regional

El Estado en Chile coordina la inversión pública a través de un Sistema Nacional de Inversiones, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, que mediante instrumentos legales, técnicos e institucionales permite a los distintos órganos de la administración pública utilizar los recursos fiscales de una manera coordinada, eficiente y eficaz. Las inversiones que se evalúan y coordinan se asignan a los distintos niveles de gobierno, estableciéndose montos de Inversión de Decisión Regional (IDR), que corresponderán al conjunto de recursos de inversión pública que se asignarán a proyectos específicos según las decisiones tomadas por los distintos gobiernos regionales. Estos recursos se asignan a través de distintos fondos públicos, a saber, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional

(FNDR), las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL). Otro canal mediante el cual la inversión pública llega a las regiones son los Convenios de Programación.

Existe una opinión bastante compartida en Chile respecto a que la inversión en las regiones sigue una lógica sectorial que compromete el desarrollo de iniciativas regionales. Dicha evaluación se presenta muy claramente en el documento “Estudios territoriales de la OCDE”, del año 2009, del cual participó el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, contraparte en el estudio. Se señala en dicho documento que si bien la perspectiva regional se ha ido incluyendo con fuerza en la agenda del país y pese a que los gobiernos manifiestan que la descentralización es una prioridad, los mecanismos de inversión resultan un obstáculo institucional que compromete efectivamente que exista un enfoque territorial del desarrollo. La inexistencia de un presupuesto independiente para inversiones regionales lleva a que exista un financiamiento de proyectos atomizados a través de los distintos fondos bajo criterios establecidos a nivel central, de impacto local, pero que carecen de una articulación territorial general y dificultan la planificación a largo plazo. Así, pese a que se ha avanzado en la transferencia de la responsabilidad de planificación regional a los gobiernos regionales, estos se encuentran limitados en su capacidad debido a su escasa fortaleza institucional al momento de coordinar una estrategia de desarrollo para la región y a las características del mecanismo de financiamiento de la inversión subnacional.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Con la creación de los GORE el año 1993, se formalizó el FNDR. En la LOCGAR se explicita que su objetivo es generar “la compensación territorial, financiando acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”. La ley estableció que el FNDR está compuesto en un 90% por los recursos dirigidos a financiar la inversión regional, los cuales deben ser distri-

buidos entre las regiones teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región en relación con el contexto nacional. El 5% restante corresponde al estímulo a la eficiencia y el otro 5% a gastos de emergencia. En los últimos años se han realizado correcciones a este Fondo, entre las que destaca la ley 20.035, del 26 de junio de 2005, que modifica los criterios de distribución del FNDR, ponderando, en igual importancia relativa, las características territoriales de cada región, así como la población en condiciones de vulnerabilidad y considerando indicadores que midan, por ejemplo, el mejoramiento de la educación y la salud regional.

En el FNDR se distinguen recursos de libre disposición, decididos por el gobierno regional a la luz de las necesidades territoriales de desarrollo y recursos de provisión sectorial. Cabe señalar que a partir del 2006 se observa una tendencia creciente de la proporción de las provisiones del FNDR respecto al FNDR de libre disposición. En 2007, la relación era de 55,9% correspondiente al FNDR de libre disposición y de 44,1% a las provisiones, proporción que se invirtió a partir del año 2008.

Los FNDR han sido cuestionados por presentar problemas como la falta de transparencia en su asignación y fuerte burocracia tanto en la postulación como en la ejecución de los proyectos que buscan financiamiento. La existencia de un estímulo de eficiencia ofrece, a su vez, incentivos a los gobiernos regionales para realizar proyectos de ejecución rápida, no siempre los más prioritarios para la región, de manera de aumentar los recursos obtenidos. También se debe mencionar que en la aprobación de los proyectos que se postulan, si bien intervienen diversas instancias que incluyen a los municipios, intendentes, gobernadores y el Consejo Regional, los criterios y requisitos establecidos desde el gobierno central resultan clave, tanto al momento de aprobar el financiamiento de un proyecto, como en un comienzo, al definir los recursos que se destinarán a los respectivos fondos.

Fondo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y Fondo Regional de Inversión

Local (FRIL). En los últimos años se han implementado dos fondos de inversión, pensados especialmente para inversiones de pequeños montos. Estos fondos, asignados por los gobiernos regionales a través de la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL, creado en 1996) y del Fondo Regional de Inversión Local (FRIL, creado en 2007, que se focaliza en los setenta municipios con menos recursos del país), entregan recursos a los municipios por montos que no superan los \$50.000.000 (cerca de US\$100.000), y distinguen a los proyectos de clara incidencia local, es decir, proyectos de infraestructura menor y bajo monto de inversión, de aquellos que se orientan al desarrollo regional o supracomunal. Se trata de fondos de inversión de decisión regional para proyectos locales, con mecanismos de acceso y metodología de evaluación simplificados.

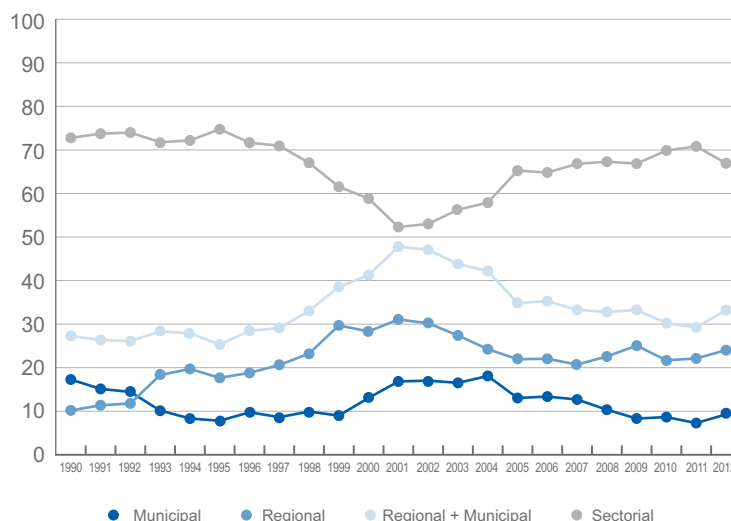
Convenios de programación. Corresponden a acuerdos establecidos entre gobiernos regionales y ministerios para realizar proyectos en forma coordinada y conjunta. Puede incluir a más de un gobierno regional o ministerio. No son una fuente de financiamiento de los gobiernos regionales ni significan aportes complementarios a recursos financieros existentes para las regiones. Sí permiten que los recursos destinados a estos convenios sirvan de complemento a otras iniciativas de decisión e interés regional.

Evolución del gasto fiscal en el espacio regional. Uno de los indicadores más reveladores para evaluar el avance del proceso de descentralización de un país es la inversión pública que se realiza en los niveles subcentrales de gobierno, dado que la evolución de este indicador expresa de manera cuantitativa y fiable el avance o retroceso en esta materia. Sin lugar a dudas, una mayor proporción de la libre ejecución del gasto público en los niveles subcentrales de gobierno es señal de una progresiva transferencia de atribuciones y responsabilidades a los niveles locales del territorio, acompañada de recursos para cumplir con sus tareas de gobierno. De manera análoga, proporciones cada vez mayores de gasto público del gobierno central, que merman el gasto a nivel subcentral, indican la recentralización de la ejecución pública.

Actualmente, evaluar la proporción de gasto público en los distintos niveles de gobierno a través del tiempo es complejo, pues no existe una definición coherente de qué es lo que se entiende por nivel subcentral de gobierno entre distintos organismos públicos cuando se trata de gasto público. Esta falta de consenso se evidencia al comparar las metodologías de cálculo de la Dirección de Presupuestos (Dipres), del Ministerio de Hacienda; versus los cálculos que realizan la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

En el caso del gasto regional, es sumamente interesante el caso de la Dipres, entidad que no reconoce en este nivel un espacio de ejecución presupuestaria, sino que solo lo considera un tipo de glosa de cada uno de los servicios públicos definidos en un nivel central. Para este organismo, el “gobierno general” se subdivide en un “gobierno central” y “municipalidades”, en otras palabras, ese nivel local de gobierno es el único nivel subcentral reconocido como unidad de contabilidad válida. Ello porque las municipalidades tienen la capacidad de recolectar ingresos y de ejecutar partidas presupuestarias, mientras que los gobiernos

GRÁFICO 1
Porcentaje de inversión de decisión sectorial, regional y municipal, 1990-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Para periodo 1990-2000 se utilizan datos provistos por el Departamento de Gestión de Inversiones, mientras que para el periodo 2001-2012 se utilizan datos del Departamento de Estudios y Evaluación, del mismo organismo.

regionales no tienen atribuciones recaudatorias y obtienen gran parte del gasto ejecutado a través de los organismos de gobierno centrales.

Por otro lado, es interesante la propuesta metodológica elaborada por el MDS y adoptada por Subdere, que sí reconoce expresamente los tres niveles de gobierno tratados en este apartado. Estos organismos definen la inversión pública regional como aquella cuyo destino final es decidido por cada uno de los gobiernos regionales, ya sea a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), creada a partir de 1992; la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), creada a partir de 1996; y los Convenios de Programación. Esto, en contraposición a la Inversión Pública Efectiva Sectorial, que considera la inversión que realizan un total de 25 Ministerios y servicios, tales como el Ministerio de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Salud, Educación, Agricultura, Bienes Nacionales, Minería, Defensa Nacional, el Instituto Nacional de Deportes, el Poder Judicial, entre otros organismos. Por otro lado, la inversión pública efectiva en el nivel municipal se asume a partir de lo publicado por la Contraloría General de la República.

En los últimos veinte años, las proporciones de participación de la inversión pública en los niveles sectorial (nacional), regional y comunal no han seguido una tendencia clara, sino más bien parecen verse afectadas por periodos de mayor preponderancia de uno u otro sector. Por un lado, desde 1990 hasta 2000 los montos de inversión efectiva realizados por el gobierno regional fueron en aumento, especialmente entre 1997 y 2001, lo que comenzó a revertirse conforme avanzó la década de 2000, teniendo un leve repunte hacia 2011. Estas fluctuaciones van principalmente de la mano con cambios en los montos de inversión pública efectiva realizada sectorialmente, pero no con lo registrado a nivel municipal.

Evolución de la descentralización fiscal a nivel municipal

Sobre el caso de Chile, organismos internacionales como la OCDE (2009) han reconocido que

sus niveles de ingreso y de gasto a nivel subnacionales son muy bajos, en comparación con otros países miembros de esta organización. Para el 2008, los ingresos subnacionales representaron el 8,1% del total de los ingresos gubernamentales, y los gastos subnacionales un 13,2% del total de gastos, superando sólo a Grecia y Luxemburgo.

En este contexto, los esfuerzos se han centrado en aumentar los ingresos de los municipios a través de diferentes modalidades. A comienzos de la década de los noventa se inició un proceso gradual que modificó varios criterios para el traspaso de recursos desde el gobierno central a los municipios en lo relacionado con el financiamiento de la educación y la salud, ya municipalizados. Los recursos transferidos se aumentaron en forma de subvenciones a los municipios, pero al mismo tiempo se tomaron medidas que disminuyeron la autonomía municipal, relacionadas con la gestión del personal que se desempeñaba en esos servicios municipales, tales como el estatuto docente y el estatuto de atención primaria.

En lo que respecta al financiamiento municipal, desde su redacción original la Constitución Política de la República establece que los municipios tendrán autonomía para administrar sus recursos y estipula un fondo de redistribución solidaria entre los mismos municipios, denominado Fondo Común Municipal:

Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal.

Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley (Constitución Política de la República de Chile, art. 122).

El objetivo de la reforma denominada *Rentas municipales*, del año 2000, fue aumentar la

disponibilidad de recursos de los municipios del país, procurando que la distribución del Fondo Común Municipal se realizara de una manera más adecuada a las necesidades, especialmente de aquellos municipios que carecen de recursos, y mejorar la recaudación de las municipalidades por diferentes conceptos, como el servicio de extracción de residuos sólidos domiciliarios, las patentes municipales y el impuesto territorial.

Posteriormente, la reforma *Rentas municipales II*, del año 2005, tuvo por finalidad promover una gestión financiera más activa por parte de los municipios que, además de nuevas fuentes tradicionales de ingreso (impuestos), “movilice y potencie recursos provenientes del sector privado”. En concreto, esta reforma incrementó significativamente los ingresos municipales, y trae, como novedad, la obligación de pagar contribuciones de bienes raíces por una importante cantidad de inmuebles fiscales hasta entonces exentos.

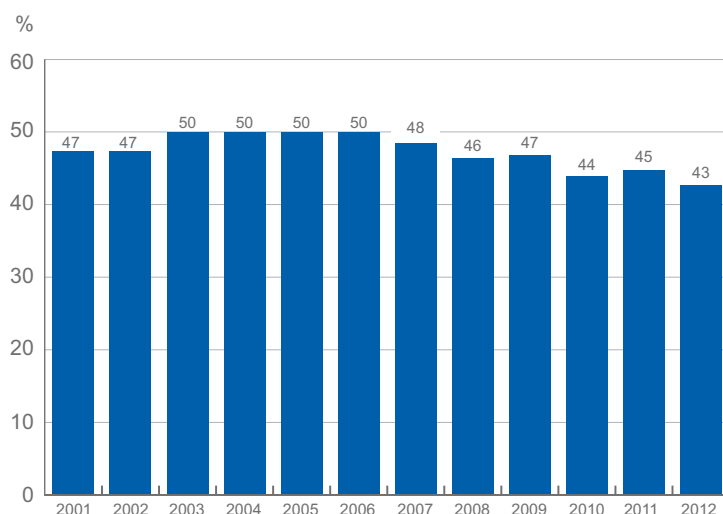
Un diagnóstico realizado por el Ejecutivo el año 2005 reveló que los ingresos municipales por el Fondo Común Municipal (FCM) se habían incrementado en más de un 270% real entre 1990 y 2004; que el 77% de los municipios del país tenía una dependencia de este fondo superior al 50% de sus ingresos; que la variabilidad en las asignaciones anuales del fondo se traducían en la inestabilidad de las finanzas municipales; que el fondo contemplaba una multiplicidad de objetivos disímiles, y que algunos indicadores debían ser actualizados. El diagnóstico derivó en la reforma, a través de la Ley 20.237, que modificó diversas normativas relacionadas con el Fondo Común Municipal y otras materias municipales. Específicamente, las modificaciones a la estructura de distribución del Fondo Común Municipal fueron las siguientes:

- Se eliminó del FCM el componente del 10% de distribución anual por conceptos de gestión y emergencia, con lo cual aumentó del 90% al 100% la redistribución solidaria del fondo.
- Para imprimir mayores grados de transparencia y simplicidad al sistema, se redujo el número de indicadores de cálculo de distribución del fondo.

- Se estableció que el cálculo de coeficientes sería anual, para posibilitar que los cambios en la realidad comunal fueran incorporados con mayor celeridad en el fondo.
- Se incorporó un mecanismo de estabilización, de manera que en el futuro, los efectos derivados de un cambio de coeficientes no

GRÁFICO 2

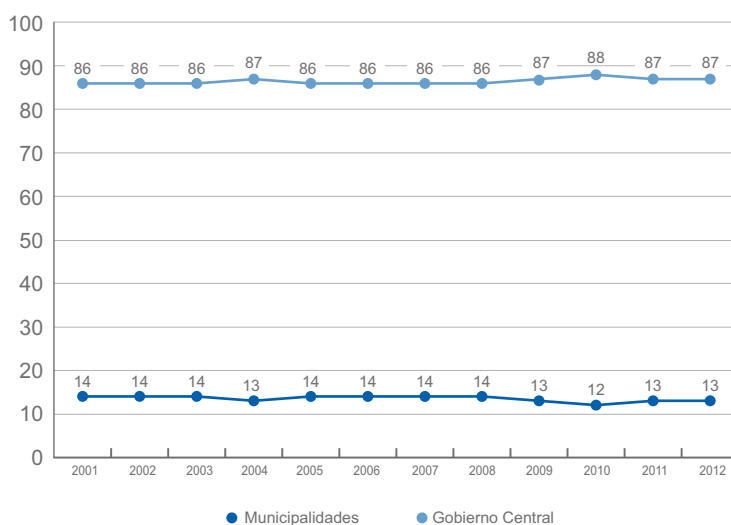
Promedio de proporción entre ingresos del Fondo Común Municipal y total de ingresos municipales, 2001-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Ministerial y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

GRÁFICO 3

Total de gasto público según niveles central y municipal, 2001-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, “Estadísticas de las finanzas públicas”. Para serie 2003-2012, Informe de 2013. Para años anteriores, Informe 2010.

impacten significativamente en el presupuesto municipal y, por ende, en el funcionamiento normal de las municipalidades.

En general, al revisar el porcentaje promedio de participación de los recursos del FCM en el total del presupuesto de cada comuna del país, entre 2001 y 2012 los municipios han dependido por sobre un 42% de los recursos provenientes del Fondo Común Municipal. Revisando el detalle, desde 2006 las entidades comunales han disminuido su dependencia del Fondo Común en términos relativos a otras fuentes de ingresos, proceso que va de la mano con el fortalecimiento de la capacidad de extracción de ingresos de los propios municipios, lo que ha aumentado su autonomía de financiamiento.

El FCM ha actuado como un importante redistribuidor de recursos entre los municipios del país. A partir de los datos disponibles en el Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim), en 2012 solo 17 de las 345 comunas del país entregaron al Fondo una cantidad de recursos mayor a la que recibieron. De estas 17 comunas, 11 pertenecen a la Región Metropolitana. Para una alta proporción de comunas, los aportes del FCM se han convertido en una importante

fuerza de recursos para el funcionamiento de la administración comunal. Para el mismo año referido, para 209 municipios, los ingresos en este ítem representaron más del 40% del total del presupuesto municipal anual.

Finalmente, la Ley 20.280 de 2008, más conocida como “Misceláneo en materias de rentas municipales”, introdujo diversas modificaciones a la ley sobre impuesto territorial, sobre rentas municipales y a otros cuerpos legales, con el objetivo de aumentar las bases de ingresos de los municipios vía impuestos y derechos municipales (impuesto territorial, derechos de publicidad), de simplificar los trámites de los contribuyentes y de evitar futuros endeudamientos de los municipios por aportes al FCM.

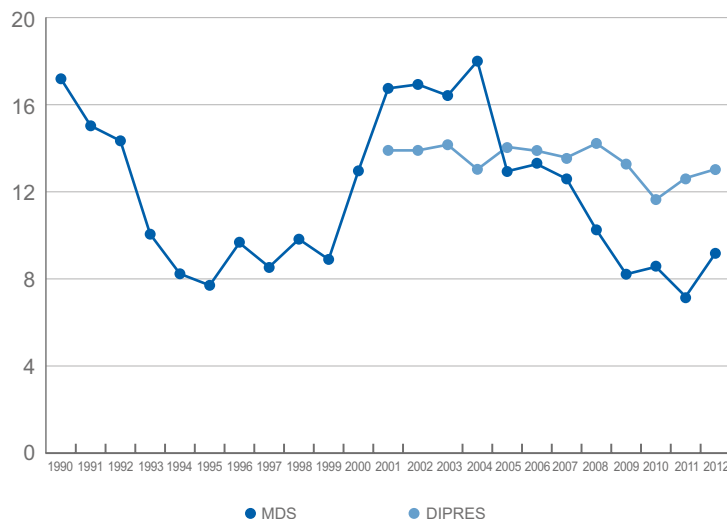
Evolución del gasto fiscal en el espacio municipal. Para evaluar los avances de la descentralización fiscal en el plano comunal es posible apelar a dos fuentes públicas de información que, al igual que a nivel regional, no son necesariamente coherentes entre sí.

Por un lado, la Dipres elabora anualmente documentos sobre las “Estadísticas de las finanzas públicas”, en los que detalla los ingresos y egresos generales del gobierno general, compuesto por el gobierno central y las municipalidades.

Teniendo como referencia el total del gasto público por año, entre los años 2001 y 2012 no se observan cambios sustantivos en la relación entre los montos relativos ejecutados por el nivel central y por el nivel municipal. Según estos datos, e independientemente de los cambios en los montos transferidos entre el nivel central y el nivel local, la proporción del gasto público en manos del gobierno nacional y de los municipios se ha mantenido sumamente estable, en torno al 14%, sin mayores variaciones a lo largo del periodo.

El MDS también reconoce el espacio local, y según su metodología, la proporción de inversión pública efectiva a nivel municipal ha variado en los últimos veinte años, pasando del 17% en 1990 al 8% en 1994, para volver a niveles que

GRÁFICO 4
Nivel de inversión pública efectiva de las municipalidades, 1990-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Departamento de Estudios del Ministerio de Desarrollo Social, y de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, “Estadísticas de las finanzas públicas”.

incluso llegarían al 18% en 2004, momento en que los montos de inversión comenzaron a ver mermada su proporción frente a los otros niveles de gobierno, hasta llegar al 7% registrado en 2011.

Al igual que en el caso regional, la evaluación del proceso descentralizador a nivel local en materia fiscal depende de las distintas fuentes consultadas. Por un lado, los datos entregados por la Dipres indican que el nivel local ha recibido una proporción sumamente estable de recursos para ejecución durante los últimos años. Pero por otro, según los datos del MDS, los montos de inversión pública han tenido una tendencia fluctuante que, en general, ha sido a la baja.

centralización y de fortalecimiento del espacio subcentral en los últimos veinte años.

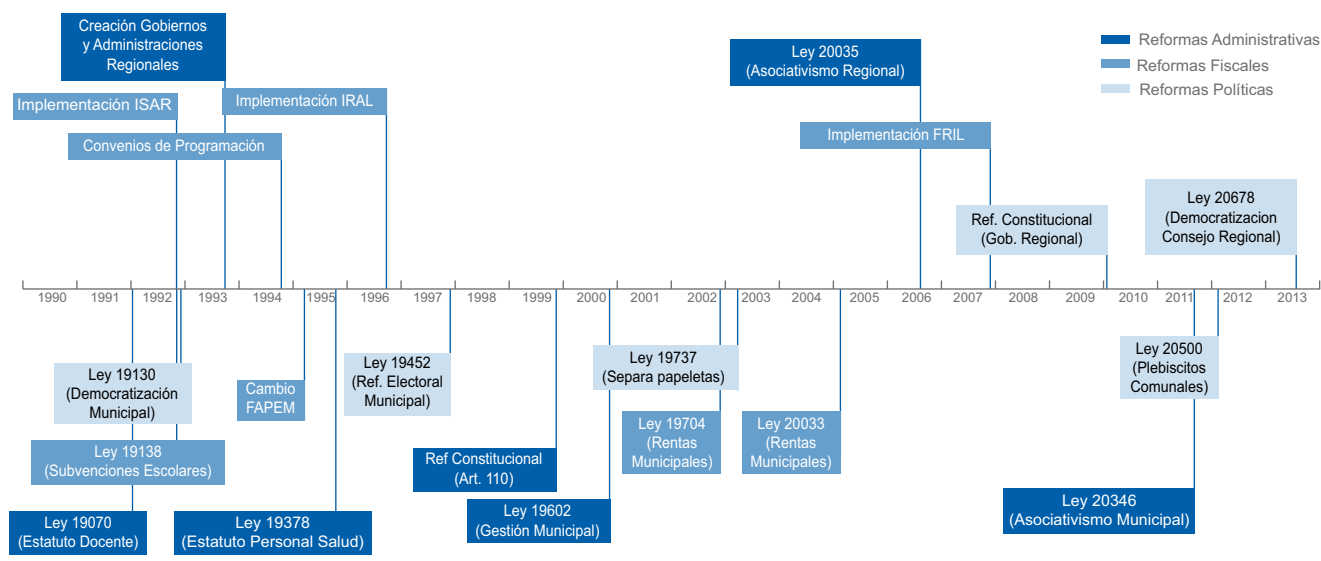
Al revisar las reformas descentralizadoras en el periodo que va desde 1990 hasta 2013, una de las primeras conclusiones es que el proceso no es lineal, y que si bien es útil distinguir entre reformas de carácter político, administrativo o fiscal, varias políticas públicas tienen efectos en distintos ámbitos de los espacios subnacionales. Un claro ejemplo es la instalación de los gobiernos regionales en 1992, a través de la Ley 19.175, que posee elementos tanto de carácter político como administrativo y fiscal. Para efectos de la visualización, se consideró la materia en la que la reforma tuvo un mayor impacto.

VI. La dinámica del proceso descentralizador

Como se mencionó, la dinámica misma del proceso de descentralización es relevante para entender los avances y estancamientos de la transferencia de facultades desde el nivel central al nivel subcentral, con especial énfasis en los tipos de traspasos (sea en materias políticas, fiscales o administrativas). En la Figura 1 se exponen los principales hitos en materia de des-

Haciendo esta salvedad, en los planos regional y comunal tienen especial relevancia, a inicios de este periodo, las reformas tendientes a consolidar en sí mismos los espacios subcentrales mediante la creación de los gobiernos regionales en 1992, y en el plano de lo municipal, del restablecimiento de la normalidad democrática respecto de la elección de autoridades, sumado al proceso municipalizador de la década de 1980. A partir de ambas reformas comenzó un ciclo de incremento de recursos y de paulatino traspaso de funciones de ejecución de programas públicos.

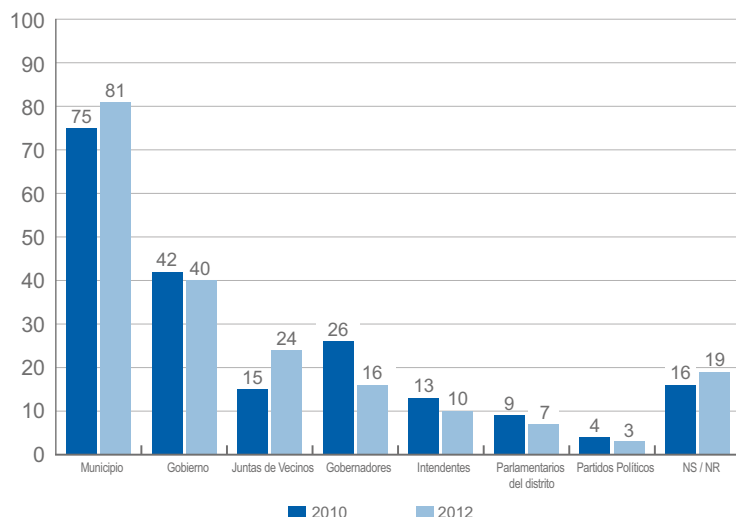
FIGURA 1
Principales eventos en materia de descentralización entre 1990 y 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Leyton (2006), y Serrano y Fernández (sin fecha).

GRÁFICO 5

Instituciones con mayor capacidad para solucionar los problemas locales, 2010-2012

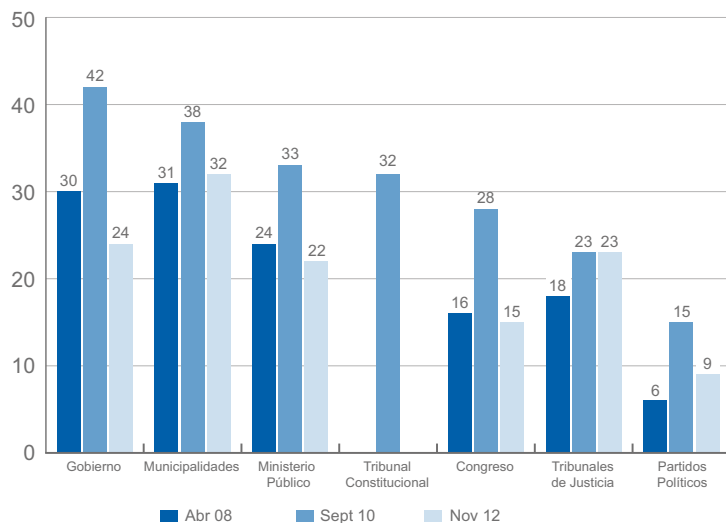


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuestas Auditoría a la Democracia 2010 y 2012.

Pregunta: "De las siguientes instituciones o personas, ¿cuáles tienen hoy, a su juicio, mayor capacidad para solucionar los problemas locales que le afectan a Ud.?" [Dos menciones: Total suma, 200%].

GRÁFICO 6

Niveles de confianza en instituciones en Chile, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuestas Auditoría a la Democracia.

Pregunta: "A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuánta confianza tiene Ud. en cada una de ellas? Veamos, ¿cuánta confianza tiene Ud. en...?". Se expone la suma de porcentajes de opciones "Mucha confianza" y "Bastante confianza" para las instituciones de carácter político del país.

VII. Opinión pública y gobiernos locales

En Chile, algunos estudios de opinión abordan la evaluación de la ciudadanía sobre los gobiernos locales. A continuación se exponen las preferencias de los chilenos al ser consultados por las instituciones con mayor capacidad para solucionar sus problemas locales.

De acuerdo a datos de encuestas "Auditoría a la Democracia", en 2012 el 81% piensa que los municipios son las instituciones con mayor capacidad para resolver problemas locales que afectan a la ciudadanía. En segundo lugar se encuentra el gobierno central (40%) y en tercer lugar las Juntas de Vecinos (24%). Ahora, cuando se les consulta a los ciudadanos sobre la confianza que tienen en las instituciones del país, los niveles centrales y locales de gobierno poseen rendimientos relativamente similares.

En general, los niveles de confianza ciudadana hacia las instituciones políticas en Chile no superan el 45%. Al revisar los niveles de confianza entre los distintos organismos de gobierno, los mayores cambios se encuentran en el nivel central de gobierno, probablemente vinculados con la aprobación de la figura presidencial de turno.

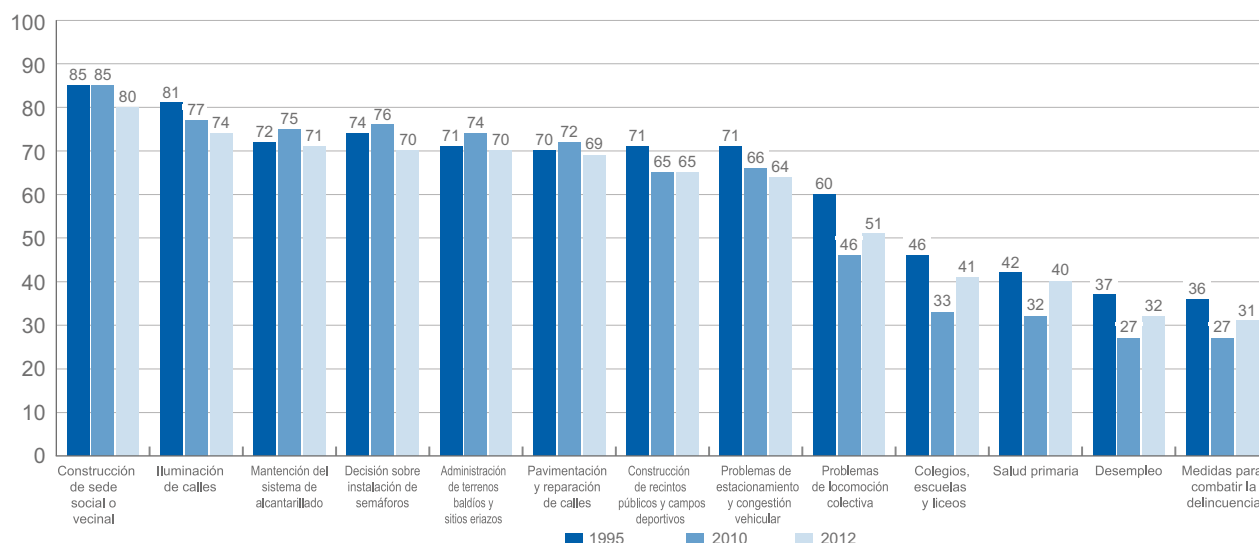
Los ciudadanos manifiestan ciertas preferencias sobre la provisión de servicios, específicamente sobre cuál es el nivel de gobierno que mejor los entrega.

En 1995, 2010 y 2012, han sido consistentes las proporciones de ciudadanos para los cuales no es indiferente quién entrega un servicio u otro, y se observan importantes diferencias en varios de los servicios entregados. En general, la mayoría de los entrevistados prefiere que el control y la dirección de los temas locales estén a cargo del municipio antes que del nivel nacional.

Llama la atención que los cambios más importantes entre las dos últimas mediciones se expliquen porque un mayor porcentaje de personas cree que el nivel central lo puede hacer mejor, ya sea en transporte público, educación, salud primaria,

GRÁFICO 7

Preferencias en el nivel de gobierno municipal para hacerse cargo de diversos temas, 1995, 2010 y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuestas Auditoría a la Democracia 2010 y 2012, y del Centro de Estudios Públicos de noviembre de 1995.

Pregunta: "Para las siguientes áreas que le iré mencionando, ¿cuál de estas dos alternativas es mejor en su opinión: que sea manejada a nivel comunal por la municipalidad o que sea manejada a nivel nacional por un ministro?". Se exponen los porcentajes de personas que opinan "Por la municipalidad".

delincuencia o desempleo. Específicamente en los casos de educación y salud, que son provistos precisamente por el nivel local de gobierno, como se ha mencionado en este informe, se apunta a la necesidad de traspasar una determinada cantidad de recursos en concordancia con las responsabilidades que le son encomendadas al nivel local.

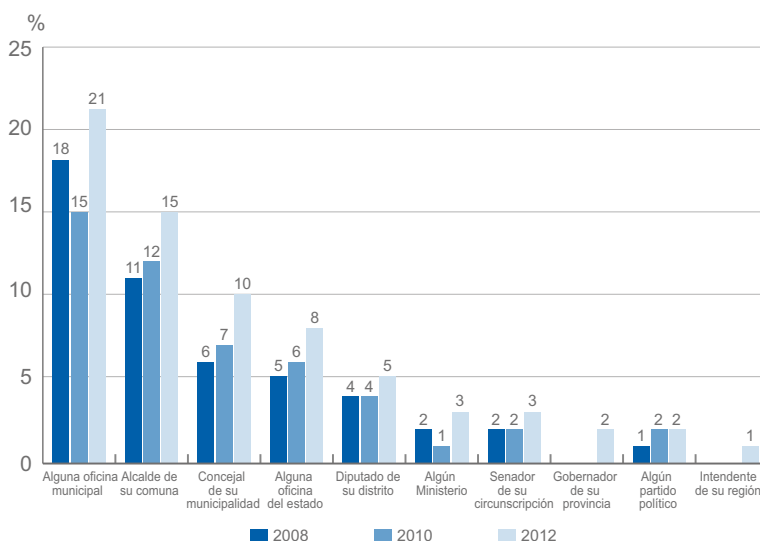
Desde otra perspectiva, es interesante revisar ante qué autoridades e instituciones políticas acuden los ciudadanos para solicitar ayuda cuando se ven enfrentados a algunos problemas de su entorno.

Nuevamente, las instituciones y autoridades vinculadas a los niveles locales de gobierno (municipio, alcalde, concejal) son a las que con mayor frecuencia recurren los ciudadanos, en comparación con otras autoridades e instituciones.

La incorporación de los ciudadanos a este ámbito local del espacio político fomenta la legitimidad democrática a través de diversas vías. En primer lugar, los ciudadanos se motivan a participar en un espacio donde tienen una especial relevancia, pues tienen mayores oportunidades para organizarse, plantear demandas ante las autoridades e, incluso, gatillar los me-

GRÁFICO 8

Porcentajes de solicitudes de ayuda a instituciones y figuras políticas, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuestas Auditoría a la Democracia 2008-2012.

Pregunta: "Ahora, para hablar de otra cosa, a veces la gente y las comunidades tienen problemas que no pueden resolver por sí mismas, y para poder resolverlos piden ayuda a algún funcionario u oficina del gobierno. ¿Para poder resolver sus problemas alguna vez ha pedido usted ayuda o cooperación a...?". Se expone la proporción de respuestas "Sí" ante cada funcionario u oficina de gobierno.

canismos electorales locales que se expusieron anteriormente. En segundo lugar, la creciente incorporación de los ciudadanos a los asuntos públicos del entorno local probablemente se

relaciona con los mayores niveles de legitimidad de las autoridades correspondientes, pues una ciudadanía empoderada presionará a las autoridades para que cumplan las demandas

ciudadanas o, eventualmente, en espacios con autoridades electas, para reemplazar a aquellos representantes que no cuenten con la confianza de sus ciudadanos.

¿En qué medida los niveles subnacionales de gobierno están sujetos a la autorización de elecciones libres y justas?

En una democracia representativa, las elecciones libres y justas son el mecanismo mediante el cual la ciudadanía decide en términos amplios sobre su futuro, a través de la selección de autoridades y, en algunos casos, de instancias directas de decisión sobre algunos temas específicos. Se espera, entonces, que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar en la toma de decisión de cada uno de los espacios públicos en los que están involucrados, y que estos espacios se configuren de una manera coordinada entre sí. En el caso de que esta situación no ocurra, es decir, que los ciudadanos no tengan injerencia en los asuntos públicos que directamente les conciernen, la potencial ausencia de legitimidad bien puede hacer fracasar cualquier iniciativa pública, a pesar de los positivos efectos que puedan tener entre los ciudadanos.

De la misma forma, las autoridades políticas cuya legitimidad ciudadana proviene de elecciones libres y justas, deben considerar las demandas que pueden surgir entre los ciudadanos, que tienen el legítimo derecho a presionar a las autoridades que han puesto en sus cargos y, eventualmente, a evitar su reelección en los siguientes comicios.

En esta sección se revisa brevemente la participación política de los ciudadanos a través de las elecciones a nivel subnacional tanto en la selección de las autoridades como en votaciones sobre temas específicos, además de la legitimidad y responsabilidad que se les otorga a los representantes, partidos políticos y ciudadanos. En primer lugar, se exponen las principales consideraciones respecto de las elecciones de autoridades en el plano regional y comunal, y

luego se entregan datos sobre otro tipo de elecciones en ambos planos.

Una de las principales conclusiones de esta sección es que, en la práctica, los espacios de decisión ciudadana, en el plano regional y a nivel local, son limitados. Por vía directa se elige únicamente a alcaldes y concejales a nivel municipal, en elecciones libres y justas. En el espacio regional, la elección directa de los consejeros regionales abre un nuevo espacio de participación electoral para la ciudadanía, que sin duda constituye un avance en materia de democratización de los espacios subnacionales, cuyo real impacto debe ser evaluado luego de algunas elecciones. De todas maneras la descentralización política resultaría todavía incipiente en tanto los Intendentes y Gobernadores siguen siendo funcionarios de confianza nombrados por el gobierno. Ello dificulta el control de los ciudadanos sobre la función pública en sus territorios en tanto las autoridades no responden a ellos sino al gobierno central. Es entonces probable que se afecte la legitimidad de las decisiones llevadas adelante a nivel subnacional, sea porque la autoridad y sus decisiones no representan a los territorios o porque las autoridades que no se someten a elección no son reconocibles por los ciudadanos. Así, la completa democratización de los espacios subcentrales aparece como una condición absolutamente necesaria para que las autoridades tengan responsabilidades políticas claras y directas ante los ciudadanos, y para que éstos tengan la oportunidad efectiva de exigirle cuentas a una autoridad que puedan identificar e individualizar.

Se aprecia también que existen pocas instancias de participación más allá de las elecciones regulares

de autoridades. A nivel municipal existen los plebiscitos comunales vinculantes, poco frecuentes y, fruto de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación, se crean Consejos Comunales de la Sociedad Civil que abren la posibilidad de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones locales, facilitando la fiscalización del municipio y favoreciendo la rendición de cuentas. A nivel de gobiernos regionales, los espacios de participación son menores, si bien la misma Ley de Participación introdujo como obligación de todo organismo de la administración del Estado, realizar cuentas públicas anuales.

Además de los espacios de participación reducidos, la participación en elecciones a nivel subnacional va en clara disminución. Desde los primeros comicios tras el retorno a la democracia, la participación en elecciones de gobiernos locales ha ido disminuyendo en forma notable, tal como ha ocurrido en las elecciones para otros cargos. La participación en elecciones municipales pareciera menos relevante para la ciudadanía que otras elecciones en tanto existe generalmente mayor abstención que en el caso de las elecciones, parlamentarias y las presidenciales.

I. Selección de autoridades en el espacio subcentral

Como ya se ha señalado, a nivel subnacional se eligen por votación popular directa a los alcaldes y concejales en el nivel local, y a partir de noviembre de 2013, a los consejeros regionales. Nombrados por el ejecutivo son los intendentes y gobernadores, quienes permanecen en sus cargos en tanto cuentan con la confianza del Presidente.

En términos generales, la elección de autoridades mediante el voto popular en el espacio subnacional se regula de la misma manera que el resto de las elecciones a nivel nacional, es decir, a través de la Ley 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios (1988), la Ley 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos (1987), y la Ley 18.556, orgánica constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral (1986).

Las elecciones que se han llevado a cabo para elegir alcaldes, concejales y consejeros regionales, como el resto de las elecciones que han tenido lugar en Chile desde el retorno a la democracia, han sido consideradas libres y justas, siendo reconocidas en sus resultados por ganadores y perdedores. A nivel municipal se reconocen muy contados casos donde se han constatado irregularidades. En situaciones donde la elección es muy reñida o donde existen sospechas de anormalidades en el proceso de votación, la justicia electoral ha intervenido, llegando incluso a ordenar repetir elecciones en los municipios o mesas de votación específicas donde han surgido serias controversias.

Los mecanismos con que se designan las autoridades son fundamentales para entender ante quiénes son responsables estos representantes, teniendo gran influencia en la rendición de cuentas de las autoridades y en su interés por dar respuesta a las inquietudes de los ciudadanos de sus respectivos territorios. En tanto no son elegidos por la vía electoral, es de esperar que los intendentes se esfuercen por mantener la confianza del Presidente de la República antes que por responder eventuales presiones de los actores locales pues, en última instancia, es del primero de quien depende su permanencia en el cargo y a quien finalmente dan cuenta de su desempeño. Así, demandas por una mejor gestión, mayor transparencia y rendición de cuentas, más allá del mínimo que exige la Ley, no necesariamente encuentran eco en las autoridades regionales.

De manera contraria, es de esperar que las autoridades comunales, electas por los ciudadanos y con posibilidad de reelección, ejerzan su mandato teniendo como principal objetivo responder a la diversidad de intereses y presiones que los grupos locales dirijan hacia el municipio. De hecho, no resulta extraño que las autoridades municipales expongan posturas abiertamente contrarias a las de otras autoridades de gobierno, en la medida en que sean apoyadas por los ciudadanos de sus comunas o al menos perciban que recibirán dicho apoyo.

Finalmente, la selección de autoridades por la vía de elecciones no solo obliga a las autoridades

a responder ante quienes los eligen porque existe la posibilidad de ser sancionados a través del voto. Las elecciones y las campañas ayudan también a los electores a conocer a sus candidatos e identificar a sus autoridades, resultando más fácil exigirles luego que cumplan sus promesas de campaña. En el espacio local esto se logra en tanto se eligen las principales autoridades y éstas están desplegadas en el territorio. En el plano regional, en cambio, las autoridades no realizan un trabajo territorial permanente, no existe incentivo por acercarse a los ciudadanos a hacer campaña y resulta más complejo para los habitantes del territorio, identificar a quién hay que hacer llegar sus demandas y exigirle cuentas.

II. Participación ciudadana en la selección de autoridades subcentrales

En general, los niveles de participación a nivel subnacional han sido menores a los registrados en las elecciones nacionales parlamentarias y presidenciales, lo que es consistente con la idea de que más personas asisten a votar en los comicios donde se eligen cargos con una mayor responsabilidad, en relación a aquellos cargos con menores atribuciones. Sin duda, en esto también influye la concurrencia de los distintos tipos de elecciones, en tanto participará una mayor cantidad de personas en una elección subnacional si esta coincide con una elección nacional.

En el caso del nivel municipal, entre 1990 y 2013 se han realizado seis elecciones, todas ellas sin concurrir con otras votaciones de carácter nacional. Al revisar los niveles de participación

en las elecciones de Alcaldes y Concejales, desde 1992 hasta 2012 han venido a la baja, en línea con la disminución de la participación ciudadana efectiva en todos los procesos electorales que se han realizado en Chile desde 1989. Ahora bien, si se utilizan como referencias estas elecciones, la mayor parte de las veces la participación a nivel municipal ha sido menor a la registrada en las elecciones parlamentarias y presidenciales. Las únicas excepciones fueron la elección municipal de 1996 comparada con la parlamentaria de 1997, y la municipal de 2000 comparada con la parlamentaria de 2001, año a partir del cual las elecciones parlamentarias son concurrentes con las elecciones presidenciales debido al ajuste del periodo presidencial.

En el caso de los Consejeros Regionales, se legisló para que estas elecciones fuesen concurrentes con las elecciones parlamentarias y presidenciales. Aunque sólo se ha realizado una elección de este tipo (noviembre de 2013), es importante relevar el mayor nivel de votos blancos y nulos en estas papeletas, en comparación con las otras. Un análisis exhaustivo de los resultados de esta elección, y la persistencia de este fenómeno en las siguientes elecciones podrá dar luces de las razones que explicarían estos resultados.

III. Otras decisiones ciudadanas en el espacio subnacional

La participación de los ciudadanos en la selección de autoridades a través de su voto no agota las dimensiones de participación política en una democracia representativa. En el espacio político subcentral existe la consulta ciudadana sobre temas específicos a través de un plebiscito, pero únicamente limitada al nivel municipal, excluyendo los espacios regionales o provinciales.

Los plebiscitos comunales son vinculantes, existiendo obligatoriedad para las autoridades en el cumplimiento de las resoluciones que en dicha instancia se tomen, tal como se establece en la ley orgánica de municipalidades. “Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad

TABLA 2
Votos Válidamente Emitidos, Nulos y Blancos, en votaciones de noviembre de 2013

	Consejeros Regionales	Diputados	Presidentes
Válidamente Emitidos	87,24%	92,85%	98,29%
Nulos	4,83%	3,30%	1,01%
Blancos	7,93%	3,85%	0,70%
No Válidamente Emitidos	12,76%	7,15%	1,71%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Servicio Electoral.

municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna” (Decreto con Fuerza de Ley 1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, inciso tercero, artículo 101). De acuerdo con esta ley, los temas considerados son los siguientes:

- Inversiones específicas de desarrollo comunal.
- Aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo.
- Modificación del plan regulador.
- Otras materias de interés de la comunidad local, siempre que sean propias de la competencia municipal.

Si bien existe la posibilidad de hacer consulta a través de plebiscitos, estos son de rara ocurrencia en Chile. La legislación establece ciertas limitaciones para la realización de plebiscitos, impidiendo que se celebren cerca de elecciones regulares, lo que en la práctica permite que solo veinticinco de los cuarenta y ocho meses que dura el periodo edilicio estén disponibles para realizar la consulta. **A la vez, el financiamiento de la elección corresponde a la propia municipalidad, lo que deja sin posibilidad de consulta a un número importante de comunas que no cuentan con recursos suficientes para este tipo de iniciativas.** Otros aspectos de los plebiscitos comunales se abordan en el capítulo “Participación, asociatividad y movimientos sociales”.

IV. Participación ciudadana deliberativa en el plano local

En Chile, la participación ciudadana a nivel local se ha concentrado en órganos consultivos que aglutinan a representantes de distintas organizaciones sociales de las comunas, cuya principal atribución es la posibilidad de plantear a las máximas autoridades comunales sus demandas, reparos y propuestas. La primera expresión de esta posibilidad en la institucionalidad municipal fueron los Consejos de Desarrollo Comunal (Codeco), formados con el objeto de “asesorar al alcalde y hacer efectiva

la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (Ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, redacción original de 1988).

La naturaleza de esos consejos era distinta a la de los actuales, pues funcionaban como sucedáneos de cualquier otro tipo de participación en el marco de administraciones locales no electas. El antiguo Consejo era elegido por los representantes de las organizaciones comunitarias, territoriales y funcionales de cada comuna. Cuando los alcaldes eran designados y no electos, tuvieron la responsabilidad de entregar nóminas (ternas) a los Consejos Regionales de Desarrollo para designar al alcalde, máxima autoridad comunal.

Como se mencionó, luego de 1990 los gobiernos comunales fueron el primer espacio de gobierno subnacional que se reformó en el ámbito político, con lo que se democratizó la institucionalidad comunal y se le entregaron funciones acordes a las nuevas atribuciones encomendadas. Así, se distinguen las dos lógicas que convivían en los antiguos Consejos de Desarrollo Comunal, una de características representativas y deliberativas, de carácter político, y otra meramente consultiva, para conocer la posición de las organizaciones ciudadanas ante determinados temas de desarrollo comunal. De esta manera, se estableció la existencia de un Concejo Municipal electo, encargado de participar en la función regulatoria y resolutoria del espacio local, en conjunto con el alcalde, y de fiscalizar el accionar de este último. A la vez, se definió un Consejo Económico y Social, cuya principal función era asegurar la participación de las organizaciones sociales de la comuna, como plantea la Ley 19.130, que modifica la Ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades:

En cada municipalidad habrá un consejo económico y social comunal, compuesto por representantes de la comunidad local organizada. Este consejo será un órgano de consulta de la municipalidad, que tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional

y de actividades relevantes y en el progreso económico, social y cultural de la comuna (Ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, artículo 7, 1992).

Los Consejos Económicos y Sociales estaban integrados por el alcalde, quien lo presidía, y un número variable de consejeros que eran representantes de las organizaciones comunitarias. Las funciones del Consejo Económico y Social eran las siguientes:

- a. Dar su opinión sobre el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión;
- b. Dar su opinión sobre la cuenta anual del alcalde y del concejo;
- c. Opinar sobre todas las materias que el alcalde y el concejo sometan a su consideración (Ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, artículo 81, 1992).

La Ley 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, que reemplaza a los Consejos Económicos y Sociales por los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (cuya conformación es relativamente similar a la de los anteriores), propone cambiar esta institucionalidad introduciendo nuevas atribuciones para la fiscalización de la labor del alcalde y de la gestión municipal.

El alcalde deberá informar al consejo acerca de los presupuestos de inversión, del plan comunal de desarrollo y sobre las modificaciones al plan regulador, el que dispondrá de quince días hábiles para formular sus observaciones.

Con todo, en el mes de marzo de cada año, el consejo deberá pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales, así como sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el concejo, y podrá interponer el recurso de reclamación establecido en el Título final de la presente ley (Ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, artículo 94, incisos octavo y noveno, 2011).

A pesar de mantener su carácter principalmente consultivo, los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil cuentan con nuevas herramientas para hacer efectiva la participación de los ciudadanos a través de sus representantes en sus Consejos, ya sea mediante los recursos de reclamación (figura a través de la cual los particulares pueden reclamar contra las resoluciones u omisiones del alcalde o de sus funcionarios, que estimen ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna, estableciendo la posibilidad de que sea también este Consejo quien pueda interponer estos recursos) o del llamado a los plebiscitos comunales.

CONCLUSIONES

Este capítulo comienza cuestionando si en Chile las decisiones de gobierno se toman al nivel más adecuado para las personas. Se señaló que es complejo definir un nivel adecuado para la toma de decisiones pues no existe una fórmula única y ningún país transita un camino similar en materia de transferencia de facultades desde los gobiernos centrales hacia el nivel subnacional. Por ello, se buscó describir el alcance de la descentralización en Chile y destacar los aspectos que han logrado acercar la toma de decisiones a las personas y hacerlas entrar en sintonía con las necesidades territoriales. Al mismo tiempo se reconocieron las características del ordenamiento institucional descentralizado que limitan dicha posibilidad y aquellas áreas donde los esfuerzos conducidos no han cumplido con su potencial descentralizador.

Tras dicho análisis se concluye que en el país, la toma de decisiones se mantiene lejana a los ciudadanos y no siempre considera las necesidades del territorio y de quienes lo habitan. Así, los distintos niveles subcentrales de gobierno pueden decidir con mayor o menor grado de autonomía en materias de alta relevancia, existiendo importante número de problemáticas donde las decisiones se toman a nivel central. **A su vez, aún habiendo materias de decisión radicadas en el ámbito subnacional, en el nivel regional y provincial, el decisor es aún responsable ante la autoridad central, limitando la posibilidad de control por parte de los ciudadanos y manteniendo distancia entre las necesidades del territorio y las decisiones políticas que se llevan adelante.**

La estructura de gobierno vigente da cuenta de una transferencia de facultades hacia el nivel municipal que ha avanzado en el plano político, pues se le ha devuelto a la ciudadanía la responsabilidad de seleccionar a sus autoridades. En cambio, dicha transferencia se encuentra en una etapa muy inicial a nivel regional. En ambos niveles se han llevado a cabo transferencias de facultades administrativas y fiscales que han tenido rendimientos y evaluaciones ciudadanas sumamente

disparas dependiendo del nivel subcentral que se evalúe. En el caso regional, aunque se han transferido importantes recursos fiscales mediante los distintos fondos de inversión pública regional, éstos se encuentran sujetos fuertemente a criterios establecidos a nivel central. Al mismo tiempo, no se han traspasado responsabilidades administrativas que permitan efectivamente la toma de decisiones en este espacio de gobierno, lográndose más bien la desconcentración de funciones sectoriales que una descentralización concreta, donde decisiones y responsabilidades residan en el nivel subnacional.

Por otra parte, si bien en las municipalidades ha tenido lugar la relevante transferencia de responsabilidades en la provisión y administración de servicios públicos (como la atención primaria de salud y la educación primaria y secundaria), ello no ha implicado el traspaso de una cantidad de recursos que los actores institucionales y políticos vinculados con la materia y la ciudadanía en general perciban como suficientes para la correcta implementación de estas responsabilidades. Más aún, la enorme desigualdad en capacidades institucionales y recursos disponibles para distintos municipios contribuye fuertemente a aumentar una calidad también desigual de entrega de servicios de salud y educación a la población. Dicha falta de sintonía entre responsabilidades y capacidades que se genera por falta de recursos o de facultades fiscales, hace que algunos servicios provistos a nivel local sean cuestionados en cuanto a su cobertura y calidad, surgiendo recientemente la demanda por iniciar una recentralización de la provisión de salud y especialmente de educación.

La revisión que se presentó en esta sección permite concluir también que la transferencia de atribuciones y recursos desde un poder permanentemente concentrado en los gobiernos subcentrales ha estado condicionada por una serie de limitaciones que se han afianzado en la institucionalidad del país a través de la historia de la formación misma del Estado y del territorio

nacional. Los espacios subcentrales se han fortalecido por intermedio de la elección por parte de los ciudadanos de sus autoridades locales, de la entrega de nuevas facultades administrativas a los gobiernos regionales y comunales, y del traspaso permanente y en varios casos creciente de recursos fiscales para que sean asignados por los gobiernos regionales. Pero, igualmente, la transferencia de facultades debe convivir con una estructura estatal, política y administrativa que se ha definido desde el centro, ya sea de manera institucional, a través de políticas públicas que se elaboran, ejecutan y evalúan intensamente supervisadas por los organismos fiscales, presupuestarios y contralores centrales; o bien de manera natural, en tanto la mayoría de los actores políticos, autoridades y una proporción cada vez mayor de la población general del país vive en la ciudad de Santiago.

La profundización de procesos de descentralización como una forma eficaz de acercar las decisiones a los ciudadanos y sus comunidades aparece como algo necesario para el apropiado desarrollo del país, lo que ha sido una voluntad declarada por parte de sucesivos gobiernos, pero no se aprecia su avance con la prontitud o efectividad esperada. Tras este análisis pareciera que lo que falta, más que ideas o diagnósticos, es verdadera voluntad y acuerdo político sobre una agenda descentralizadora que encuentre un equilibrio entre la eficacia gubernamental y la apropiada rendición de cuentas necesaria en un sistema democrático. Este debe ser un objetivo a largo plazo, una política de Estado más que particular de algún gobierno y un compromiso de quienes tienen el poder por permitir que éste se transfiera efectivamente a un nivel más cercano a los habitantes.

capítulo 3.4 | **Integridad en la vida pública**



¿Está asegurada la integridad en el desempeño de la función pública?

Como parte del proceso de evaluación de la democracia, este informe ha identificado déficits o situaciones que comprometan el funcionamiento democrático en un sentido amplio, y que terminan limitando el ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo. Ciertamente, la corrupción es una amenaza para toda democracia y por lo mismo este capítulo examina este fenómeno y las condiciones existentes para asegurar la integridad y probidad en la función pública en Chile. En cualquier lugar, la corrupción viola sistemáticamente el fundamento de la ciudadanía democrática al perpetuar una desigualdad fundada en el acceso de unos pocos al poder, dinero y conexiones personales, dificultando el libre ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales. Al mismo tiempo, la corrupción no solo pone en cuestión el Estado de derecho sino también socava los fundamentos de la democracia, al restringir el acceso igualitario de todos los ciudadanos al Estado y convertir los cargos públicos en un vehículo para el enriquecimiento ilegítimo.

“La corrupción socava la democracia y el Estado de derecho. Conduce a la violación de los derechos humanos. Erosiona la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes. La corrupción puede matar, por ejemplo, cuando funcionarios corruptos permiten que se manipule medicamentos, o cuando aceptan sobornos que facilitan la ejecución de actos terroristas”

(Ban Ki-Moon, Secretario General de Naciones Unidas, en el lanzamiento de la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados, 17 de septiembre de 2007)

En términos simples, la corrupción puede definirse como el abuso del poder conferido

en beneficio propio o particular, tanto de funcionarios públicos como privados. De acuerdo con el PNUD (2008), la corrupción puede darse en diferentes niveles, que van desde la pequeña corrupción en el contacto entre ciudadanos, empresas y funcionarios públicos, hasta la gran corrupción, que involucra sobornos por grandes cantidades de dinero o malversación de fondos en las altas esferas de gobierno. En el caso de los funcionarios públicos, puede afectar gravemente la relación entre la ciudadanía y sus representantes, quienes designan a los altos funcionarios públicos en sus puestos. Desde esta perspectiva, la corrupción constituye un obstáculo para el desarrollo de las sociedades, pero también un grave problema para el fortalecimiento de la legitimidad de la democracia; su prevalencia y la percepción de la ciudadanía sobre su incidencia en los asuntos e instituciones públicas pueden socavar gravemente el apoyo al régimen democrático.

“La corrupción afecta a los pobres de manera desproporcionada, porque desvía fondos destinados originalmente al desarrollo, socava las capacidades de los gobiernos para brindar servicios básicos, agrava las desigualdades y la injusticia, y disuade la inversión y la ayuda internacional”

(Kofi Annan, ex Secretario General de Naciones Unidas, sobre la adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) por parte de la Asamblea General, 31 de octubre de 2003)

En este capítulo, la discusión respecto a la integridad en la vida pública se presenta tomando como referencia la propuesta de evaluación de IDEA Internacional. En las siguientes secciones se analizará el fenómeno de la corrupción en el

ámbito del sector público en Chile, así como la institucionalidad y los mecanismos disponibles para asegurar la transparencia y probidad en el funcionamiento estatal. Utilizando los indicadores más reconocidos en este ámbito, se evaluará la eficacia de la separación entre la función pública y los negocios personales e intereses familiares de los funcionarios, así como las medidas para proteger tanto a éstos como al público de ser implicados en sobornos. Finalmente, se evaluará la opinión de la ciudadanía acerca de temas como la confianza y la eficacia del combate a la corrupción. Para el análisis se revisan leyes específicas, indicadores que miden corrupción y la sanción de dichos actos, además de información proveniente de estudios de opinión. Para señalar que la integridad en la vida pública está asegurada se espera constatar bajos niveles de corrupción y la existencia de mecanismos efectivos de prevención de estos actos por parte de funcionarios. Se espera también que la ciudadanía no perciba que las autoridades y funcionarios son poco íntegros ni que la corrupción es generalizada en el país. La ausencia de esos mínimos esperados o la falta de avances en dicha línea darán cuenta de déficits en materia democrática y aspectos a mejorar para garantizar el ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo.

Como se verá en las siguientes secciones, no es sencillo responder la pregunta con que comienza este capítulo, pues **en el país hay aspectos tanto positivos como negativos en materia de corrupción e integridad en la vida pública. Ciertamente lo más destacable es que Chile es uno de los países que aparece mejor posicionado tanto en América Latina como en el mundo en lo que respecta a bajos niveles de corrupción.** Así lo demuestran mediciones como el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, o el banco de datos del Banco Mundial sobre gobernabilidad y corrupción. También lo indican así las encuestas de victimización de la corrupción hecha

a ciudadanos, quienes declaran en muy baja proporción haber sido víctimas o testigos de un acto de corrupción. En el país se aprecian grados relativamente altos de integridad y un actuar probo en los cargos públicos, factores que se han reforzado con reformas legales e institucionales que han buscado fortalecer estas tendencias.

No obstante, se verá que otros estudios de opinión indican que existe un discurso instalado en la ciudadanía respecto a la falta de integridad y presencia de corrupción en autoridades y funcionarios. Tal inquietud se halla ligada a episodios de corrupción de alta connotación pública y muy relacionada con el descrédito generalizado de las instituciones públicas y los políticos en general. El capítulo muestra que existe una brecha entre las percepciones y los niveles de victimización, es decir, la percepción de la prevalencia de hechos de corrupción es muchísimo más alta que los niveles declarados respecto del conocimiento o participación en incidentes concretos por parte de funcionarios del Estado. Esto ha tenido como respuesta una agenda de reformas legales e institucionales que ha buscado fortalecer los mecanismos de control, elevar sanciones y fomentar la probidad y transparencia como antídotos para la corrupción, pero que no ha logrado aún el alcance suficiente para minimizar las amenazas de corrupción.

A pesar de los avances, sigue vigente el desafío de contar con un marco regulatorio acorde a los estándares internacionales establecidos en compromisos asumidos por el Estado de Chile, por ejemplo, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) o la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción (CICC). Entre las reformas pendientes se encuentran la regulación del fideicomiso ciego y de la enajenación de activos, así como el perfeccionamiento de la regulación de las declaraciones de patrimonio e intereses, y de financiamiento y gasto de campañas electorales.

¿En qué medida son eficaces las medidas para proteger a los funcionarios y al público de ser implicados en sobornos?

La capacidad que tengan los estados para ejecutar políticas públicas dependerá directamente de los recursos fiscales que recauden y administren, para lo que deben existir mecanismos claros, transparentes y razonables, de cara a la ciudadanía. La existencia de sobornos en la administración pública supone que los encargados de recaudar y administrar los fondos públicos no tomarán las decisiones conducentes a conseguir el mayor bien público a partir de la disponibilidad de recursos, en pos de conseguir un bien particular. Cuando los ciudadanos perciben que los recursos públicos se están malgastando, es evidente que perderán la confianza en sus instituciones, cuestionando las bases de legitimidad del ordenamiento democrático.

En este apartado se hace una revisión de las definiciones legales nacionales e internacionales del soborno, y de los principales indicadores que registran este fenómeno. Además, se agregan los principales argumentos presente en la discusión política nacional en esta materia. Se concluye

que, a partir de los estudios disponibles, en Chile la prevalencia del fenómeno del soborno es baja, y que el país ha tomado varias medidas que apuntan a elevar y adecuar su marco normativo a los estándares internacionales. De todas maneras hay desafíos pendientes, vinculados al mejoramiento de la institucionalidad pública y a generar las herramientas necesarias para facilitar la denuncia de los casos de corrupción.

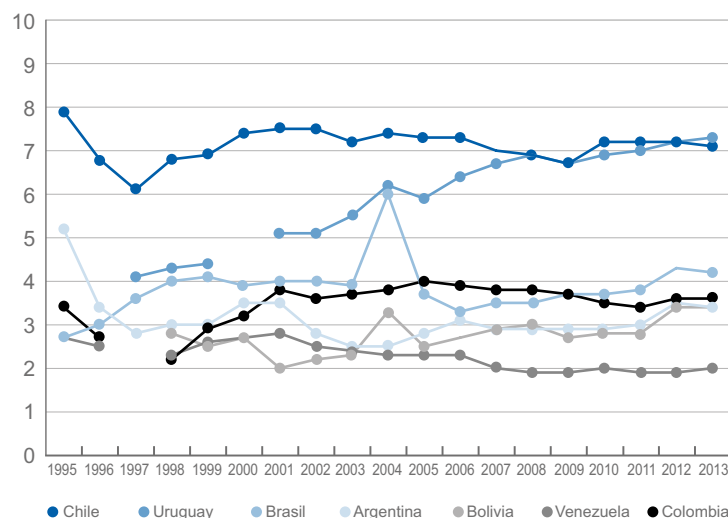
El concepto de soborno en las Naciones Unidas y Chile

El artículo 15 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción define el soborno como cualquier promesa, ofrecimiento o concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en el provecho de la persona que lo efectúa, o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales. También se considera soborno la solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

El soborno produce graves efectos en cualquier país. Puede aumentar los costos de transacción, desincentivar la inversión extranjera, distorsionar la inversión privada y el uso de las tecnologías, estimular la economía informal a través de los mercados negros, reducir los ingresos estatales y producir un aumento en los impuestos, entre otras consecuencias. El soborno también tiene implicancias negativas en la capacidad del Estado de prestar servicios públicos indispensables y puede afectar la legitimidad de un sistema democrático.

De esta manera, un Estado democrático debe generar mecanismos óptimos de prevención y fiscalización hacia sus empleados, para que

GRÁFICO 1
Índice de percepción de la corrupción en Latinoamérica, 1995-2013



Fuente:

éstos no acepten coimas o beneficios externos a cambio de la prestación de servicios necesarios para la población.

Dado que por definición el soborno es un acto oculto, es difícil medir su magnitud. En Chile, la escasa evidencia muestra resultados consistentes. Tanto el Barómetro de la Corrupción –encuesta efectuada por Transparencia Internacional– como la encuesta LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina) arrojaron que el nivel de soborno en Chile es bajo en comparación con el contexto latinoamericano.

Por un lado, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (IPC) se ha mantenido en niveles estables, con un pequeño aumento específico de la incidencia de la pequeña corrupción, aquella de funcionarios públicos a ciudadanos, que avanzó desde 3% en 2005 al 10% en 2009. Por otro lado, las respuestas recolectadas en las Encuestas de Libertad y Desarrollo (LyD) a empresarios y ejecutivos en Chile, muestran una tendencia a la baja en la incidencia de corrupción en el mercado y en las empresas, que ha disminuido desde 5,6 en 2002 a 3,8 en 2012, en una escala donde 0 corresponde al nivel mínimo de corrupción y 10 al nivel máximo de ella.

En lo que se refiere a las medidas para combatir el soborno, diversos tratados internacionales suscritos por Chile promueven la adopción de disposiciones con este propósito, tanto internamente como fuera del país. De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, se requiere tipificar al soborno como delito tanto en el sector público como en el privado y dentro o fuera del país. Junto con ello, es necesario prevenir y sancionar todas las formas de blanqueo de dinero y hacer responsable penalmente a las personas jurídicas por los actos de soborno de sus empleados.

En Chile, el soborno quedó tipificado como delito el año 1999 a través de la promulgación de la Ley 19.645, que estableció modificaciones a ciertas disposiciones del Código Penal que sancionan delitos de corrupción. Si bien antes

se sancionaban ciertas formas de cohecho, el empleado público que pedía, exigía o recibía una coima no cometía ningún delito. Gracias a esta ley, constituyen delito tanto la conducta del funcionario público que pide una coima –independientemente de si su petición es o no aceptada– como la del particular que la ofrece, incluso si su oferta es rechazada por el funcionario.

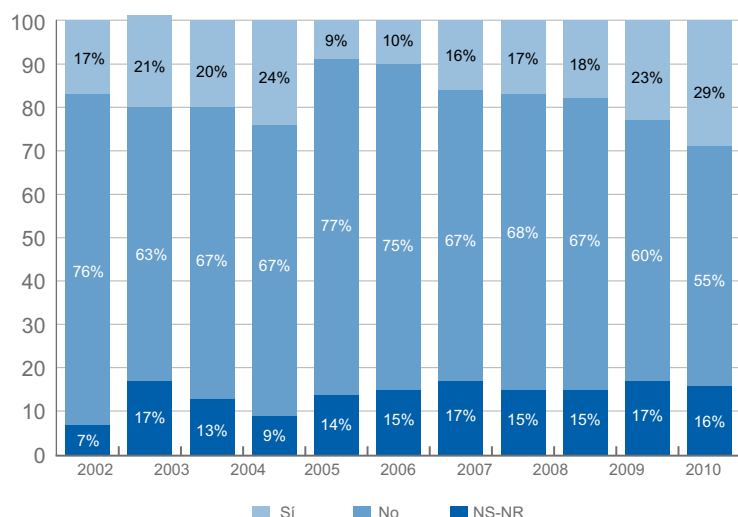
En 2009, con motivo de la incorporación de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se actualizó una vez más el Código Penal con el fin de incorporar también el soborno realizado por chilenos a funcionarios públicos en el extranjero. De esta manera, la legislación chilena se equiparó a los estándares internacionales que buscan impedir el soborno realizado en el extranjero por sus propios compatriotas.

Otra regulación que era necesaria establecer dice relación con el blanqueo o lavado de activos, que consiste en el proceso de disimular el verdadero origen de ingresos provenientes de actividad ilícitas, como las rentas provenientes de sobornos. En 1995 se tipifica el lavado de activos como delito, fecha a partir de la cual comenzaron a aprobarse sucesivas normas destinadas a reforzar su prevención y sanción. En Chile esta acción es sancionada por diversas normas legales, de las cuales la principal es la ley 19.917 publicada el 18 de diciembre de 2003, que crea la Unidad de Análisis Financiero. En dicha ley se contemplan medidas preventivas tales como la obligación de instituciones financieras y otras de informar las operaciones sospechosas de lavado de activos a la Unidad de Análisis Financiero y permite, además, el levantamiento del secreto bancario.

Adicionalmente, la Ley 20.393, publicada el 2 de diciembre de 2009, contempla la responsabilidad penal de las personas jurídicas por ciertos delitos cometidos por los dueños o empleados de organizaciones públicas o privadas, con o sin fines de lucro, en beneficio de las mismas. Lo anterior constituye una novedad en el sistema jurídico chileno, dado que antes solo se aceptaba la responsabilidad penal de las personas naturales. En la actualidad, dichas organizaciones pueden

GRÁFICO 2

Denuncias de casos de corrupción, 2002-2012



Pregunta: "¿Ha conocido de forma directa algún hecho de corrupción?" [Si la respuesta es sí] ¿La víctima u otra persona denunció el caso a las autoridades?

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Corrupción del Instituto Libertad y Desarrollo.

ser responsables penalmente por los delitos de lavado de dinero, soborno a funcionarios públicos en Chile o el extranjero, y de financiamiento del terrorismo.

Finalmente, en relación con la protección de los denunciantes de hechos de corrupción, el sistema jurídico chileno solo contempla medidas de protección para los funcionarios públicos que denuncian de buena fe hechos irregulares o faltas al principio de probidad, establecidas en la Ley 20.205, publicada el 24 de julio de 2007. La OEA considera que estas normas otorgan una protección insuficiente. La institucionalidad actual deja a un sector importante de los funcionarios—aque-llos contratados vía honorarios o a través del Código del Trabajo— fuera del ámbito de esta protección, excluye las denuncias de delitos contra la probidad y solo brinda protección a la estabilidad laboral del denunciante, pero no frente a otro tipo de amenazas o represalias que podría sufrir.

En caso de que el denunciante sea un ciudadano particular, la legislación chilena no contempla una protección especial.

En consecuencia, la institucionalidad chilena ha adoptado las principales medidas preventivas y sancionatorias que establecen los estándares internacionales. **Sin embargo, como se ha dicho, el soborno es por esencia un fenómeno oculto en tanto ilícito, de modo que detectarlo resulta extremadamente difícil.** Por eso, los mecanismos de incentivo y protección a los denunciantes son clave para generar un sistema de control eficaz.

De acuerdo con la encuesta del Instituto Libertad y Desarrollo, las tres principales razones para no denunciar un hecho de corrupción son considerar que las denuncias no tienen efecto, el miedo a las represalias y el no tener pruebas.

En relación con el miedo a las represalias luego de una denuncia, el informe del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA ha señalado que Chile no cuenta con medidas que incentiven o protejan a los empleados del sector privado para informar o denunciar irregularidades o hechos de corrupción. A propósito de lo anterior, la OCDE recomendó tomar medidas orientadas a facilitar la denuncia de buena fe sobre sospechas de soborno, con el objeto de incentivar tales denuncias sin temor a represalias.

Transparencia y probidad en el debate legislativo

Desde el retorno a la democracia, los problemas de probidad, sobornos y falta de transparencia dentro del aparato del Estado se han posicionado como una parte relevante de la agenda del Poder Legislativo.

Por lo general, los avances institucionales y legislativos en el país fundamentalmente han sido producto de una reacción a casos de corrupción que han causado impacto entre los ciudadanos. De todas formas, lo importante es que la agenda legislativa ha logrado progresos significativos en las últimas dos décadas. Algunos de sus grandes hitos han sido los siguientes:

- a) Creación de la Comisión Nacional de Ética Pública (1994), cuyo principal logro fue sentar las bases de las reformas y aprobar la ley de probidad administrativa (1999).
- b) Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento (2003), cuyos principales logros fueron la aprobación del principio constitucional de probidad y transparencia, el sistema de Alta Dirección Pública (ADP), el sistema de compras públicas denominado Chile Compra y la ley de gasto electoral.
- c) Agenda de probidad y transparencia, modernización del Estado y mejoramiento de la política (2006), cuyo principal logro fue la

aprobación de la ley de acceso a la información pública.

Junto con ello, Chile ha suscrito los tres principales instrumentos internacionales de control de la corrupción, lo que ha implicado ajustar la normativa interna a estos tratados internacionales y adoptar diversas medidas para dar cumplimiento a los compromisos. Se trata de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA), ratificada en 1998; la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OECD), ratificada en 2001, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU), ratificada en 2006

¿En qué medida la separación entre la función pública y los negocios personales e intereses familiares de los funcionarios es eficaz?

Uno de los fines últimos de las democracias representativas es aspirar a conseguir el bien común de la comunidad política que la sustenta. En este sentido, la búsqueda por conseguir beneficios particulares o de manera oculta a la ciudadanía será percibida por los ciudadanos como un obstáculo a la hora de lograr el mayor bienestar posible para todos. Sin duda, este tipo de prácticas son fuertemente reprobadas por los ciudadanos en la mayoría de las democracias, y pueden generar complejas situaciones de inestabilidad política de no resolverse pronta y eficazmente.

En este apartado se hace una revisión de las normativas que definen y regulan los conflictos de interés de las autoridades públicas, y de los mecanismos existentes para resolver estos conflictos, como lo son la venta de activos y el fideicomiso ciego. Se hace esta revisión de la legislación a la luz de las normas de organismos internacionales sobre la materia.

En Chile se ha logrado avanzar en el establecimiento de mecanismos que inhiban la interferencia de intereses privados de autoridades y funcionarios públicos en el ejercicio de la

función pública. Sin embargo, al comparar la trama institucional, las normas y la legislación con los estándares internacionales como los utilizados por la OCDE, es posible identificar vacíos y deficiencias que aún impiden una separación nítida entre función pública e intereses personales.

El conflicto de interés

Uno de los problemas más recurrentes que atenta contra la integridad en la vida pública es el conflicto de intereses, es decir, cuando los intereses privados de una persona que ejerce una función pública inciden o puede entenderse que inciden en sus decisiones o en las de su institución, atentando contra un ejercicio óptimo de la labor pública asignada.

Entonces, una democracia de calidad debe garantizar la adecuada separación entre los intereses personales de los funcionarios públicos y su actuación en el ámbito público. En Chile, estos escenarios se separan en forma explícita mediante la legislación, que establece ciertas inhabilidades para funcionarios con conflictos de intereses, a través de un mecanismo que permite su eventual

transferencia a un tercero si la situación así lo amerita.

Sin embargo, como todas las personas, los funcionarios públicos tienen múltiples intereses. En este caso, los intereses pueden ser públicos, es decir, relacionados con el cargo que desempeñan o la función que realizan, o privados, esto es, relacionados con su ámbito familiar, sus actividades particulares o su patrimonio. De esta forma, y de acuerdo con lo que establece la OCDE, existe un conflicto de interés cuando los asuntos privados de un funcionario público interfieren indebidamente en el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades.

Es improbable que se logre impedir por completo los conflictos de interés, ya que una prohibición excesivamente restrictiva colisionaría con otros derechos –como el derecho a postular a un cargo de elección popular o a ejercer una función pública– e inhibiría a personas calificadas para trabajar en el sector público. La complejidad de estos conflictos se relaciona con los criterios de imparcialidad de los agentes públicos, para que se encarguen de su trabajo sin que sus actos beneficien sus intereses privados.

Continuando con lo que establece la OCDE en su documento “Manejando el conflicto de interés en el servicio público”, una política moderna debe buscar un adecuado equilibrio entre identificar los riesgos para la integridad de los funcionarios y organismos públicos, prohibir los conflictos inaceptables, resolver adecuadamente las situaciones conflictivas, hacer conscientes a los funcionarios y órganos públicos de la relevancia de estos conflictos, y garantizar la disposición de procedimientos efectivos para identificarlos, declararlos y resolverlos.

Desde fines de los años noventa, Chile ha intentado adecuar su legislación a la normativa internacional en materia de conflictos de interés en el sector público, estableciendo mecanismos preventivos y resolutivos ya sea para evitarlos o para resolverlos adecuadamente cuando se presenten.

Los principales mecanismos preventivos contemplados en la ley chilena consisten en las inhabilidades, las incompatibilidades y las restricciones postempleo, aunque estas últimas son mínimas y aplicables únicamente a exautoridades y exfuncionarios de una institución con función fiscalizadora. Las primeras buscan impedir que determinadas personas asuman una función o cargo público, las segundas evitar que un funcionario público realice en paralelo otras actividades que signifiquen riesgos de conflictos de interés, mientras que las terceras intentan prohibir la realización de actividades futuras que pudieran afectar la independencia e imparcialidad del funcionario en el cumplimiento presente de sus obligaciones y responsabilidades.

En el caso de las inhabilidades, la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado sobre probidad Administrativa, modificada en este ámbito en 1999 por la ley sobre probidad administrativa, establece que no pueden acceder a un cargo público personas que tengan un contrato o litigio con el organismo al que postulan o sean familiares de autoridades o directivos de este. Se trata de situaciones en que, de acuerdo con la legislación, se advierten reales o potenciales conflictos de interés que no son compatibles con el ejercicio de una función o cargo público.

Por regla general, todo funcionario público, como parte de su libertad de trabajo, puede realizar actividades laborales o profesionales paralelas al ejercicio de su función o cargo. Sin embargo, en algunos casos la Ley 18.575 limita, a partir de 1999, el desarrollo de este tipo de actividades o exige al funcionario su dedicación exclusiva.

La ley establece prohibiciones e incompatibilidades para que un funcionario público realice determinadas actividades que puedan afectar “el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes”. Entre estas prohibiciones se encuentran las siguientes:

- No puede utilizar personal, material o información reservada o confidencial de la institución pública en que trabaja.

- No puede intervenir en asuntos que el funcionario, o el organismo al que pertenece, debe analizar, informar o resolver.
- No puede representar a terceros en acciones civiles deducidas en contra de un organismo de la administración del Estado.

Por otra parte, en atención a la responsabilidad o funciones de determinados cargos, en algunos casos se le exige al funcionario público su dedicación exclusiva, no pudiendo recibir otro pago o beneficio económico, sea este de origen privado o público. En esos casos, la ley establece una compensación económica consistente en una asignación de función crítica o una asignación de alta dirección pública.

Finalmente, con posterioridad al cese del cargo o de la función pública, la exautoridad o ex funcionario tiene completa libertad para desarrollar la actividad laboral o profesional que estime conveniente. Sin embargo, desde 1999, la Ley 18.575 estableció una prohibición que impide a exfuncionarios o exautoridades de una institución fiscalizadora trabajar en entidades del sector privado que estaban sujetas a su fiscalización, dentro de los seis meses siguientes a la expiración de su contrato de trabajo. Esta prohibición solo se aplica a instituciones fiscalizadoras y a actividades que impliquen una relación laboral con la entidad fiscalizada. En 2006, la comisión asesora de la presidencia de la República señaló que “la norma vigente es tímida e incompleta a la luz de lo que se observa en otros países. Es tímida, porque establece una prohibición o cuarentena laboral solo por seis meses y sin sanción efectiva. Es incompleta, porque a diferencia de lo que se observa en la mayoría de los países de la OCDE, y en el caso de los organismos reguladores ha pasado a ser un cierto estándar internacional, no se contempla una indemnización compensatoria a quien, al dejar su cargo público, no podrá desempeñarse en las áreas profesionales en las que es más calificado y competente”. Al mismo tiempo, esta comisión constató la necesidad de extender la prohibición no solo a las autoridades fiscalizadoras, sino también a otros “altos funcionarios que tomen decisiones de políticas públicas que

directamente afecten a sectores determinados de la actividad empresarial”.

Pese a las normativas vigentes, la institucionalidad pública chilena aún presenta deficiencias. En primer lugar, no se cuenta con un código de conducta que sirva de orientación a los funcionarios públicos para prevenir y resolver conflictos de interés. De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los países deben establecer códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas. El único avance que en este punto se ha realizado es la elaboración en 2008 del Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado, que contiene información detallada de la normativa y jurisprudencia que es aplicable en este asunto.

En otro ámbito, **en la institucionalidad chilena no existe una entidad independiente que desarrolle una función consultiva, cuyo fin sea asesorar a los particulares y funcionarios en el cumplimiento de las normas de probidad.** Muchos países han establecido una institución de estas características que cumple un papel relevante en la orientación de las autoridades y funcionarios públicos. En 1994, la comisión nacional de ética pública propuso la creación de una entidad de estas características que informara a los funcionarios acerca de las

TABLA 1
Mecanismos preventivos de conflictos de interés

Antes de asumir el cargo	Durante el ejercicio del cargo	Después de dejar el cargo
Inhabilidades: impiden acceder al cargo a determinadas personas	Incompatibilidades: impiden realizar otras actividades o funciones en paralelo	Restricciones postempleo: impiden asumir determinados empleos privados durante un plazo de seis meses

Fuente: Ley 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, art. 54.

TABLA 2
Inhabilidades por conflictos de interés

Categoría	Inhabilidad
Contratista	Personas que tengan contratos vigentes por más de 200 UTM con el organismo al que postulan
Litigante	Personas que tengan litigios pendientes con el organismo al que postulan, salvo ciertas excepciones
Familiares	Personas que sean familiares de las autoridades y de los directivos del organismo al que postulan

Fuente: Ley 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, art. 54.

normas de probidad aplicables a los eventos que efectivamente atentaran contra ella. Dicha institución también revisaría las declaraciones de incompatibilidad de los postulantes a la administración del Estado, aprobando previamente la afinidad de sus actividades privadas con la vida pública, a través de un pronunciamiento expreso. Este pronunciamiento constituiría un requisito para que el funcionario público interesado pudiera desempeñar actividades en el sector privado. Sin embargo, hasta ahora no se ha progresado en la creación de este tipo de instancias ni en la asignación de facultades para estos efectos a otras instituciones ya existentes.

Por otra parte, en comparación con los estándares internacionales, **en la institucionalidad chilena se advierten debilidades en los mecanismos preventivos enfocados en la etapa postempleo de las ex autoridades y ex funcionarios públicos**. El futuro laboral de una autoridad o funcionario público podría afectar su independencia e idoneidad para ejercer sus obligaciones durante el ejercicio de su cargo, e incentivar el beneficio indebido a empleadores o negocios futuros. Además, podría implicar que la exautoridad o ex funcionario aprovechara indebidamente en su favor o en el de terceros la información o red de contactos propia del cargo que desempeñó. Por eso, la mayoría de los países de la OCDE ha establecido limitaciones al ejercicio profesional de determinadas autoridades y funcionarios públicos una vez que cesan en sus funciones.

Mecanismos de transparencia y resolutivos de conflictos de interés

Al igual que en el ámbito internacional, la Ley 18.575 estableció, en 1999, la obligación de que determinadas autoridades y directivos públicos transparenten sus intereses privados, así como su patrimonio. Esta obligación se materializó en una declaración de patrimonio e intereses que deben completar determinados funcionarios dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que hayan asumido el cargo o función pública. Esta declaración la debe realizar tanto el Presidente de la República como ministros y subsecretarios, además de embajadores, jefes superiores de servicio, intendentes y gobernadores,

secretarios regionales y ministeriales, alcaldes y concejales, entre otras autoridades.

La declaración de patrimonio persigue transparentar los bienes y deudas del declarante, de forma de poder evaluar el patrimonio del funcionario durante el ejercicio de su cargo. De esta manera se establece si incurre en algún enriquecimiento ilícito, constitutivo de delito sancionado penalmente. Junto con mantener actualizada la información, el funcionario también está obligado a realizar una nueva declaración al momento de cesar en el cargo.

Por su parte, el objetivo de la declaración de intereses es transparentar las actividades profesionales y económicas del declarante, para determinar posibles conflictos entre sus intereses privados y los intereses públicos propios del cargo o función pública que desempeña.

Si bien la Ley 18.575 establece sanciones por la no presentación oportuna de la declaración, por no actualizarla o por incluir datos erróneos o inexactos, no se dispone de una instancia de fiscalización del cumplimiento de esta obligación. En el caso del Poder Ejecutivo, solo se establece el deber de la Contraloría General de la República de mantener una custodia, archivo y consulta de cada declaración.

La declaración de intereses y de patrimonio también es obligatoria para los parlamentarios, quienes deben realizarla dentro de los treinta días siguientes al inicio del periodo legislativo. En la secretaría de cada Cámara se conserva una copia de la declaración y, como buena práctica, la Cámara de Diputados y el Senado mantienen estos registros en sus respectivas páginas web para que los pueda consultar cualquier persona. La declaración de intereses también es aplicable a los jueces, secretarios de tribunales, notarios, conservadores y archiveros, y se debe mantener una copia pública en la secretaría de la Corte Suprema y de la Corte de Apelaciones correspondiente. En el caso del Poder Judicial, también como buena práctica se publican dichas declaraciones.

Dado que no es posible evitar por completo la ocurrencia de conflictos de interés, un adecuado

sistema institucional debe establecer mecanismos para resolver estos conflictos en los casos en que se presentan.

Actualmente, la legislación chilena contempla algunos de los mecanismos establecidos a nivel internacional para la resolución de conflictos de interés. En primer lugar, en la Ley 18.575, en la ley 19.880 y en el estatuto administrativo –Ley 18.834, publicada el 23 de septiembre de 1989– se establece el mecanismo de la inhabilitación, que determina el deber de toda autoridad y funcionario público de abstenerse de intervenir en los asuntos y participar en decisiones que resten imparcialidad al servidor público, debiendo, en estos casos, comunicar la situación al superior jerárquico para que adopte la decisión que corresponda.

De acuerdo con la ley, la autoridad o funcionario debe abstenerse de intervenir cuando tenga un interés personal en la decisión, sea pariente de cualquiera de los interesados en la decisión, o tenga una relación de amistad o enemistad con cualquiera de los interesados en la decisión.

El mecanismo de la inhabilitación no solo opera para los funcionarios públicos, sino también para los parlamentarios y los jueces. Los parlamentarios no podrán promover ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos o a sus parientes. En el caso de los jueces, éstos deberán declarar voluntariamente cuando se encuentren en alguna situación que pudiera afectar su independencia o idoneidad para resolver una causa.

También se encuentra establecido en la Ley 19.880 –sobre procedimientos administrativos, publicada el 23 de mayo de 2003– el mecanismo de recusación, a través del cual toda persona interesada en un asunto puede solicitar por escrito la inhabilitación de una autoridad o funcionario público para conocer del asunto, cuando sea aplicable el deber de abstención y la autoridad o funcionario no se haya autoinhabilitado en forma voluntaria. En el caso de un juez, los terceros también podrán recusar su participación en una causa alegando algunas

TABLA 3
Contenido de las declaraciones de patrimonio e intereses

Categoría	Inhabilitación
Todos los bienes relevantes, incluidos los del cónyuge (si está casado en sociedad conyugal)	Toda profesión u oficio desempeñados, sean o no remunerados, incluyendo aquellos realizados en beneficio de entidades sin fines de lucro
Todo el pasivo	Desarrollo de toda industria, comercio u otra actividad que produzca o pueda producir renta o beneficios económicos, incluyendo toda participación en personas jurídicas con o sin fines de lucro

Fuente: Ley 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, artículo 60.

TABLA 4
Mecanismos de resolución de conflictos de interés a nivel internacional

Mecanismo	Función
Código de ética	Establece principios para resolver áreas grises
Inhibición	Obliga al funcionario a abstenerse de participar en una decisión determinada
Recusación	Permite que terceros obliguen a un funcionario a abstenerse de participar en una decisión determinada
Reasignación	Obliga a un funcionario a asumir otras funciones en forma indefinida
Venta de activos	Obliga al funcionario a enajenar intereses privados conflictivos
Fideicomiso ciego	Permite al funcionario transferir la administración de todo o parte de su patrimonio a un tercero
Renuncia	Permite al funcionario abandonar el cargo

Fuente: Elaboración propia, en base a "Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A Toolkit (OECD, 2005).

de las causales de implicancia o recusación que establece la ley.

Otro mecanismo, implementado en Chile, es la reasignación de funciones. En este caso, la ley se aplica si se nombra jefe de unidad a una persona que tenga parentesco con un funcionario que trabaja en esa misma unidad. Dado que debe aplicarse la inhabilitación por parentesco, que prohíbe que en una misma unidad trabajen dos parientes, subordinado uno del otro, la ley establece que el subalterno deberá ser redestinado a otra unidad en la que no se vea afectado por esta inhabilitación. Sin embargo, este mecanismo de reasignación no se aplica en otros casos de conflictos de interés.

Finalmente, el mecanismo de la renuncia es un derecho de toda autoridad o funcionario público. Es una alternativa cuando no se dispone de un mecanismo concreto para resolver el conflicto de interés y la autoridad o funcionario opta por priorizar el interés privado por sobre el interés público.

La facultad de obligar a las principales autoridades y funcionarios públicos del país a declarar su patrimonio y sus intereses es una exigencia esencial para garantizar la adecuada separación de los intereses privados y públicos en el ámbito del Estado y para prevenir los conflictos de interés. **Aunque a partir de 1999 Chile ha incorporado los principales estándares establecidos a nivel internacional, la institucionalidad todavía presenta falencias importantes que restan eficacia a este mecanismo.** Una de las falencias sigue siendo la publicidad de estas declaraciones. La transparencia es uno de los principales medios para fortalecer la probidad pública. Transparentar estas declaraciones permite el escrutinio público, que posibilita, a su vez, la prevención y detección de casos de conflictos de interés que afecten a autoridades y funcionarios públicos.

La necesidad de publicar el contenido de la declaración se discutió desde que se estableció la obligación de realizarla. Para parte importante de las autoridades y funcionarios, la publicidad de esta declaración afectaba su privacidad y podía constituir una amenaza. El Tribunal Constitucional entendió que si bien estas declaraciones eran de acceso público, se requería de una causa legítima para acceder a su contenido. No obstante, en 2010 una reforma a la Constitución estableció que estas declaraciones debían realizarse en forma pública. A pesar de ello, todavía resulta difícil acceder al contenido de la mayor parte de las declaraciones realizadas por las autoridades y los funcionarios obligados por ley. De acuerdo con los estándares establecidos por la ley de acceso a la información pública, debe entenderse que la forma de realizar estas declaraciones es a través de su publicación en el sitio web correspondiente. Es así como, por ejemplo, todos los parlamentarios y los jueces publican en internet sus respectivas declaraciones.

No obstante, en la administración del Estado solo los ministros, subsecretarios, jefes de servicio y algunos alcaldes publican estas declaraciones en los sitios web institucionales. Por eso, diversos organismos han propuesto que la normativa legal

se perfeccione para establecer la obligatoriedad de publicar estas declaraciones en el sitio web correspondiente, y que deje de ser una decisión voluntaria de cada sujeto obligado.

Una segunda falencia significativa es la falta de fiscalización del contenido de estas declaraciones. No basta con su publicidad, sino además se requiere de mecanismos que aseguren la veracidad de la información que contienen estas declaraciones. Sin embargo, en el presente no se dispone de un mecanismo para tales efectos.

Una tercera falencia radica en las sanciones asociadas al incumplimiento de las obligaciones relacionadas con estas declaraciones. Actualmente solo se aplican sanciones de multa a las autoridades o funcionarios que no las presenten oportunamente o que no incluyan todos los antecedentes que deben declarar. Se trata de multas de baja cuantía y que no constituyen un eficaz incentivo para cumplir con esta obligación.

Finalmente, otra falencia de estas declaraciones se relaciona con su contenido. En general, se ha entendido que los declarantes deben incluir el detalle del patrimonio e intereses de los que son titulares. Sin embargo, en la estructura moderna de negocios, la mayoría de las veces las personas poseen su patrimonio o controlan sus intereses mediante sociedades intermedias o personas relacionadas. Por eso, se requiere modernizar la legislación y exigir también la información respecto de las sociedades en que se participe o del patrimonio que se posea a través de personas relacionadas, sean naturales o jurídicas. Esa es la única forma de determinar cuáles son los verdaderos intereses privados del declarante.

En este sentido, cabe destacar el avance voluntario del Consejo para la Transparencia, cuyos consejeros, sin existir obligación legal, realizaron una declaración complementaria de intereses en la que incluyeron un listado de los organismos y personas a los que han prestado servicios profesionales en los últimos dos años, sus relaciones de parentesco con directivos de organismos públicos y su participación en despachos profesionales.

Sobre las sanciones administrativas, el estatuto administrativo –reflejado en la Ley 18.834– establece la responsabilidad administrativa de la autoridad o del funcionario público que infringe sus deberes y obligaciones, lo que puede implicar la aplicación de una medida disciplinaria. En el caso de las obligaciones relacionadas con los conflictos de interés, es posible aplicar diversas medidas disciplinarias según el tipo de infracción. Este tipo de responsabilidad se extingue si la autoridad o funcionario público cesa en su cargo, ha cumplido la sanción disciplinaria que se le ha impuesto o la sanción se encuentra prescrita.

Al mismo tiempo, se establece un segundo tipo de responsabilidad del funcionario, que es de tipo penal, en el caso de que se haya cometido un delito.

Venta de activos y fideicomiso ciego

“Nuestra región tiene la distribución de ingresos y riqueza más desigual del planeta, y en varios de nuestros sistemas presidencialistas el poder de decisión sobre los recursos públicos se ha concentrado en el Poder Ejecutivo. Quienes concentran dinero tienen así una gran influencia en las campañas electorales y en las políticas públicas. El riesgo es que se erosione la confianza social en que la democracia es el mejor sistema político para vivir. Ante esta amenaza, la región debe incorporar a su agenda las estrategias políticas para obtener más información sobre el vínculo entre dinero y política, para reducir la influencia de los grandes contribuyentes privados, para responder al asalto del narcotráfico y el crimen organizado, para evitar que el Estado esté al servicio del partido oficial, para tener más pluralismo en los medios de comunicación y para evitar la discriminación a las mujeres en el financiamiento político”

(OEA, IFE, 2011)

Dado que mediante los mecanismos preventivos no es posible evitar completamente los conflictos

de interés, se requieren herramientas que permitan resolverlos cuando se presenten. En la mayoría de los casos, los funcionarios públicos pueden utilizar el mecanismo de la inhibición para no tener participación alguna en el asunto respecto del cual tengan un conflicto de interés. Sin embargo, en muchos casos tanto los empleados que tienen funciones directivas como las autoridades no pueden abstenerse de participar en decisiones que son parte esencial de su cargo. Es el caso de autoridades que detentan cargos unipersonales, pues no hay otra persona que los reemplace en el ejercicio de sus atribuciones, como el Presidente de la República, los alcaldes, entre otras.

Justamente en estas situaciones se requieren mecanismos adicionales para resolver los conflictos de interés. A nivel internacional, los mecanismos más utilizados son la obligación de vender los intereses –como bienes y acciones, entre otros– que generan el conflicto, o bien, constituir un fideicomiso ciego para minimizar dicho conflicto a través de la administración del patrimonio por parte de un tercero que no le rinde cuentas a la autoridad. Actualmente Chile cuenta con estos mecanismos, pero queda a voluntad de cada autoridad o funcionario directivo implementar alguno de ellos.

En todas las sociedades existen intereses económicos privados, por lo que el peligro de estar ante

TABLA 5
Sanciones por tipo de conflicto de interés

Medidas disciplinarias	Sanciones penales
1. Censura: amonestación por escrito que queda registrada en la hoja de vida, pudiendo afectar la evaluación del desempeño anual. 2. Multa: se traduce en la privación de un porcentaje del sueldo. 3. Suspensión: se materializa en la privación temporal de empleo con un goce parcial de la remuneración durante ese periodo. 4. Destitución: es la sanción más grave e implica el término del empleo.	1. Negociación incompatible: este delito busca garantizar los principios de objetividad, imparcialidad y honestidad que deben guiar al funcionario público. Se incurre en este delito cuando el funcionario se interesa directa o indirectamente en cualquier clase de contrato o de operación en que debe intervenir en razón de su cargo. Se busca eliminar cualquier factor de perturbación de la imprescindible equidistancia que debe guardar el funcionario, evitando incluso la simple sospecha de parcialidad. 2. Tráfico de influencias: cuando un funcionario se aprovecha de la posición favorable que tiene para obtener un beneficio particular en su favor o en favor de terceros. Se busca evitar la desviación del interés general que debe guiar al funcionario a través del ejercicio de su cargo. 3. Uso de información reservada: se sanciona al funcionario público que hace uso de un secreto o información concreta reservada, de la que tenga conocimiento en razón de su cargo, para obtener por ello un beneficio económico para sí o para un tercero.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.834, presente en el Decreto con Fuerza de Ley 29, publicado el 16 de marzo de 2005.

un conflicto de interés en ocasiones es muy alto. Por este motivo, la legislación se ha encargado ya sea de prohibir a las autoridades de involucrarse en ciertas situaciones que pueden dar origen a un conflicto de interés, o bien, de regular la entrega de aquellos activos que puedan causar dicho conflicto para que los administre un tercero independiente, de manera de asegurar que prevalezca el interés general en las decisiones que debe adoptar la autoridad o funcionario llamado a ejercer un cargo público. Precisamente, el fideicomiso ciego –cuyo establecimiento se discute en la institucionalidad chilena desde 2007 mediante proyecto que crea la figura para ciertos funcionarios públicos– es un mecanismo que permite a la autoridad entregar su patrimonio a un tercero para que lo administre, sin que le rinda cuentas posteriores de su administración. Esta figura evitaría los conflictos de interés, ya que el funcionario público quedaría “ciego” frente a los intereses que integran el fideicomiso, y de esta forma, no tendría conocimiento sobre sus inversiones, por lo que sus intereses privados no podrían afectar sus decisiones en el mundo público.

De acuerdo con los estándares internacionales, el requisito básico de operación efectiva de este mecanismo es la venta de los activos originales

del patrimonio de la autoridad y su reinversión en nuevos activos, sin informarle a la autoridad de estas nuevas inversiones. Así se produce la “ceguera” de la autoridad respecto del destino de su patrimonio y se elimina en forma real el conflicto de interés. Se requiere, además, que no haya traspaso de información alguna entre el administrador del patrimonio y la autoridad, para no romper dicha ceguera lograda a través de la constitución del fideicomiso.

En resumen, Chile cuenta con mecanismos para combatir los conflictos de interés de los funcionarios de gobierno y de la administración pública en general. Las inhabilitaciones y las facilidades para el traspaso de los intereses de los personeros con potenciales conflictos son medidas útiles para evitar episodios poco probos en el país.

No obstante, **aún se deben mejorar algunos aspectos, sobre todo relacionados con el perfeccionamiento de las declaraciones de patrimonio e intereses y con el establecimiento legal del mecanismo de enajenación de activos y del fideicomiso ciego por parte de los funcionarios obligados a vender o traspasar la administración de sus bienes a un tercero.**

¿Hasta qué punto las normas y procedimientos de financiación de elecciones, candidatos y representantes elegidos previenen su subordinación a intereses sectoriales?

La regulación del financiamiento político busca garantizar la competitividad de las elecciones, de manera que el nivel de financiamiento de las campañas no interfiera en la libertad de competencia ni en la igualdad de condiciones para triunfar en las elecciones. Para conseguir estos objetivos se emplean distintos mecanismos a nivel internacional, como la entrega de subsidios públicos para el gasto electoral, el límite a los gastos, la prohibición de recibir donaciones de privados, entre otros. Más aun, un adecuado control del financiamiento electoral persigue

prevenir el financiamiento de las campañas y partidos políticos con recursos que provengan de actividades ilícitas, y evitar que las autoridades electas sean capturadas por sus donantes.

En este apartado se expone la regulación que existe en Chile en torno al financiamiento y a los límites del gasto electoral, y se analizan los datos de los reportes entregados por los partidos políticos a las entidades públicas correspondientes. Se concluye, en este sentido, que la regulación en la práctica genera amplios espacios para la transgresión de

los principios de transparencia por parte de los donantes a las campañas políticas, los partidos y los candidatos, evitando el escrutinio público y generando dudas en torno a la total independencia de los actores políticos a intereses particulares.

Regulación del financiamiento de campañas

La Ley 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos, publicada el 23 de marzo de 1987, establece una regulación general del financiamiento de los partidos políticos que fija los ingresos que pueden tener—como cotizaciones de sus afiliados, donaciones y herencias, y el fruto o producto de sus bienes—, un sistema básico de contabilidad y un conjunto de exenciones tributarias a las donaciones que reciban. Se dispone, además, que la revisión e inspección anual de la documentación contable le corresponde al Servicio Electoral (Servel).

El 25 de agosto de 2003 se publicó la Ley 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, que establece una institucionalidad de control del financiamiento y del gasto electoral, que se aplicó por primera vez en la elección concurrente (presidencial y parlamentaria) de 2005. Esta normativa regula el financiamiento de las campañas políticas a través de un mecanismo mixto, que considera aportes públicos y norma las donaciones privadas, establece límites al gasto electoral, sistematiza el financiamiento de los partidos políticos en periodos electorales y establece beneficios tributarios respecto de donaciones electorales.

Respecto del financiamiento privado de las campañas electorales, la ley señala, en su artículo 8,

Constituye financiamiento privado de campaña electoral toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que se efectúe a un candidato o partido político, sea que se materialice bajo la forma de mutuo, donación, comodato o cualquier acto o contrato a título gratuito, destinado al financiamiento de gastos electorales.

Con el fin de evitar que un donante pueda cooptar a un candidato, la ley establece un límite al

aporte máximo que una persona puede realizar a favor de un candidato durante una misma campaña electoral. Al mismo tiempo, la institucionalidad establece prohibiciones para realizar aportes a campañas electorales. Así, las personas naturales y jurídicas extranjeras, las entidades públicas, las personas jurídicas sin fines de lucro y las empresas que prestan servicio al Estado no pueden realizar donaciones electorales.

La ley, que considera tres tipos de donaciones de privados a campañas políticas —anónimas, reservadas y públicas—, establece límites a cada una de ellas. En primer lugar, las donaciones de tipo anónimo —aportes que no pueden exceder las 20 UF (380.000 pesos; 900 dólares) ni representar más del 20% del límite del gasto electoral— otorgan al donante la elección de revelar o no su identidad de manera pública. Después de todo, estas donaciones relativamente exiguas se traducen en un apoyo simbólico más que en un financiamiento efectivo.

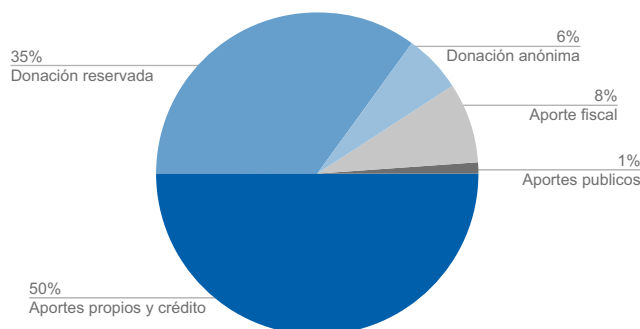
En segundo lugar, en las donaciones reservadas —aquellas que exceden las 20 UF, pero no sobrepasan las 600, 800 o 1.500 UF si se trata de candidaturas a alcalde, parlamentario o Presidente, respectivamente, al mismo tiempo que no constituyen más del 10% del límite máximo— la identidad del donante queda en conocimiento del Servel, que no la da a conocer a menos que el donante así lo desee.

Finalmente, hay aportes privados cuyos detalles se divulgan debido a su importancia. Grandes cantidades de dinero —en este caso, superiores al 10% del total del gasto— deben acreditar su procedencia de manera transparente, por lo que si algún particular o grupo desea financiar una campaña con grandes sumas de dinero, debe hacerse público de dónde provienen.

Además, la ley especifica que el gasto electoral solo puede realizarse durante el periodo oficial de campaña, esto es, dentro de los noventa días anteriores al día de la elección. El gasto electoral tiene un límite máximo en conformidad al tipo de elección de que se trate —en el caso chileno, para elecciones presidenciales, parlamentarias,

GRÁFICO 3

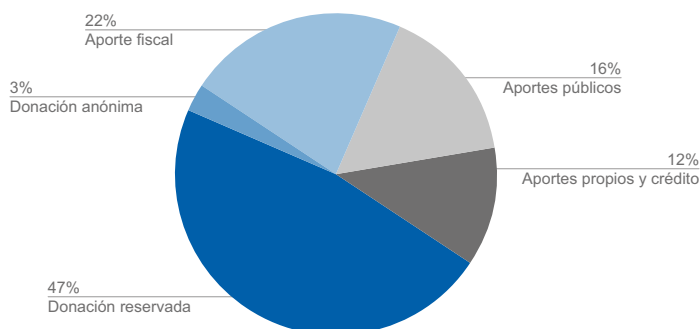
Tipo de ingreso electoral, elección presidencial 2009, primera vuelta



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Servicio Electoral.

GRÁFICO 4

Tipo de ingreso electoral, elección parlamentaria 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Servicio Electoral.

de alcalde, concejal o de consejeros regionales— y al número de electores inscritos en la respectiva circunscripción. De esta forma, hay un límite aplicable a cada candidato y uno distinto aplicable a cada partido político, que corresponde a la suma de los límites de todos sus candidatos. Si un candidato o un partido político excede el límite electoral permitido, puede ser sancionado con una multa a beneficio fiscal, que puede llegar a cinco veces el exceso.

Para el financiamiento de las campañas, la institucionalidad chilena establece un aporte público a cada candidato en concordancia con el número de votos que obtenga en la elección, parte del cual puede ser anticipado por el Estado.

Al finalizar la campaña electoral, todos los candidatos y partidos políticos deben presentar sus cuentas al Servel, a quien le corresponde examinarlas y aprobarlas. El rechazo de una cuenta electoral se sanciona con multa, que puede ser apelada ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

No obstante el establecimiento de este sistema, se detectan algunas deficiencias tanto en los temas relacionados con el financiamiento de los partidos políticos, como con el gasto electoral previo a la campaña, el límite de gasto y el origen de los aportes para dichas candidaturas.

Un problema del actual sistema es la escasa fiscalización tanto del gasto durante las campañas como de la fidelidad de las declaraciones respecto del gasto real por parte del Servel. En la actualidad, los libros contables se revisan en forma anual, pero la fiscalización de la gestión de los recursos de cada partido político no es permanente, ni exhaustiva.

Aplicando los estándares de transparencia activa establecidos en la ley de transparencia que entró en vigencia en Chile en 2009, el sitio web de cada partido político debiera disponer de una rendición financiera permanente. No obstante, la ley no es aplicable a los partidos políticos, que son instituciones de carácter privado. Sin embargo, la información que entregan al Servel, por ejemplo los balances, puede ser pública. Desde el punto de vista de la transparencia y de la prevención de conflictos de interés y de cooptación de una fuerza política, es especialmente relevante que la rendición financiera detalle el origen de los aportes privados que recibe cada partido político.

La experiencia recurrente en cada elección es que la propaganda electoral comience en forma anticipada, mucho antes del inicio formal del

periodo de campaña. Para hacerlo, todos los candidatos utilizan un subterfugio legal: como la ley de votaciones define como propaganda electoral aquella dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados, la mayoría de las campañas elaboran anuncios que no inducen a votar por el candidato, sino que promueven sus cualidades o ideas. De esta manera, los avisos no pueden ser retirados de la vía pública o de los medios de comunicación por la autoridad competente.

Pero no se trata solo de que se anticipe la propaganda, sino que es un periodo de precampaña electoral que no cuenta con una regulación legal, lo que aumenta los riesgos de incurrir en un exceso de gasto y la vulnerabilidad de que los candidatos ingresen recursos que provengan de actividades ilícitas.

El estudio “Control del financiamiento y gasto electoral en Chile” (2009), realizado por Chile Transparente para captar la situación de la elección municipal de 2008, mostró que en la mayoría de las comunas el gasto electoral efectuado a favor de los candidatos superó los límites legalmente establecidos y que este exceso fue del 100% o más por sobre el límite permitido. Además, estudios previos, llevados a cabo por organizaciones como Tiempo 2000 y Participa, también concluyeron que “hay antecedentes suficientes para suponer que partidos y candidatos gastaron más dinero que el declarado ante la autoridad administrativa”.

Para restringir dichos recursos, la regulación chilena dictada en 2003 optó por el establecimiento explícito de limitaciones al gasto electoral de cada candidato y partido político partícipe en la elección. Para ello, la ley establece que el Servicio Electoral debe revisar las declaraciones que los propios candidatos y partidos políticos entregan sobre el gasto en que han incurrido, lo que se efectúa una vez realizada la elección. El Servicio debe comprobar que esas declaraciones tengan los documentos de respaldo, pero no posee las facultades de verificar que lo declarado sea lo realmente gastado. La evidencia disponible plantea dudas respecto al efectivo cumplimiento

TABLA 6

Aportes reservados en millones de pesos recibidos en las elecciones presidenciales y parlamentarias, 2009-2010

Partido /Coalición	Candidatos a diputados	Candidatos a senadores	Candidatos presidenciales (primera y segunda vuelta)
DC	585	595	1,707
PS + PPD + PR	480	632	
Cuociente DC/(PS+PPD+PR)	1,22	0,94	
UDI	3,062	1,378	
RN	1,283	544	2,753
Cuociente UDI/RN	2,39	2,54	
Concertación	1,065	1,227	1,707
Alianza	4,345	1,922	2,753
Cuociente Alianza /Concertación	4,08	1,57	1,61

Fuente: Claudio Agostini, 2012, con datos de Servel.

to de esta normativa, ya que la mayoría de los candidatos y partidos realiza declaraciones por el tope máximo de gasto permitido por ley, dada la imposibilidad del órgano fiscalizador para detectar un exceso en el gasto.

Para que el control del gasto electoral sea efectivo, se requiere de una fiscalización adicional en terreno durante el periodo de campaña, de modo de recolectar evidencia que permita comparar. Además, el hecho de que las sanciones por exceso de gasto sean solo pecuniarias puede conducir a que se consideren un costo más de la campaña, lo que desincentiva su efectivo poder para controlar los límites del gasto electoral.

Por otra parte, en la práctica una alta proporción de las donaciones privadas para campañas son anónimas o reservadas. De acuerdo con datos publicados por el Servel, los aportes anónimos y reservados correspondieron al 41% del total de ingresos de la elección presidencial y cerca del 50% del total de ingresos de la elección parlamentaria. El hecho de que el origen de mucho dinero para las campañas se mantenga oculto impide un control ciudadano efectivo de los posibles conflictos de interés que podrían surgir entre las autoridades electas y los intereses de los financistas de sus campañas. Además, al examinar el destino de las donaciones privadas –tanto anónimas como reservadas– es posible constatar diferencias significativas entre los distintos candidatos y partidos.

¿Hasta qué punto se mantiene independiente la labor de los funcionarios públicos de presiones indebidas?

La sujeción de los funcionarios públicos al estado de derecho que permita la consecución de un bien común de manera eficaz y eficiente, implica necesariamente que éstos deban ejercer su labor libre de presiones indebidas por parte de particulares, que busquen obtener beneficios puntuales en desmedro de las políticas públicas elaboradas por las autoridades políticas. Este tipo de presiones pueden aplicarse en distintos puntos de la labor de los funcionarios públicos, ya sea en su nombramiento, su trabajo cotidiano, o bien en los contratos que se firmen con terceros.

En este apartado se hace una revisión de las normativas y discusiones que existen sobre este tema, las reformas legales que han apuntado a generar mayores niveles de transparencia en la materia y datos en torno a las contrataciones realizadas por el Estado. Se concluye que los distintos gobiernos han entendido la necesidad de generar mecanismos que aseguren la contratación de autoridades públicas capacitadas (a través de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública), y también de transparentar y estandarizar las compras del sector público (mediante el sistema ChileCompra). Además, recientemente se ha aprobado en el Congreso un proyecto de ley que regula la publicidad del lobby, por lo que queda esperar para evaluar su impacto y funcionamiento.

Estándares internacionales contra la corrupción

Acerca de la relación entre los intereses del sector privado y la política, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala que cada país debe adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones que sean —entre otras cosas— eficaces para prevenir la corrupción. También se deben establecer sistemas adecuados de convocatoria,

contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos.

Además, esta Convención indica que los delitos de corrupción cometidos por el sector privado deben sancionarse penalmente, junto con establecer la responsabilidad de las personas jurídicas por su participación en este tipo de delitos. En este mismo ámbito, la necesidad de regular el *lobby* ha experimentado una fase de consolidación internacional, con el fin de resguardar su carácter de representación legítima de intereses y de evitar que se transforme en tráfico de influencias.

Sistema de compras públicas en Chile

En 2003, Chile modernizó completamente su sistema de compras públicas, mediante la creación de la Dirección de Compras y Contratación Pública y el sistema ChileCompra a través de la Ley 19.886 —publicada el 30 de julio de 2003—, que estableció estándares generales que regulan las compras en todo el sector público y creó un mercado virtual entre el Estado y sus proveedores que permite transacciones digitales, lo que incrementa significativamente el nivel de transparencia del proceso de compra. Además, se creó un Tribunal de Contratación Pública al que pueden recurrir los proveedores que se han sentido perjudicados, en relación a actos u omisiones ilegales o arbitrarios, ocurridos en procedimientos administrativos de licitación de los órganos públicos. Este sistema de compras públicas ha recibido un amplio reconocimiento internacional.

Aunque no se dispone de información fidedigna que permita monitorear la incidencia efectiva de casos de corrupción en este ámbito, los estudios de opinión realizados por Libertad y Desarrollo muestran una muy baja incidencia de conocimiento de estos hechos en el sistema de compras.

Selección y contratación de directivos y funcionarios públicos

Mediante la Ley 19.882, publicada el 23 de junio de 2003, se creó el Servicio Civil, cuyo objeto es reclutar a los altos directivos públicos y diseñar políticas para mejorar la gestión de funcionarios en la administración pública. La principal función de este servicio es implementar el sistema de Alta Dirección Pública, a través del cual se selecciona a los principales directivos de 111 entidades públicas adscritas al sistema, además de algunos de los altos cargos de otros 126 organismos públicos no adscritos y de un servicio mixto en los que, si bien se seleccionan algunos de sus cargos a través del sistema de Alta Dirección Pública, no están sujetos a las condiciones de desempeño establecidas por la correspondiente ley.

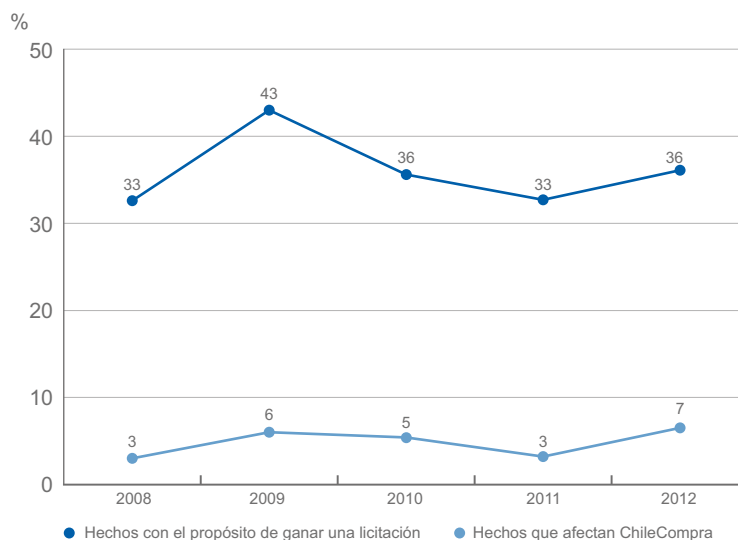
El sistema selecciona cargos de primer nivel, es decir, puestos de exclusiva confianza del Presidente de la República (principalmente jefaturas de ciertos servicios públicos) y de segundo nivel (funcionarios de confianza de las autoridades de primer nivel, que están facultadas para su nombramiento). De acuerdo con la información otorgada por el Servicio Civil, a junio de 2013 se contaba con un 92% de avance en la concursabilidad de todos los cargos, fueran estos adscritos o no. Los totales para los cargos provistos llegaron a 898, mientras que los puestos por primera vez en concurso eran 154.

A pesar de que el sistema de selección y contratación de directivos públicos implementado en Chile a partir de 2003 ha significado un progreso evidente en términos de equidad, meritocracia y transparencia de los procesos de selección, es necesario profundizar y perfeccionar el funcionamiento de la Alta Dirección Pública (ADP).

Una demanda transversal de muchas entidades ha sido la expansión del sistema a los órganos públicos y niveles directivos en los que aún no es aplicable, tales como el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), la Dirección del Trabajo (DT), o la Dirección de Presupuesto (Dipres).

GRÁFICO 5

Porcentajes de hechos de corrupción relacionados con compras públicas, a través de la pregunta: “¿Ha conocido de forma directa algún hecho de corrupción?”, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de corrupción del Instituto Libertad y Desarrollo.

En la mayoría de estos casos no existen razones técnicas para excluir la aplicación del sistema de la ADP en la selección de sus directivos.

Una segunda falencia se relaciona con los sueldos de los altos directivos públicos, en comparación con los del sector privado. Según un estudio solicitado por la Dirección Nacional del Servicio Civil en 2012, las remuneraciones asociadas a los cargos del primer nivel jerárquico se encuentran un 55% por debajo del mercado y en el segundo nivel jerárquico la brecha llega a un 17%. Lo anterior es particularmente crítico en el área de salud, donde incluso se han debido declarar desierto un porcentaje alto de concursos dada la falta de candidatos de buen nivel. Esta diferencia se explica porque este tipo de candidatos es atraído por los sueldos superiores del sector privado, lo que genera vacíos en los puestos de servicios públicos.

Por último, se percibe un problema de carácter más informal relativo a cómo se entiende el concepto de cargos de “confianza” en la administración pública, especialmente en puestos en los que se ejecutan, pero no se diseñan políticas públicas. En la función pública algunos puestos son puramente políticos –como los ministros– y otros de ejecución –como los jefes de servicio–, que deben ser políticamente neutrales

TABLA 7

Cargos directivos adscritos al sistema de Alta Dirección Pública, 2013

	Cargos de primer nivel	Cargos de segundo nivel	Totales
Cargos adscritos al sistema	110	832	942
Cargos no adscritos, otros servicios públicos	92	111	203
Total	202	943	1.145

Fuente: Reporte estadístico mensual de Alta Dirección Pública, para junio de 2013.

porque sus responsabilidades recaen sobre la implementación de políticas públicas y porque sus resultados deben medirse en relación con los beneficios obtenidos por la sociedad. Así, cualquier desvinculación del servicio debe estar directamente relacionada con los resultados y no con su afiliación política.

Los criterios con los que se han desvinculado a funcionarios públicos contratados por el sistema de Alta Dirección Pública han generado dudas sobre la legitimidad del sistema en su conjunto, pues deja espacio a la discrecionalidad en la aplicación del criterio de confianza. Una propuesta –siguiendo los ejemplos de Suecia, Reino Unido y Nueva Zelanda– para mejorar estas falencias es la elaboración de un listado de cargos de confianza y otros de carácter de ejecución en el sistema de ADP, con lo que se logrará fortalecer su imagen.

Lobby

El *lobby* es reconocido a nivel internacional como una actividad legítima dentro de una democracia. Es una forma genuina de representar intereses propios o de terceros ante una autoridad pública que debe tomar alguna decisión. No obstante, esta actividad debe ser regulada para evitar que se transforme en un tráfico de influencias, esto es, que incentive la desviación del interés general que debe guiar al funcionario público y promueva en su lugar fines particulares a través del ejercicio de su cargo.

Después de 11 años de debate en Chile y tres proyectos de ley presentados, en enero de 2014 el Congreso aprobó un proyecto de ley que regula la publicidad del lobby en Chile. Esta ley entiende por lobby aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales

o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en el proceso de toma de decisiones públicas que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos del lobby.

Entre los sujetos pasivos de lobby se encuentran los ministros, subsecretarios, jefes de servicios, intendentes, gobernadores, seremis, embajadores, consejeros regionales, alcaldes, concejales, diputados, senadores, el Contralor y Subcontralor General, el Presidente y Vicepresidente del Banco Central, el Fiscal Nacional y regionales, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas junto con el Director General de la Policía de Investigaciones y de Carabineros, entre otros. No obstante, se deja afuera al Presidente de la República, siendo que la experiencia comparada muestra que cualquier autoridad electa puede ser sujeto de lobby.

Para regular la publicidad de esta actividad, la ley estipula la creación de registros de agenda pública, los cuales deben consignar las audiencias y reuniones sostenidas que tengan por objeto el lobby. En ellos se debe indicar la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan los intereses, los presentes en la reunión, si se recibe remuneración por las gestiones, el lugar, la fecha y la materia tratada. También se deben registrar los viajes y los donativos oficiales y protocolos que reciban los sujetos pasivos de lobby en el ejercicio de sus funciones. Pero no establece como parte del registro de gestión de intereses el contacto por escrito que se pueda tener con distintas autoridades públicas.

Estos registros estarán a cargo de cada uno de los órganos e instituciones a las que pertenecen los sujetos pasivos establecidos en la ley, y deben ser actualizados al menos una vez al mes y publicados en los sitios web de las instituciones en cuestión. Además, el Consejo para la Transparencia deberá publicar trimestralmente un registro de la nómina de las personas que hayan sostenido audiencias con los sujetos pasivos. En caso de no llevarse a cabo el registro, o si se omite o entrega informa-

ción falsa, la ley estipula una sanción monetaria que puede ir de 10 a 50 UTM.

Si bien cabe destacar que la aprobación de esta ley constituye un hito en cuanto es la primera legislación en la materia, queda esperar como se aplicará, cuál será su efectivo impacto y los resultados para la transparencia y probidad de la función pública en el país.

Un estudio de 2005 de la Universidad Diego Portales, realizado entre personas que ocupan

cargos de relevancia política, evidenció que para más del 70% de los entrevistados era frecuente o muy frecuente la actividad de lobby en Chile. De acuerdo con este estudio, los principales actores que realizan este tipo de influencia en Chile son los dirigentes empresariales y gremiales, exfuncionarios públicos y exparlamentarios, empresas de lobby reconocidas como tales, estudios de abogados y empresas de comunicación estratégica (“Elites políticas y su percepción sobre la actividad de *lobby* en Chile”, 2005).

¿Cuán abarcador y eficaz es el derecho de los ciudadanos a acceder a la información gubernamental en virtud de la Constitución y otras disposiciones legales?

El derecho de acceso a la información pública es un pilar democrático, en tanto tiene como potencial la posibilidad real de los ciudadanos de tomar conocimiento de los actos de la administración del Estado. Este derecho permite que las funciones públicas alcancen un alto grado de transparencia, genera un debate público informado y permite una mayor y más efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos.

Al mismo tiempo, el acceso a la información se relaciona de manera directa con conceptos como la transparencia, la rendición de cuentas —o *accountability*— por parte de las autoridades y, finalmente, con la gobernabilidad democrática. Todos estos conceptos forman parte de una sucesión de responsabilidades y contribuyen a la apertura de la labor gubernamental hacia la ciudadanía.

Chile ha experimentado cambios en su marco legal que permiten avanzar en el reconocimiento del derecho de acceso a la información gubernamental y pública por parte de los ciudadanos. En este apartado se observarán los cambios legales y la institucionalidad en torno a la transparencia en la gestión de los distintos organismos de Estado y a los derechos de acceso a la información pública.

También se revisarán algunos resultados de la Encuesta Nacional de Transparencia, con el fin de exponer algunas de las debilidades percibidas de este incipiente sistema.

De manera sucinta, puede afirmarse que el derecho al acceso a la información pública es una conquista reciente en Chile y que su garantía es parte de un proceso aún en curso. En los últimos años se han efectuado reformas constitucionales y se han creado nuevas leyes que apuntan a garantizar este derecho y la transparencia en la función pública. Se ha reconocido el acceso a la información como un derecho de toda persona y se ha establecido que los actos, documentos e información que emanan de la función pública son de acceso público.

I. Marco legal chileno y derecho de acceso a la información

Hasta 2005, la Constitución Política no hacía referencia al derecho de los ciudadanos de acceder a la información. En ese año se efectuaron una serie de reformas, entre las cuales se cuenta un nuevo artículo que reconoce el principio de probidad y transparencia de la función pública. El artículo señala que “son públicos los actos y resoluciones de

los órganos de Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen” (artículo 8, inciso 2°). Además, el artículo indica que para establecer secreto o reserva sobre alguno de esos actos de dominio público debe justificarse dentro de causales previamente definidas y se requiere, además, de una ley de quórum calificado. Esta reforma significó un avance porque fue un reconocimiento constitucional del derecho de información, a causa de la búsqueda de un principio de transparencia. Si bien el artículo no se refiere directamente a un derecho ciudadano al acceso a la información, sí establece que la información emanada del funcionamiento del Estado es de libre acceso para los ciudadanos en virtud de la transparencia que se exige a los organismos públicos y que existirá libertad para exigirla en cualquier caso.

Antes de la reforma constitucional, la Ley 18.575, de bases generales de la administración del Estado, reconocía de manera parcial el derecho de acceso a la información pública. En el artículo 13 se señalaba que la función pública debía ejercerse con transparencia, de manera que “permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella”. Al igual que lo haría luego la Constitución, la ley declaraba públicos “los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial”. Pese a lo establecido en esta ley, el acceso a la información en el país no estaba del todo garantizado, pues no existían mecanismos concretos para asegurar que la información pública estuviera a disposición de los ciudadanos o que las solicitudes específicas de información fueran respondidas.

Dicha carencia de mecanismos quedó demostrada cuando, el 19 de septiembre de 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia condenatoria al Estado de Chile tras acoger la demanda de ciudadanos chilenos a los cuales se les negó el acceso a información de interés público en 1998. Dicha información hacía referencia a un proyecto forestal privado respecto del cual se presumía que podía atentar

contra el medio ambiente del sur del país. La corte concluyó que el Estado de Chile no había cumplido su compromiso con la Convención Americana de Derechos Humanos por cuanto no garantizó el derecho de libertad de pensamiento y de expresión al impedir el acceso a información. A su vez, precisó que Chile no disponía de mecanismos claros para asegurar dicho derecho en el futuro. La sentencia del caso, denominado *Claude Reyes contra el Estado de Chile*, señala: “... Si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado (Convención Americana de Derechos Humanos) no estuviere ya garantizado, tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (párr. 161). “(...) El Estado debe realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información” (párr. 165).

II. Ley de transparencia y acceso a la información

La Ley 20.285, sobre transparencia y acceso a la información pública, fue promulgada en 2008 y entró en vigencia en abril de 2009. La ley tiene el objetivo de regular el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información que emana de los órganos de la administración del Estado. Esta ley reconoce de manera explícita un derecho de acceso a la información pública en Chile. El artículo indica lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.

El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, con-

tratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

La ley expresa que toda información elaborada con presupuesto público o que esté en poder de los órganos de la administración del Estado es relevante y de interés público, independiente de su formato, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento. A su vez, la ley establece que la información debe ser divulgada en los términos más amplios posibles y debe ser de acceso gratuito. La ley indica que el incumplimiento de las normas que regulan el acceso a la información pública produce responsabilidades y da origen a sanciones. Se precisa también que la fiscalización de su cumplimiento es permanente.

La Ley 20.285 también regula los procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información y para su reclamo, en caso de negación. Las personas pueden solicitar la información que deseen al organismo público que corresponda. La solicitud puede hacerse por escrito o por medios electrónicos. La autoridad o jefatura superior del órgano al que se solicita información tiene un plazo de veinte días hábiles para entregar o negar la información y puede solicitar 15 días más prórroga.

La ley igualmente se refiere a las razones por las cuales puede haber excepciones a la entrega de información. Las razones para no dar acceso son las siguientes:

- Cuando afecte el debido cumplimiento de las funciones de un órgano del Estado y requiera distraer a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.
- Cuando afecte los derechos de las personas, como su seguridad, su salud, su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.
- Cuando afecte la seguridad de la nación, en especial cuando se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden o la seguridad pública.
- Cuando afecte el interés nacional.

- Cuando una ley de quórum calificado haya declarado reservada o secreta cierta información.

III. Transparencia activa

La Ley 20.285 hace referencia al principio de “transparencia activa”, que se funda en el deber de los órganos de la administración del Estado de mantener antecedentes de distinto tipo a disposición del público y en forma permanente a través de sus sitios en internet. Entre los tópicos se encuentran la estructura orgánica; el presupuesto; las funciones y atribuciones de sus unidades y órganos internos; la planta del personal, además del personal a honorarios y a contrata y sus respectivas remuneraciones; las contrataciones de servicios; las transferencias de fondos públicos; los actos y resoluciones sobre terceros; el diseño, los montos asignados y criterios de selección en caso de entrega de subsidios; el resultado de auditorías realizadas, y entidades en las que tengan participación las instituciones públicas.

Mediante esta ley quedan obligados a tomar medidas de transparencia activa los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas y de Orden, los servicios públicos, las empresas del Estado, la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Congreso Nacional, los tribunales que forman parte del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y la Justicia Electoral.

La ley señala expresamente, dentro de sus disposiciones transitorias, que tanto el Congreso Nacional como los tribunales pertenecientes al Poder Judicial también se rigen por el principio de transparencia y que deben publicar la misma información solicitada a los organismos de administración del Estado. En el caso del Congreso, se exige además publicar la asistencia de parlamentarios a las sesiones en sala y comisiones, las votaciones y elecciones realizadas, al igual que la dieta que perciben.

IV. Consejo para la Transparencia

El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información del Administración del Estado, cuya principal función es velar por el cumplimiento de dicha ley. Una de las tareas principales del Consejo es recibir los reclamos de denegación de acceso a información pública que realice cualquier persona y exigir a las reparticiones públicas entregar la información negada una vez analizado el requerimiento y en caso de que ésta se considere pública. El Consejo para la Transparencia funciona desde 2008 y realiza diversas actividades orientadas a la institucionalización de la cultura de la transparencia y de respeto del derecho de acceso a la información pública.

En 2013 el Consejo para la Transparencia presentó el Portal de Transparencia, sitio web que tiene el objetivo de ser una plataforma única de acceso a la información para que las personas puedan solicitar información pública en un solo sitio, realicen el seguimiento de su solicitud e interpongan su reclamo ante el Consejo si es el caso. El Poder Judicial, el Poder Legislativo y la Contraloría General de la República firmaron un acuerdo para también integrarse a este portal.

V. Tratados internacionales y acceso a la información

Chile ha firmado y ratificado tratados internacionales que hacen referencia al derecho de acceso a información pública por parte de los ciudadanos y que lo comprometen a revisar y modificar su legislación para adaptarse a los contenidos generales de las cartas suscritas. La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) defiende el acceso a información pública como parte del derecho de libertad de pensamiento y de expresión por el cual debe velar el Estado. Por su parte, la Convención de Naciones Unidas

contra la Corrupción, en todo su texto en general y de manera particular en su artículo 10, hace referencia a la publicación de información de relevancia pública y a la existencia de mecanismos para la liberación de información ante la consulta de los ciudadanos como aspectos fundamentales para lograr transparencia en la función pública y prevenir la corrupción. Estos tratados, que fueron firmados antes de que se modificara la Constitución o que se comenzara la discusión de la ley de transparencia y acceso a la información, sin duda contribuyeron a apurar los procesos de reforma legal. En el caso de la CADH, las demandas hechas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la condena al Estado de Chile marcan un hito en este proceso.

VI. Desafíos pendientes en acceso a la información pública

Las reformas legales que reconocen el derecho de acceso a la información son un claro avance en materia de transparencia. Sin embargo, aún se advierten ciertos impedimentos para que el derecho de acceso a la información sea ejercido de manera plena y para que la ley sea acatada como se espera. Principalmente, se distinguen tres limitaciones para facilitar que el acceso a la información sea garantizado en la práctica:

Escaso conocimiento por parte de la ciudadanía del derecho de acceso a la información y la posibilidad y modalidad de solicitudes de información y denuncia de negación:

Se advierte un bajo conocimiento de la ciudadanía respecto de la posibilidad de ejercer su derecho de acceso a la información y del concepto mismo de transparencia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Transparencia, realizada por el Consejo de Transparencia en 2013, se aprecia un desconocimiento general sobre la ley promulgada. El 79% del total de encuestados declaró que no conoce la ley de transparencia, mientras que el 21% señaló “haber escuchado” sobre el consejo.

A partir de estos datos puede concluirse que la mayoría de la población no sabe que puede

exigir la información que no es publicada por iniciativa propia en los distintos organismos del Estado, o que existen procedimientos para elevar reclamos cuando las solicitudes de información son denegadas. En el mismo sentido, se revela un notorio desconocimiento del Consejo de Transparencia como organismo al cual los ciudadanos pueden dirigirse para canalizar sus reclamos por incumplimiento de la ley.

Falta de capacidad institucional para responder a las obligaciones impuestas por la ley de acceso a la información:

Otro problema al momento de ejercer el derecho de información es la capacidad efectiva con que cuentan las reparticiones públicas para responder a las obligaciones que les impone la ley. Pese a que la ley demoró ocho meses en entrar en vigencia luego de su promulgación, los organismos de gobierno, las reparticiones públicas y las municipalidades no se encontraban completamente preparadas para cumplir con la normativa. Si bien las distintas oficinas públicas han puesto a disposición de las personas, mediante sus sitios web, la información que explícitamente se indicó en la ley, en la práctica no se advierte una mayor capacidad para responder a las nuevas solicitudes de los ciudadanos. Los distintos niveles de cumplimiento de las entidades públicas están también asociados a distintos niveles de compromiso y voluntad para asumir el desafío de implementar la ley en todas sus dimensiones.

El Consejo para la Transparencia cuenta con cifras sobre los reclamos por denegación de información desde su puesta en marcha en 2009 hasta 2013. En este período se ingresaron 7.361 casos, de los cuales 2.328 (32% del total) corresponden a reclamos realizados a municipalidades y 5.033 (68%) a otras instituciones. Del total de 6.921 casos terminados (94% de los casos ingresados), en 566 (8% del total de terminados) se aprobó el desistimiento, en 3.630 (53%) hay una decisión de fondo y 2.725 (39%) se declararon inadmisibles.

Aunque no está claro cuántas personas no recibieron la información solicitada y abando-

naron la búsqueda antes de hacer sus reclamos al Consejo, la Encuesta Nacional de Transparencia establece que un cuarto del total de los consultados quedó insatisfecho con la respuesta del Consejo. De ese total, el 25% adujo que la respuesta fue incorrecta, mientras que el resto se refirió a problemas de demora, de burocracia excesiva o de mala atención.

Además de la ausencia de mecanismos para procesar las solicitudes de información, se advierte un problema de capacidad y conocimiento entre los funcionarios de la administración pública. Un estudio encargado por el Consejo de Transparencia, en marzo de 2013, mostró que dentro del sector público, los funcionarios abocados a temas de transparencia valoran la nueva ley, pero sienten que ello ha aumentado su carga de trabajo, por lo que reconocen en la falta de personal una de las principales dificultades para implementar adecuadamente la ley.

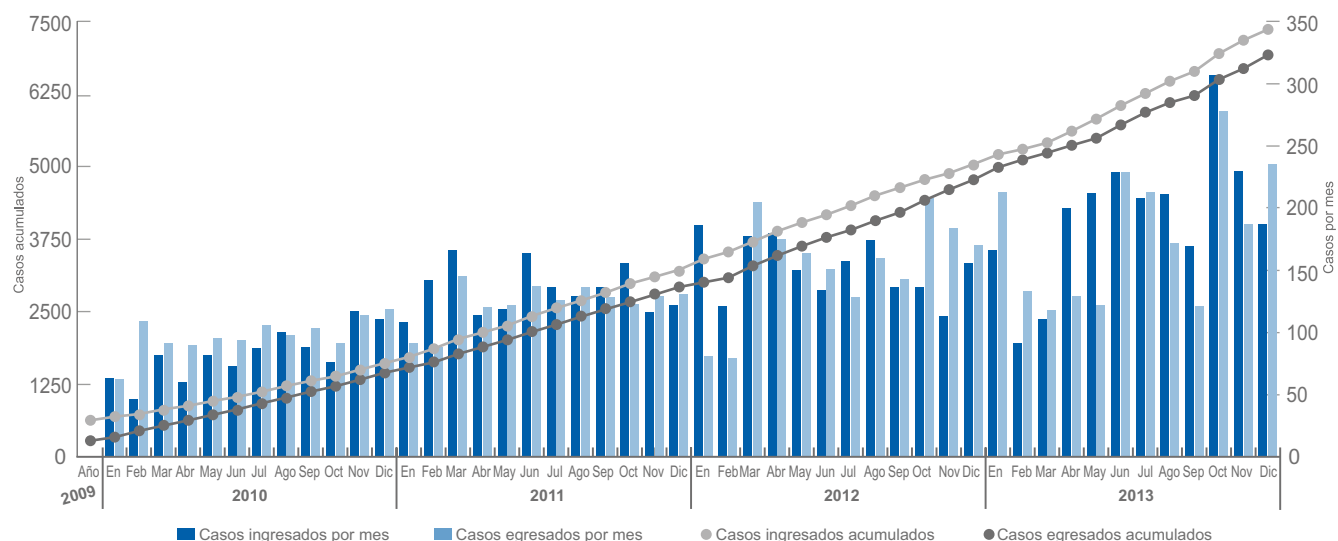
Necesidad de introducir o reformar leyes que complementen la ley de transparencia y amplíen el alcance del derecho de acceso a la información: La agenda de transparencia

Aun cuando los ciudadanos conozcan sus derechos y se familiaricen con la ley de transparencia, y las reparticiones públicas tengan la capacidad de responder a los requerimientos y cumplir con la ley, quedará espacio para ampliar el alcance del derecho de acceso a información pública. La ley establece ciertos mínimos en materia de transparencia, pero no se refiere a organismos o situaciones específicas en los que es posible aumentar la transparencia.

Como se mencionó, la ley de transparencia incluye solamente a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, pero no a los organismos dependientes de los poderes Legislativo y Judicial. Es necesario que se hagan reformas en dichos organismos para asegurar que estos respondan a principios similares a los que establece la ley de transparencia. No solamente que cumplan con los mínimos de publicidad de información, sino también que estén dispuestos a aumentar el volumen y tipo de información que hacen pública. A la vez, es preciso que estén

GRÁFICO 6

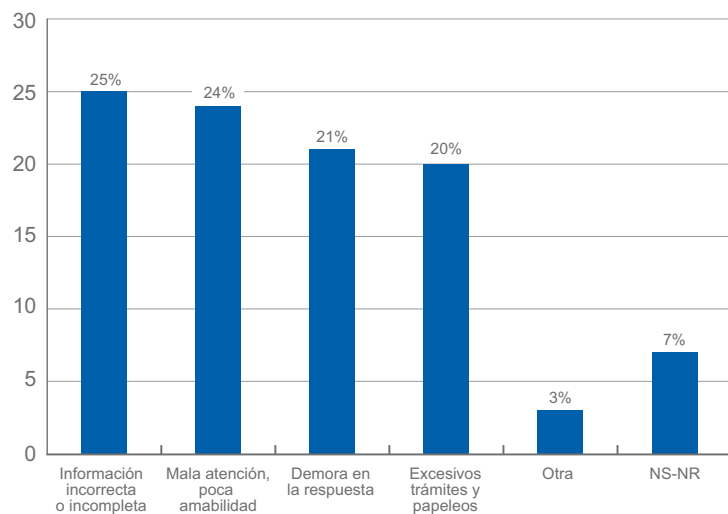
Evolución del número de casos ingresados en el Consejo para la Transparencia, y número acumulado de casos por mes, 2009-2013



Fuente: Reporte estadístico mensual de diciembre 2013, elaborado por la Unidad de Reportes y Estadísticas de la Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia.

GRÁFICO 7

Razones de insatisfacción con la respuesta entregada, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Transparencia 2013.

sujetos a sanciones cuando no cumplan con las obligaciones.

En el caso del Congreso, se ha hecho un esfuerzo por transparentar la labor legislativa a través de una página web que entrega información documental sobre el proceso de formación de leyes, asistencia de parlamentarios, votación y trabajo legislativo. A su vez, las sesiones de las distintas Cámaras son transmitidas por televisión. No obstante, aún se discute sobre la necesidad de hacer público el trabajo que se realiza dentro de las comisiones legislativas y de transparentar el trabajo distrital, por ejemplo.

¿Qué grado de confianza tiene la ciudadanía en que los funcionarios y los servicios públicos están libres de corrupción?

La opinión de los ciudadanos respecto de la corrupción funciona como barómetro de su percepción sobre la integridad de los representantes en el desempeño de su trabajo en la esfera pública.

Los estudios de opinión pública han funcionado comúnmente como una forma validada por los académicos para indagar sobre algunas dimensiones de las percepciones existentes en materia de corrupción pública. A partir de ello, en este apartado se revisan las principales encuestas que abordan esta temática, poniendo especial foco en la proporción de ciudadanos que declara haber sido víctima de hechos de corrupción y la preocupación que en torno a este tema existe entre los encuestados, así como también en los niveles de justificación de este tipo de actos entre los ciudadanos.

Los estudios de opinión muestran que la corrupción preocupa a los chilenos, que son poco tolerantes frente a este fenómeno, y que los niveles declarados de incidencia y percepción son significativamente menores que en otros países de América Latina. Se advierte, además, una brecha entre el conocimiento de actos concretos de corrupción y la percepción sobre la gravedad del fenómeno en Chile.

Percepción de la corrupción

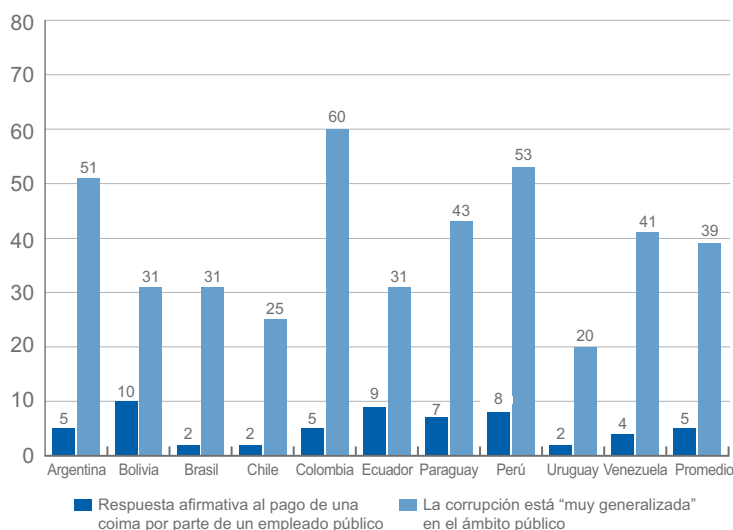
Los estudios de opinión pública comparada arrojan como primer resultado que los chilenos tienden a percibir menores niveles de corrupción en su país que la mayoría de sus vecinos en América Latina. Según datos de la encuesta LAPOP 2012, el 24,9% de los encuestados señaló que la corrupción en el ámbito público está “muy generalizada”, muy por debajo del promedio regional que alcanza el 38,6%.

No obstante, esta percepción es alta si se compara con los niveles de corrupción declarada, ya que solo el 1,6% de los encuestados manifestó haber pagado alguna coima, una marcada diferencia

respecto del 5,5% en América Latina. Esto evidencia una brecha existente entre percepción y victimización de la corrupción.

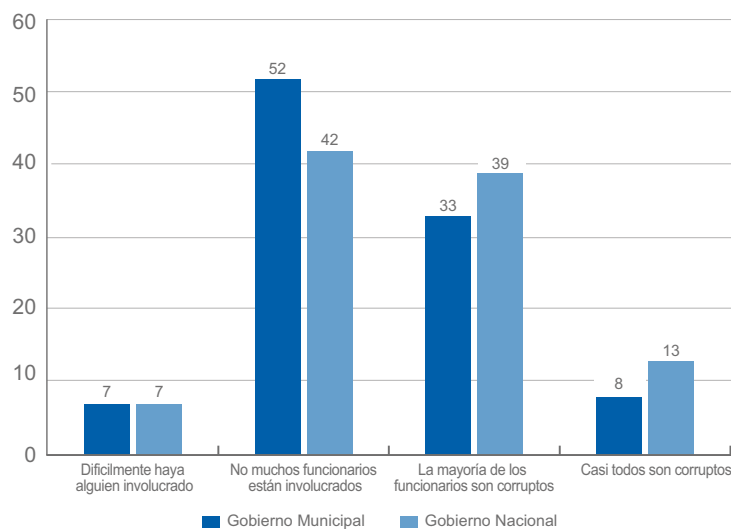
Por otro lado, en relación al nivel de gobierno en el cual se percibe la corrupción, según la

GRÁFICO 8
Porcentajes de victimización y percepción de la corrupción, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta LAPOP, Barómetro de las Américas 2012.

GRÁFICO 9
Percepción de corrupción en ámbitos municipal y nacional, en Chile, 2013



Fuente: Elaboración propia, en base a Latinobarómetro 2013.

TABLA 8

Variación de porcentajes de respuesta “No” a pregunta sobre justificación de la corrupción, 2006, 2008, 2010 y 2012

País	2006 (%)	2008 (%)	2010 (%)	2012 (%)	Variación final (%)
Argentina	-	71,4	87,4	91,4	20,0
Belice	-	68,2	72,4	87,4	19,2
Bolivia	-	81,6	85,3	84,5	2,9
Brasil	89,2	84,5	92	91,0	1,8
Chile	81,8	85,1	92,4	92,8	11,0
Colombia	-	78,9	80,9	78,9	0,0
Costa Rica	73,3	85,7	89	87,4	14,1
Ecuador	81,8	82,9	85,3	80,5	-1,3
El Salvador	83,8	83,7	87,3	90,6	6,8
Guatemala	91	91,1	92,4	95,2	4,2
Guyana	56,5	64,5	67,7	67,3	10,8
Haití	56,5	67,8	66,9	46,9	-9,6
Honduras	85,9	91	90,6	88,4	2,5
Jamaica	44,4	61,3	80,9	78,9	34,5
México	73,4	72,8	79,1	78,1	4,7
Nicaragua	78,9	71,8	85	87,0	8,1
Panamá	78,3	89,7	87,7	92,0	13,7
Paraguay	87,7	82,2	87,9	85,6	-2,1
Perú	78,2	83,7	82,8	86,3	8,1
República Dominicana	77,8	75,2	82,3	82,8	5,0
Uruguay	84,7	83,5	90,1	91,7	7,0
Venezuela	75,1	86,7	89,3	91,6	16,5
Promedios	76,6	79,2	84,3	84,4	7,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Encuestas LAPOP y su Barómetro de las Américas para 2006, 2008, 2010 y 2012. Pregunta “¿Cree que como están las cosas a veces se justifica pagar un soborno?”

encuesta Latinobarómetro 2013, el 33% de los entrevistados señaló que la mayoría de los funcionarios municipales son corruptos, mientras que un 39% señala lo mismo con respecto a los funcionarios del gobierno nacional.

Tolerancia a hechos de corrupción

Por otra parte, las preguntas dirigidas a medir los niveles de tolerancia frente a la corrupción muestran que en Chile estos son menores que los promedios para la región, que alcanzan para 2012 el 15,6% para la respuesta afirmativa y el 84,4% para la respuesta negativa. Así, en el país una alta porción de la ciudadanía tiende a no tolerar el uso de sobornos, independientemente de las circunstancias que lleven a la proposición de los mismos.

Además, desde 2006 en Chile ha disminuido en más de 10% la proporción de personas que justifican el pago de sobornos, lo que denota que se justifica cada vez menos que los sobornos y las coimas aparezcan a cambio de la obtención de favores o servicios por parte de los funcionarios públicos, o incluso, de un mejor desempeño del gobierno.

De hecho, es destacable que en la medición de 2012, en Chile la proporción de encuestados que declaró avalar el pago de sobornos fue la menor de toda la región.

CONCLUSIONES

Determinar el grado de integridad en el desempeño de la vida pública es central para entender cómo funciona un régimen democrático y cómo la ciudadanía evalúa su funcionamiento. Mientras mayor sea el grado efectivo y percibido de integridad en el funcionamiento de las instituciones estatales y en el comportamiento de los agentes públicos, mayor será la confianza ciudadana en la democracia y el desempeño de la política en general. A lo largo de este capítulo se ha buscado responder a la interrogante sobre la integridad en el funcionamiento de la vida pública en Chile. **En general, se aprecia que el sistema político chileno ha avanzado crecientemente hacia el fortalecimiento de las normas e instituciones que permiten garantizar la probidad y transparencia en la gestión pública, al mismo tiempo que disminuir la incidencia de la corrupción.** Sin embargo, también se ha constatado que dichos procesos de fortalecimiento normativo se encuentran en una etapa primaria para lograr una cobertura comprensiva en contra de fenómenos que ocurren en la oscuridad. Perfeccionar mecanismos como la administración de activos de personajes públicos y las fórmulas para evitar conflictos de intereses son temas en los que hay consenso en que es necesario seguir avanzando, mejorando normas, procedimientos y la institucionalidad. Si bien se han presentado múltiples propuestas para ser debatidas en el Congreso, hasta ahora no se ha logrado acordar mecanismos que den garantías a todos los sectores en estas materias.

El trabajo de fortalecer la integridad a través de mayor transparencia, probidad, prevención y combate a la corrupción enfrenta aún desafíos y queda abierta una agenda futura importante. A pesar de ello, los estudios de opinión y la evidencia empírica acerca de los niveles de corrupción muestran que Chile es

uno de los países menos corruptos en América Latina. Esto tanto en opinión de sus propios ciudadanos como de expertos e instituciones internacionales. Además, estudios de opinión y el revuelo mediático que generan los hechos de corrupción indican que la población chilena se muestra poco tolerante con actos de este tipo y está en amplio desacuerdo con justificarlos. Además, encuestas específicas de corrupción aplicadas a la ciudadanía ofrecen escasa evidencia de prácticas como el soborno o coimas para estructurar la entrega de servicios o prestaciones públicas desde el Estado hacia la ciudadanía.

A pesar de los bajos niveles de victimización declarada en materias como los sobornos, la percepción de la magnitud del fenómeno de la corrupción es mayor. La ciudadanía percibe mayores grados de corrupción entre las élites políticas y funcionarios públicos, lo que aumenta su desconfianza hacia ellos. Si bien esto tiene una arista positiva en tanto aumenta los niveles de fiscalización y control de la sociedad sobre las instituciones públicas, es señal de un descontento con las instituciones políticas y genera desafíos aún pendientes para el Estado en materia de transparencia y probidad. La posición crítica de la ciudadanía sugiere que la agenda de reformas impulsada durante los últimos años no tiene un efecto inmediato en la percepción del fenómeno, o bien, es incompleta. La distancia con la política y los actores políticos pareciera incidir notoriamente en la percepción de los grados de integridad en dichas esferas. Así, las reformas orientadas a mejorar la transparencia y probidad en la función pública deben tomar nota de las deficiencias en materia normativa e institucional, pero también buscar fórmulas para abordar el escepticismo y preocupación de los ciudadanos como un problema en sí mismo.

capítulo 3.5 | **Control civil de las fuerzas militares y policiales**



¿Están las fuerzas militares y policiales bajo el control civil?

La gobernabilidad democrática de la defensa y la seguridad pública —entendida como el grado de control de las autoridades civiles por sobre las autoridades de las fuerzas armadas y de seguridad pública— se desarrolla como un continuo entre dos extremos. Por una parte, un mínimo de gobernabilidad se logra cuando se permite cierto grado de control civil y se mantiene el autogobierno de las instituciones armadas. En el otro extremo se encuentra la gobernabilidad de calidad de la defensa y seguridad, que incluye un control político efectivo, el ejercicio de un gobierno eficaz y eficiente del sector de la defensa y seguridad, y una conducción activa del gobierno democrático, sobre todo en el espectro de la política pública de seguridad y defensa del país. Este último es el estándar que se espera de una democracia avanzada. La democracia chilena contemporánea da señales de estar más cerca del segundo polo, por lo que su desafío actual es consolidar una gobernabilidad de calidad como la descrita. No obstante, esta situación constituye más un proceso que se ha venido consolidando en las últimas dos décadas. Desde el retorno a la democracia en 1990, las mayores dificultades para asegurar el control civil sobre las instituciones armadas se han concentrado en el sector defensa debido a su protagonismo durante la dictadura militar.

En este capítulo se analiza el grado de control que tienen las autoridades civiles sobre las instituciones militares y policiales en Chile tomando como referencia la propuesta de evaluación de IDEA Internacional. Para ello es necesario analizar el sector seguridad, tomando en cuenta la gobernabilidad en defensa y en seguridad pública. Con este objetivo, se expondrán las reformas a la institucionalidad de seguridad nacional y los nuevos acuerdos sancionados para el sector —que han permitido institucionalizar una estructura

de defensa nacional bajo una clara conducción civil—, así como las estrategias centradas en la profesionalización de las instituciones policiales (Carabineros y Policía de Investigaciones). También se da cuenta de los avances y desafíos pendientes en lo que respecta a la rendición de cuentas y a la transparencia, especialmente en relación con la aplicación de disciplina, justicia militar y casos de abuso de la fuerza policial, para el correcto funcionamiento y el debido control civil de la actividad de seguridad y orden público. La ausencia de mínimos esperados en materia de control civil del sector o la falta de avances en dicha línea dará cuenta de déficits en materia democrática y aspectos a mejorar para garantizar el ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo.

El presente capítulo propone que a más de veinte años del fin de la dictadura, se ha asegurado que las fuerzas militares y policiales se encuentren bajo el control civil. Durante las últimas décadas, la democracia chilena se ha ido fortaleciendo, proceso que ha supuesto un avance gradual en la gobernabilidad democrática en el ámbito de las relaciones civiles y militares. Desde el retorno a la democracia se produjo un complejo proceso que buscó el acercamiento entre la autoridad civil y el mundo militar a la vez que se reducían importantes espacios de poder e influencia de la jerarquía militar, y policial. Este proceso tuvo como punto de partida un Estado relativamente fuerte, pero una débil institucionalidad de gobernabilidad en defensa, cuyo rasgo más importante fueron, al comenzar la nueva etapa democrática en 1990, los altos niveles de prerrogativas militares.

Al comenzar el gobierno democrático, se evidenció que el régimen militar no solo había

impuesto enclaves autoritarios que no serían eliminados hasta las reformas constitucionales de 2005, sino que también había perfeccionado e institucionalizado una estructura de toma de decisiones en ese ámbito, que establecía una cierta primacía de los militares por sobre los civiles, en la lógica de la doctrina de la seguridad nacional. Si bien los desafíos reales de la seguridad se relacionaban con el delito y la seguridad pública, los obstáculos al funcionamiento democrático y al liderazgo civil provenían de las Fuerzas Armadas, no de las policías. A fines de los años noventa comenzaron a surgir las principales transformaciones institucionales relacionadas con el sector seguridad, mientras que las reformas más im-

portantes –las constitucionales y la reforma de la estructura superior de la Defensa, del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio del Interior– fueron promulgadas en 2005 y en 2010, respectivamente, por lo que el fortalecimiento institucional ha sido lento, aunque exhibe una gran fortaleza gracias al acuerdo político al que se llegó durante la tramitación de las reformas. **Sin embargo, el fortalecimiento institucional sigue siendo incompleto en ciertos ámbitos. Por ejemplo, en temas como la supervisión de la planificación estratégica, la transparencia y la justicia militar, el liderazgo civil es aún insuficiente,** lo que representa un déficit aún preocupante para la democracia.

¿Qué grado de eficacia tiene el control civil sobre las Fuerzas Armadas, en qué medida la vida política está libre de la participación militar?

En una democracia es fundamental que sean los líderes civiles electos quienes tengan autoridad y atribución exclusiva sobre las decisiones relacionadas con la seguridad y la defensa, y que ejerzan control sobre instituciones armadas obedientes y bien preparadas. En materia de defensa y seguridad, las decisiones tienen un efecto concreto en la calidad de vida de todos los ciudadanos; por eso, es preciso que sean las autoridades electas las que respondan a aquellos a quienes representan, y no a intereses corporativos.

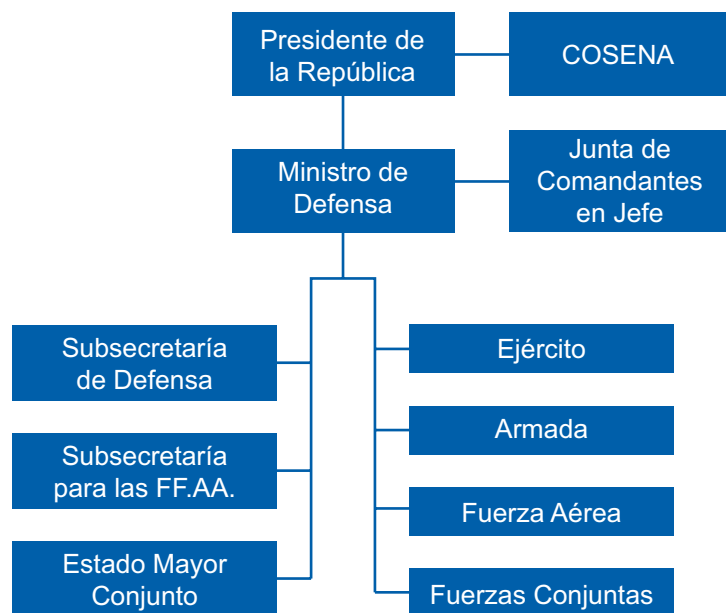
En este apartado se evalúa el control que tienen las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de policías a través de una revisión de las principales reformas legales en la materia, y de la revisión de una evaluación de los principales eventos que en materia de defensa acontecieron entre 1990 y 2010, que genera una medida de la gobernabilidad democrática de la defensa. En Chile, el control civil ha alcanzado una alta eficacia, ya que ha conseguido una posición de liderazgo frente a las Fuerzas Armadas y de orden. Asimismo, la vida política está libre de participación militar, dado que los uniformados no pueden ejercer cargos de elección popular, no están presentes en la conducción política y no emiten opiniones sobre

la contingencia política nacional. Si bien los enclaves autoritarios se han superado, aún quedan pendientes algunas materias, específicamente en el ámbito de la transparencia de los presupuestos y de la justicia militar.

I. Reformas y control civil

Chile recuperó su vida democrática en 1990 luego de diecisiete años de dictadura militar, a través de una transición pactada, con plebiscito de por medio. Este rasgo del proceso de democratización tuvo como consecuencias un débil control civil sobre las Fuerzas Armadas y una fuerte influencia de los militares en la vida política del país. Dicha influencia se acentuó porque antes de abandonar el poder, los militares establecieron lo que ha sido considerado uno de los conjuntos más complejo de enclaves autoritarios o prerrogativas militares de la región latinoamericana: la inamovilidad de los comandantes en jefe y la figura de los senadores designados. Su objetivo fue institucionalizar el papel tutelar de los militares sobre la democracia. El proceso que posibilitó la transformación fue prolongado porque no

FIGURA 1
Organización de la defensa a partir del 2010



Fuente: Flisfisch y Robledo, 2012.

se llegaba a acuerdo con los sectores políticos más cercanos al anterior gobierno militar para la aprobación de reformas democratizadoras. Luego de veinticuatro años de democratización, se ha logrado derogar o reformar los enclaves autoritarios, al punto que actualmente la vida política está libre de injerencia militar y las autoridades políticas ejercen un control indiscutido sobre las Fuerzas Armadas.

Gradualmente, en Chile se han ido construyendo nuevas formas de gobernabilidad – incluyendo un espectro creciente de políticas públicas en diversos ámbitos relacionados con las fuerzas militares y policiales, desde los derechos humanos hasta la política exterior, la modernización del Estado y las políticas militares, entre otros– que permitieron reformar la institucionalidad de seguridad nacional y alcanzar nuevos acuerdos para el sector defensa.

Desde su redacción original, la Constitución ha establecido un control civil sobre la defensa y la seguridad del territorio nacional ante amenazas externas e internas. En este sentido, al Presidente de la República, como jefe de Estado, le corres-

ponde disponer, organizar y distribuir las fuerzas de aire, mar y tierra; asumir en caso de guerra la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas; declarar la guerra, previa autorización por ley, y declarar los estados de excepción constitucional de asamblea y de sitio.

Este conjunto de atribuciones coexistió por largo tiempo con lo que se denominó “rol tutelar de las FF.AA. sobre la democracia”, contemplado en la antigua redacción de la Constitución de 1980. Según ésta, se justificaba la intervención de las FF.AA. en los regímenes democráticos cuando se llega a un escenario de *caos institucional*, definido por los propios militares, otorgándoles a éstos la función de “garantes del orden institucional de la República”. En las reformas constitucionales del año 2005 se estableció que esta función corresponde a los “órganos del Estado” (artículo 6) y se consagró expresamente la subordinación y obediencia de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública a la autoridad civil, a través de los Ministerios de Defensa Nacional y de Seguridad Pública.

... Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas
(art. 101, Constitución Política de Chile)

Con el mismo objetivo de reducir los roles militares en política, se modificó la figura del Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), integrado por los comandantes en jefe de las FF.AA., el cual ocupaba un papel difuso y poco delimitado en la seguridad del país, de manera que se disputaba poder con el Presidente de la República. Luego de las reformas, el Cosena pasó a ser un órgano eminentemente asesor, sin facultad para adoptar acuerdos, con cuatro integrantes civiles (Presidente de la República, del Senado, de la Corte Suprema y contralor), y cuatro uniformados (comandantes en jefe y general director de Carabineros), que solo puede ser convocado por el Presidente.

Para que la autoridad civil pueda ejercer un control efectivo sobre las Fuerzas Armadas y Carabineros es fundamental que tenga atribuciones para remover a los comandantes en jefe de cada institución, de manera que la máxima jerarquía responda al Presidente. Esta fue una prerrogativa presidencial que no estaba contemplada en el ordenamiento jurídico vigente en los primeros años de retorno a la democracia, lo que se tradujo en que evidentes desacuerdos entre las autoridades civiles y militares no derivasen en la salida de los jefes de las Fuerzas Armadas o Carabineros.

La facultad para remover a las máximas autoridades castrenses solo se logró restituir en 2005, cuando se reformó la Constitución y se estableció que el Presidente puede llamar a retiro anticipado a los comandantes en jefe. Hasta entonces, el Presidente solo podía designar a la máxima autoridad del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y Carabineros cuando el puesto de uno de los comandantes en jefe quedaba vacante. Dicha vacancia podía ocurrir por renuncia o término del periodo. Luego de la reforma, la vacancia se produce también por remoción:

Los comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo periodo y gozarán de inamovilidad en su cargo.

El Presidente de la República, mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período (art 104, Constitución Política de Chile)

Con este cambio legal se eliminó un obstáculo a la subordinación civil del sector, dado que el Presidente no podía hacer uso de su autoridad sobre las instituciones armadas, ya que se per-

mitía que un comandante en jefe o un general director de Carabineros pudiera actuar de manera autónoma o contraria a las directrices del mandatario sin ser destituido. Con este cambio se consigue una subordinación efectiva y un poder de negociación ante la posibilidad concreta de destituir a las máximas autoridades militares si no se aprueba su desempeño. No obstante, la manera en que se redactó la modificación constitucional es contradictoria, puesto que continúa señalando que existe inamovilidad en el cargo, aun cuando las máximas autoridades institucionales pueden ser removidas por el Presidente.

Desde que se restituyó la posibilidad de remoción, ésta no se ha utilizado. Por una parte, no ha habido situaciones en las que se cuestione fuertemente el accionar militar o policial al extremo de poner en entredicho la continuidad de la máxima autoridad institucional. Por otra parte, de existir un cuestionamiento de la autoridad al punto de ser necesario utilizar la prerrogativa presidencial, el funcionario militar en cuestión siempre puede decidir renunciar y evitar que la tensión entre la institución armada y el gobierno se extienda. Esta decisión es apropiada tanto para el gobierno como para la autoridad castrense, puesto que el inconveniente se resuelve sin recurrir al Congreso, a la vez que la autoridad deja el mando por medios regulares.

La ley chilena señala también que los militares activos y los miembros de las fuerzas de policía se encuentran impedidos de ocupar cargos de elección popular, lo que implica que los altos cargos de decisión son ocupados por civiles. Además, se establece expresamente que el personal de estas instituciones no puede pertenecer a partidos políticos ni a organizaciones sindicales, ni a instituciones, agrupaciones u organismos cuyos principios u objetivos se contrapongan o sean incompatibles con los principios de obediencia. Esto no impide que militares retirados participen en elecciones o sean nombrados en cargos directivos en el gobierno, algo poco frecuente (salvo en el Ministerio de Defensa, en el que militares activos y en retiro realizan tareas en distintos niveles jerárquicos).

Antes de las reformas de 2005, la Constitución establecía la existencia de senadores institucionales: exPresidentes, comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y generales directores de Carabineros podían ejercer como senadores una vez retirados de sus respectivas instituciones, lo que implicaba una importante intervención militar en la política chilena. Esta composición del Senado se reformó mediante un artículo transitorio a través del cual se suprimieron los senadores designados y vitalicios a partir del 10 de marzo de 2006, terminando así toda representación no electa. Los últimos senadores designados terminaron su periodo en marzo de 2006, con el fin del gobierno del Presidente Ricardo Lagos.

Otra importante modificación institucional que ha reforzado el control civil y el liderazgo político es la que reorganiza la dependencia de las policías. Las reformas constitucionales de 2005 señalaron que las FF.AA. dependen del Ministerio de Defensa. A su vez, Carabineros y la Policía de Investigaciones dependerían del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en un periodo en que dicho Ministerio no existía como tal, pero cuya creación se supuso al momento de redactar el texto.

Ministerio de Defensa

Si bien la separación entre las fuerzas militares y policiales ya se anunciaba en 2005, no fue sino hasta 2010 cuando se logró aprobar la reforma de la organización de la Defensa, con la cual se institucionalizó una estructura de defensa nacional bajo una clara conducción civil: un Ministerio de Defensa dotado de herramientas institucionales para llevar adelante la política del sector, con una clara cadena de mando, y una jefatura y planificación conjunta para las operaciones militares.

La reforma del Ministerio de Defensa entró en vigencia en enero de 2010. Su impacto en la gobernabilidad de la defensa ha sido muy alto, porque establece las normas generales para el gobierno de todo el sector en términos de control, eficacia y eficiencia. La ley estableció un estándar democrático liberal para las funciones y atribu-

ciones de las autoridades políticas y militares en la conducción superior de la defensa.

El Ministerio de Defensa se transformó en el centro de gravedad en el que se formula y gestiona el ciclo de política de defensa, lo que se tradujo en la institucionalización de un proceso desde arriba con una clara primacía civil en la toma de decisiones políticas y estratégicas, y que terminó con la participación intrusiva de las Fuerzas Armadas en áreas no militares.

La Ley 20.424 modificó la estructura orgánica del Ministerio de Defensa: institucionalizó la participación civil, eliminó las subsecretarías institucionales y las reemplazó por una subsecretaría responsable de la política de defensa y otra de la gestión (Subsecretaría de las Fuerzas Armadas), que son dirigidas por autoridades de confianza –tanto del ámbito civil como militar– del Presidente de la República. Se estableció así, por primera vez, un servicio civil profesional en los cargos críticos para la formulación de la política pública del Ministerio de Defensa. Adicionalmente, la ley reformuló el sistema de planificación político y estratégico, estableciendo una clara distinción entre la etapa política y la etapa estratégica, con una clara primacía de la primera sobre la segunda. De esta forma, en el periodo 2005-2010 se desarrolló un proceso de consolidación del control civil y, por tanto, de la gobernabilidad, que no tiene precedentes en la historia del país; en este lapso se sentaron las bases institucionales para avanzar en todas las áreas de la relación civil militar y de la defensa.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Carabineros, junto al resto de las FF.AA., también formó parte de la Junta Militar (1973-1989), período durante el cual, por Decreto Ley 444 del 27 de abril de 1974, su dependencia pasó desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa Nacional. Esa dependencia se cambió con las reformas constitucionales de 2005. Anteriormente se había modificado la ley orgánica de Carabineros (de 1990), aunque no su reglamento disciplinario, que data de 1967 y cuya última

modificación se realizó el año 2000. Por lo tanto, la dependencia ministerial de las policías fue por mucho tiempo un tema pendiente.

Al contrario de lo que sucedió con las Fuerzas Armadas, en las instituciones policiales (Carabineros y Policía de Investigaciones) no se han observado hechos de tensión respecto de su subordinación al poder político. Las estrategias institucionales han estado más bien centradas en mejorar su profesionalización, cobertura territorial y acercamiento a la ciudadanía, especialmente a través de campañas publicitarias y de programas de prevención del delito como el Plan Cuadrante. No obstante, al igual que en el caso de las Fuerzas Armadas, el cambio más relevante para las policías radica en las modificaciones de 2005.

Los dos cambios más significativos respecto del control civil durante los últimos veinticuatro años han sido el término de la inamovilidad del general director de Carabineros y el traspaso de las policías al Ministerio del Interior. Esto último tardó seis años en concretarse porque implicaba una reforma a la cartera de Interior que se basaba solo en decretos, es decir, no existía una ley orgánica. La creación de una nueva institucionalidad civil en materia de seguridad pública fue anunciada durante la campaña presidencial de Michelle Bachelet en 2005, quien se comprometió a enfrentar la carencia de una institucionalidad a cargo de la seguridad pública y la incluyó entre las treinta y seis medidas para los primeros cien días de gobierno.

El proyecto de ley ingresó al Senado el 16 de junio de 2006 como mensaje del Ejecutivo. Finalmente, la Ley 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol —en reemplazo del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes—, fue promulgada el 9 de febrero de 2011, durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

El nuevo Ministerio tiene a su cargo la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las

Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones, pero tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones seguirán rigiéndose por sus respectivas leyes orgánicas. Sin embargo, su mayor importancia radica en que institucionaliza la seguridad más allá de la esfera policial, enfatizando el rol de las autoridades políticas y civiles, y generando un mayor equilibrio entre políticas de control y de prevención. Así, por ejemplo, la nueva ley señala que una de las funciones del Ministerio será “[p]roponer al Presidente de la República la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, coordinarla, actualizarla y evaluarla periódicamente, tanto a nivel nacional como regional y comunal” (art. 3, a), quedando con ello institucionalizado el proceso de formulación de una política pública en la materia. Asimismo, indica que debe “evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas de seguridad pública a cargo de las instituciones policiales” (art. 3, j), lo que refuerza el rol de supervisión del accionar policial.

Poniendo aun más énfasis en las múltiples dimensiones de la seguridad pública, la ley crea una instancia intersectorial, el Consejo Nacional de Seguridad Pública Interior y los Consejos Regionales de Seguridad Pública Interior, como órganos consultivos para el Ministerio y las Intendencias en la elaboración e implementación de la Política Nacional de Seguridad Pública. Cabe destacar que, como un aporte a la calidad de la democracia, éste Consejo debe oír a los representantes de la sociedad civil a lo menos una vez al año. En un formato similar, pero con representantes en el nivel regional, funcionarán los Consejos Regionales de Seguridad Pública Interior, presididos por los intendentes, a quienes se les da un mayor protagonismo en materia de seguridad. Además, los intendentes deberán estar coordinados con las gobernaciones y municipios en lo referido a seguridad pública, dando cuenta de la realidad local.

En cuanto a las Subsecretarías, la de Prevención del Delito coordina, evalúa y controla la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás ministerios y servicios públicos en materia de prevención y control de la delin-

cuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establece la ley dentro del marco de una Política Nacional de Seguridad Pública Interior. La repartición también coordina los planes y programas que los demás ministerios y servicios públicos desarrollen en este ámbito, articulando que éstos se ejecuten y velando por las prestaciones y servicios que se otorguen.

Este cambio responde principalmente a dos necesidades. La primera era terminar con la doble dependencia de las policías, pues dependían administrativamente del Ministerio de Defensa, pero operativamente del Ministerio del Interior. Segundo, en la última década ha habido una tendencia regional en América Latina de crear ministerios abocados especialmente a la temática de seguridad ciudadana, respondiendo con ello a la relevancia que la seguridad tiene hoy para la ciudadanía. Asimismo, implicó una distinción clara de roles entre defensa nacional y seguridad pública, cambiando la expresión “defensa nacional”, por “interior y seguridad pública” en la Ley Orgánica de Carabineros.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública Interior estará presidido por el ministro del Interior y Seguridad Pública e integrado por el ministro de Justicia, el subsecretario del Interior, el subsecretario de Prevención del Delito, el subsecretario de Justicia, un representante de la Corte Suprema designado por esta, el fiscal nacional del Ministerio Público, el defensor nacional de la Defensoría Penal Pública, el general director de Carabineros de Chile, el director general de la Policía de Investigaciones de Chile, el director nacional de Gendarmería de Chile, el director nacional del Servicio Nacional de Menores, el director nacional del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y el presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades.

(Artículo 6° de Ley 20502, que Crea el Ministerio del interior y seguridad pública y el Servicio nacional para la prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, y modifica diversos cuerpos legales.)

II. Evolución de la gobernabilidad de la defensa 1990-2010

Con el fin de responder a la pregunta arriba planteada, se utilizará el índice sobre gobernabilidad en el sector defensa en Chile elaborado por Flisfisch y Robledo (2012), en el marco del proyecto *Auditoría a la democracia*. Este índice se construyó considerando la ocurrencia de eventos relevantes relacionados con las FF.AA. y la defensa tanto positivos como negativos para la gobernabilidad del sector. En el registro, los eventos se clasificaron según cuatro variables cruciales para evaluar la gobernabilidad de la defensa: el *control civil*, la *eficacia* (capacidad de alcanzar objetivos declarados o, más específicamente, de implementar las políticas públicas definidas), la *eficiencia* (alcanzar esos objetivos al menor costo posible) y la *conducta militar*. El registro considera aquellos eventos ocurridos entre 1989 y 2010 que han sido de público conocimiento y que se calificaron dependiendo de su efecto positivo o negativo para la gobernabilidad de la defensa. Dicho índice, que mide la gobernabilidad alcanzada cada año, se expresa como la proporción de eventos positivos respecto del total de eventos registrados ese año.

A partir de los eventos ocurridos desde 1990, el índice de gobernabilidad democrática de la defensa propuesto indica que el control civil comenzó en niveles intermedios, pero que se consolidó a partir del año 2005, cuando se aprobaron las reformas constitucionales que eliminaron las prerrogativas militares, robustecieron la autoridad presidencial y terminaron formalmente con la intervención militar en la política chilena.

La conducta de las Fuerzas Armadas ha evolucionado en forma ascendente, desde altos niveles de contestación, a comienzos de la década de 1990, hacia altos niveles de subordinación, especialmente a partir de 2004. Ese año empezaron a dar frutos las medidas adoptadas tras los acuerdos de la mesa de diálogo para acelerar los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos, con la ejecución de condenas definitivas de

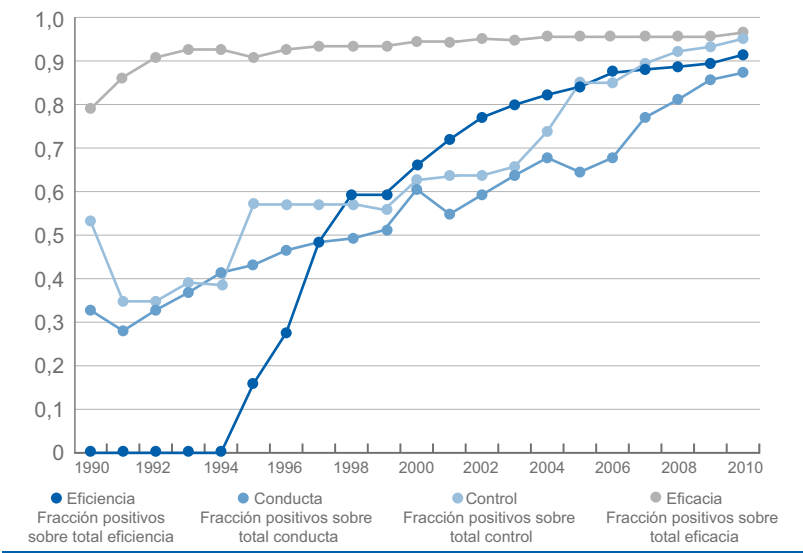
cárcel para miembros de las Fuerzas Armadas por su participación en estas violaciones entre 1973 y 1990.

Como muestran los datos, la democracia chilena retomó su camino en 1990 dotada de un grado mediano de gobernabilidad de la defensa, y desde entonces, se ha incrementado sostenidamente en el tiempo hasta alcanzar un valor alto a fines de la década del 2000, en la que es posible identificar tres etapas:

- a) 1990-1994: se caracterizó por altas prerrogativas militares y contestación y por la mantención de una actitud y conducta autoritaria de las Fuerzas Armadas, que intentaba afirmar su autopercepción desde una perspectiva de seguridad nacional y, por lo tanto, de tutelaje por sobre la sociedad y el Estado. Las conductas de las autoridades militares se ampararon en un marco institucional otorgado por la Constitución de 1980, diseñado para entregar una débil gobernabilidad democrática de la defensa.
- b) 1994-2004: tras el difícil periodo democrático inicial, la relación civil militar comenzó a evolucionar hacia crecientes niveles de gobernabilidad. El incremento de la gobernabilidad se explica por el aumento de la eficacia en la gestión –especialmente en el ámbito de las políticas públicas, puesto que en 1997 se publicó el primer *Libro de la Defensa Nacional de Chile*–, pero también por una mejora de la conducta militar.
- c) 2005-2010: la etapa de mayores transformaciones institucionales se concentra en este periodo, en el que se consolidaron los avances obtenidos desde la recuperación de la democracia en 1990. Se institucionalizó el control civil, se consolidaron las conductas militares de subordinación y se produjeron avances en el resto de las variables. En el ámbito del control, los hechos más relevantes de la tercera etapa fueron –además del importante aumento del número de condenas judiciales contra miembros de las Fuerzas Armadas por violaciones a los derechos humanos– las

reformas constitucionales promulgadas en 2005 y la promulgación, en enero de 2010, de la reforma del Ministerio de Defensa (estatuto orgánico del Ministerio de Defensa). Desde el punto de vista cualitativo, gracias a las investigaciones judiciales fue posible encarcelar a muchos miembros de las Fuerzas Armadas que integraron los organismos represivos después de 1973 y que perpetraron violaciones a los derechos humanos, luego de que el Poder Judicial chileno asumiera la primacía de las normas internacionales en materia de derechos humanos sobre las normas internas, particularmente el Decreto de Ley de Amnistía de 1978.

GRÁFICO 1
Índice de gobernabilidad, según tipo de variables, 1990-2010



Fuente: Flisfisch y Robledo, 2012.

TABLA 1
Sentencias a militares por violaciones a los derechos humanos, 1995-2011

	Número de sentencias firmes
1995	8
2000	3
2004	8
2006	4
2007	25
2008	19
2009	32
2010	24
2011	30

Fuente: Antecedentes del Observatorio de Derechos Humanos ICSO-UDP, al 2 de septiembre de 2011.

De este modo, el análisis de la evolución de la conducta de las Fuerzas Armadas exhibe un drástico cambio, cuya causa fundamental es el acatamiento por las Fuerzas Armadas del pro-

cesamiento y condena por tribunales chilenos y el cumplimiento efectivo de penas en prisión de militares por violaciones a los derechos humanos.

¿En qué medida las fuerzas policiales y de seguridad rinden cuentas públicamente y cuentan con la confianza de la ciudadanía por sus actividades?

Al igual que el resto de la institucionalidad pública, las fuerzas armadas y la policía deben ajustar su actuar de acuerdo a los principios básicos del ordenamiento democrático, entre los cuales destaca la transparencia de sus actos y del uso que hacen de los recursos públicos. La rendición de cuentas de las instituciones encargadas de la defensa y el orden público hacia las autoridades representativas y hacia los ciudadanos, es un aspecto fundamental para la confianza y la legitimidad que éstas puedan tener en el sistema político.

En este apartado se revisan las principales acciones que han realizado las fuerzas armadas en materia de transparencia y las reformas legales que en este ámbito se han discutido en los últimos años. También se exponen los principales mecanismos de control interno que tienen las policías en su interacción con los ciudadanos, y la aplicación de los principios de transparencia en su trabajo cotidiano. Se finaliza con una evaluación de los niveles de confianza ciudadana en fuerzas armadas y policías, de la mano con el tratamiento que se ha hecho a las denuncias de violencia por parte de funcionarios de carabineros y la rendición de cuentas que en esta materia se realiza.

La rendición de cuentas en el sector seguridad —en que tanto las Fuerzas Armadas como las policías gozan de niveles de confianza ciudadana adecuados— ha tenido avances, especialmente gracias a la ley de acceso a la información pública, a las nuevas exigencias en materia de responsabilidad fiscal y, en el caso de Defensa, a la publicación de los *Libros de la Defensa*. Sin embargo, aún quedan temas pendientes, principalmente por

normas de excepción para esta área debido a la vigencia, durante todo el periodo democrático desde 1990, de la ley reservada del cobre y, en el caso de las policías, por la falta de controles internos y la poca transparencia, especialmente en casos de abuso de la fuerza.

I. Rendición de cuentas y control interno en defensa

La rendición de cuentas en el ámbito de la defensa es una práctica relativamente nueva en la democracia chilena. El régimen democrático se reinició en 1990 con una institucionalidad restringida de rendición de cuentas. Sus manifestaciones más importantes radicaban en el ámbito político (cuenta anual de los poderes del Estado), en la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados y, en el ámbito administrativo, en la normativa que regulaba la actividad de la Contraloría General de la República, además de las facultades del Poder Judicial, que se vieron restringidas en algunos ámbitos por la existencia de un fuero militar con amplia jurisdicción sobre civiles.

Desde una perspectiva más amplia, el régimen democrático se desarrolló en un marco de libertad de prensa y de expresión. En el ámbito de la defensa, sin embargo, la rendición de cuentas, incluso ante la Contraloría General de la República, se vio restringida por dos dinámicas: los efectos de los actos de contestación militar durante los primeros años, que actuaron de manera disuasiva disminuyendo tanto la supervisión de la Contraloría como la de la Cámara de Diputados en algunos episodios, como el “Boinazo”

del año 1993¹. Junto a lo anterior, **la rendición de cuentas en la defensa se ve afectada por la vigencia de normativas orientadas a disminuir la supervisión pública, como lo es la ley reservada del cobre (de 1958, modificada en 1987), que no solo ha establecido el carácter reservado del proceso de adquisiciones, sino que también ha excluido al Congreso de su función fiscalizadora en este ámbito.**

El artículo 8° de la Constitución, inciso segundo, establece que:

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, solo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Libros de la Defensa

A partir de 1995 se inició un conjunto de prácticas y se aprobaron normas que fortalecieron la transparencia del sector. En 1995, el gobierno puso en marcha una política destinada a explicitar y, por tanto, transparentar la política de defensa. Para ello se organizó un proceso de debates civiles y militares en pos de publicar el primer *Libro Blanco de Defensa* (Ministerio de Defensa Nacional, 1997), un documento en el que se transparentan los gastos en defensa y en el que se estipulan sus objetivos, además de los instrumentos con los que cuenta el sector.

Este libro consideró la participación de funcionarios de los ministerios y de las Fuerzas Armadas, de miembros del Congreso Nacional, de centros de estudios, de instituciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil. A partir de entonces, se publicaron dos libros más, el año

2002 y el año 2010, con los que se incrementó de manera sustantiva la transparencia de las políticas de defensa tanto hacia el interior del país como hacia el exterior, considerándose ésta una medida de confianza mutua. A lo anterior se agregó la creación, en 2006, de la Fuerza Cruz del Sur de Operaciones de Paz Chileno-Argentina, que reforzó la buena relación con el país trasandino, luego de que pasara por su peor momento durante el régimen militar.

Ley de acceso a la información pública

En 2005, y como parte de las reformas constitucionales, se modificó el artículo 8° sobre el carácter público de los actos del Estado, y en 2008 se promulgó la Ley 20.285, de acceso a la información pública. Esta última estableció el principio de transparencia de la función pública, obligando a todos los servicios y funcionarios públicos—incluyendo los de la Defensa Nacional y policías—, entre otros aspectos, a “facilitar el acceso de cualquier persona” a la información pública.

Consistentemente con la práctica comparada, la ley regula las excepciones y señala como las únicas causales de secreto o reserva, en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, “cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública”, y cuando “se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política”.

El papel del Consejo de Transparencia ha sido determinante en la interpretación sobre qué materias son efectivamente atentatorias contra la defensa nacional y que, por lo mismo, deben mantenerse en reserva. Desde la entrada en

¹ El boinazo es uno de los eventos de mayor connotación pública en la relación entre civiles y militares en la década de 1990. En éste (y otros casos), el Comandante en Jefe del Ejército Augusto Pinochet amenazó con el uso de la fuerza, provocando una crisis política que mostró una clara posibilidad de regresión autoritaria a la opinión pública y a las élites. Con el contexto histórico del pasado reciente, el mensaje fue comprendido. Hasta 1995, en Chile no fue iniciado ningún proceso judicial contra miembros de las Fuerzas Armadas por violaciones a los derechos humanos ni por corrupción, con la excepción de algunos escándalos específicos que comprometieron la política exterior del país (Flisfisch y Robledo, 2012).

vigencia de la ley de acceso a la información pública, el Consejo ha recibido solicitudes para autorizar la entrega de información una vez que el Ministerio de Defensa o alguna rama de las FFAA la han denegado aludiendo a esta causal.

Esta normativa constituyó un avance en la institucionalización de estándares de transparencia, aunque estos fueron, en definitiva, parciales. Primero, porque la normativa sobre transparencia no modificó la Ley 18.771, que modifica el Decreto con Fuerza de Ley 5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública. Ésta regula el archivo de la documentación pública y autoriza al Ministro de Defensa y a las Fuerzas Armadas a destruir el archivo ministerial, además de que excluye a dichas instituciones del control ejercido por el conservador del Archivo Nacional. De esta forma, **el acceso a la información pública sigue estando subordinado a la existencia física de documentos que pueden ser destruidos en cualquier momento –y de manera legal– mediante decisiones exclusivamente administrativas.** Segundo, porque el artículo 22 de la Ley 20.285 mantuvo el carácter secreto de la Ley 13.196 Reservada del Cobre.

Artículo 22: los actos que una ley de quórum calificado declare secretos o reservados mantendrán ese carácter hasta que otra ley de la misma jerarquía deje sin efecto dicha calificación. Transcurridos cinco años contados desde la notificación del acto que declara la calificación, el servicio u órgano que la formuló, de oficio o a petición de cualquier persona y por una sola vez, podrá prorrogarla por otros cinco años, total o parcialmente, evaluando el peligro de daño que pueda irrogar su terminación. Sin embargo, el carácter de secreto o reservado será indefinido tratándose de los actos y documentos que, en el ámbito de la defensa nacional, establezcan la planificación militar o estratégica, y de aquéllos cuyo conocimiento o difusión puedan afectar: a) La integridad territorial de Chile; b) La interpretación o el cumplimiento de un tratado internacional suscrito por Chile en materia de límites; c) La defensa internacional de los derechos de Chile, y d) La política exterior del país de manera grave.

Los documentos en que consten los actos cuya reserva o secreto fue declarada por una ley de quórum calificado, deberán guardarse en condiciones que garanticen su preservación y seguridad por el respectivo órgano o servicio (Ley 20.285)

El año 2010 se registró una primera crisis política entre las autoridades del Ministerio de Defensa y el Consejo para la Transparencia. Esta crisis se originó, entre otras razones, debido a una interpretación divergente de las obligaciones de transparencia de la defensa en torno a la entrega de información a particulares sobre un proceso de adquisición de un puente mecano tras el terremoto de ese año. En noviembre de 2010, el Consejo acordó la Decisión Amparo, en la que confrontó la negativa del Ministerio de Defensa a entregar la información. La crisis culminó con la renuncia del Ministro de Defensa y del jefe del Estado Mayor Conjunto.

Control de la gestión

El año 2007 se publicó la Ley 20.212, que estableció un sistema de control de gestión para dieciséis servicios públicos, entre los que se cuentan las superintendencias y las subsecretarías del Ministerio de Defensa. El Ministerio de Defensa, que debe informar regularmente sus objetivos institucionales, es evaluado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con lo cual se institucionalizan los avances del Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública de 1997.

Otro cambio importante de este periodo fue el inicio, el año 2004, de la publicación de la información sobre la contabilización de los ingresos y gastos provenientes de la ley reservada del cobre, por parte del Ministerio de Hacienda. A partir de ese año se publican las estadísticas fiscales, que se construyen siguiendo las pautas del “Manual de estadísticas de finanzas públicas” (Fondo Monetario Internacional, 2001). Un objetivo central de este cambio fue ampliar la cobertura de las cuentas del gobierno central, en consonancia con la aplicación de la regla de política fiscal de superávit estructural, la que definía las metas de política del gobierno central.

Luego, en 2006, entró en vigencia la Ley 20.128 sobre responsabilidad fiscal. Esta ley añadió dos elementos nuevos en materia de transparencia y gestión. Primero, institucionalizó la entrega trimestral de información sobre rendimiento y gasto efectivo de recursos de la ley reservada del cobre por parte del Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena) al Ministerio de Hacienda. De esta forma, a partir de 2007, el Ministerio de Hacienda comenzó a hacer públicas las estadísticas sobre rendimiento y gasto efectivo de recursos de la ley reservada del cobre. Segundo, la ley institucionalizó la evaluación de proyectos iniciada en 2004 por el Ministerio de Defensa, proceso que culminó en 2009 con la dictación del Decreto Supremo 134, que regula la metodología de preparación, presentación y evaluación de los estudios y proyectos de inversiones de las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, en 2006 el Consudena estableció disposiciones generales sobre gestión financiera, una política general sobre inversiones financieras y nuevas normas de procedimiento. En 2008 se inició la entrega del informe mensual de gestión presupuestaria interna del Ministerio de Defensa. Finalmente, a partir del año 2006, el Ejército de Chile comenzó a publicar un informe bienal de responsabilidad social.

Entre otras consecuencias, la norma institucionalizó la política de balance estructural, con lo que se consolidaron los cambios del periodo anterior. Recién entonces se amplió el alcance de la política de balance estructural a todos los ámbitos de la gestión macroeconómica del gobierno, alcanzándose así los estándares de transparencia internacionales definidos el año 2001.

De esta manera, luego de veinticuatro años de democracia y con la excepción de la ley reservada del cobre, la Defensa Nacional, incluyendo a las Fuerzas Armadas, se encuentra sometida al mismo conjunto creciente de normas de transparencia que el resto del Estado chileno. Aún existen muchas dimensiones que podrían ser incorporadas para incrementar los niveles de transparencia, en particular mediante la derogación de la legislación reservada y de las

restricciones al papel del legislativo que establece la Ley 13.196 reservada del cobre.

II. Rendición de cuentas y control interno en las policías

La transparencia de los actos de la policía es fundamental debido principalmente a los espacios de discrecionalidad en el uso de la fuerza con que cuentan en su labor. En este sentido, el aspecto más importante para mejorar la rendición de cuentas de las fuerzas policiales dice relación con el *accountability* interno, entendido como “la capacidad de un cuerpo de policía para investigar la mala conducta de sus propios agentes, y su capacidad para examinar y controlar su uso de la fuerza, atributo que lo distingue de otras entidades civiles” (Varenik, 2005: 32). El surgimiento de mecanismos de control es una respuesta natural frente a los abusos policiales y a la corrupción, que permite regularizar el ejercicio de la discrecionalidad y limitar el mal desempeño.

La responsabilidad institucional es tanto o más importante que la individual; por ello, deben combinarse mecanismos de control internos y externos. Los controles externos pueden incluir instancias dedicadas exclusivamente a la vigilancia policial o tener un rango más amplio de responsabilidades, como los cuerpos legislativos u organismos defensores de los derechos humanos. En cambio, en el ámbito interno, los controles son siempre exclusivos e incluyen aquellos que depuran las filas policiales mediante un proceso de selección y evaluación tanto para el ingreso como para el ascenso en las diferentes categorías de la institución policial; los que regulan la conducta de sus miembros, que ejercen acciones en contra de quienes trasgreden los principios y las normas reglamentarias, y aquellos que supervisan continuamente las actuaciones policiales, operativas y de gestión.

En el caso de Carabineros, el control interno de materias disciplinarias es débil, pues existe un solo organismo dedicado a este tema, la Inspectoría General, cuya misión es “inspeccionar el fiel y eficaz cumplimiento de

las leyes, reglamentos, disposiciones, misiones y actividades dispuestas por los diferentes mandos, proponiendo las medidas conducentes a mantener e incrementar la capacidad operacional y optimizar la gestión administrativa” (Orden General 285, 1991, artículo 2). Es decir, su labor es eminentemente propositiva y no está enfocada en el sistema disciplinario ni en la recepción de denuncias ciudadanas sobre el actuar de los miembros de la institución, sino que está definida como “la repartición encargada de asesorar la gestión superior de la Dirección General y es la responsable de ejecutar el control estratégico institucional (...). Su control es de naturaleza distinta al control de línea que todos los jefes de unidades y reparticiones deben desarrollar como aspecto inherente y sustantivo a la responsabilidad del ejercicio del mando” (Orden General 001795, 2007, artículo 1). La Inspectoría General está compuesta por tres departamentos: control de gestión, contraloría operativa y contraloría financiera, pero no hay informes disponibles sobre la gestión de la Inspectoría.

En el ámbito disciplinario rige la potestad dada por el mando, pero tampoco existen informes públicos sobre los procesos disciplinarios llevados a cabo, sus causas ni sanciones. El reglamento de disciplina se enfoca principalmente en detallar las faltas y sanciones que corresponden. Quizá esto se deba a que, de acuerdo al artículo 36 de su ley orgánica constitucional, la competencia disciplinaria está determinada por el grado y cargo. Así también, se describen las sanciones que pueden ser aplicadas dependiendo del grado del subordinado.

La potestad disciplinaria se encuentra normada por el “Reglamento de disciplina de Carabineros de Chile”, N° 11. Entre las materias que aborda, se encuentran aquellas relativas a la calificación de las faltas, a las sanciones disciplinarias y a su ejecución. A ellas se suman las relativas a la competencia disciplinaria, la apelación y la potestad revisora del general director. De acuerdo al mismo reglamento, la competencia para el conocimiento de los asuntos disciplinarios recae en el oficial superior jerárquico del funcionario infractor.

Los sumarios solo podrán ser originados, entre otras causales, por la determinación del grado de responsabilidad en las faltas disciplinarias graves en que aparezca involucrado el personal, siempre y cuando su culpabilidad y participación no esté fehacientemente establecida por otros medios, y por la apreciación administrativa de la responsabilidad de los funcionarios de la institución que fueren acusados de algún hecho delictuoso, sea este de la competencia de la justicia militar u ordinaria. Las faltas enunciadas por el “Reglamento 11” se refieren fundamentalmente a temas vinculados con la probidad funcionaria y con el cumplimiento de las órdenes emanadas de los superiores. Ello a excepción de un caso, que se refiere al “abuso de autoridad”. Así, en este reglamento se señala que se considerará como tal “[t]oda extralimitación de atribuciones, ya sea contra los subalternos o contra el público, y todo hecho que pueda calificarse como abuso de funciones, siempre que no alcance a constituir delito”.

Finalmente, el Reglamento establece que la evaluación anual a la que son sometidos los funcionarios de Carabineros para determinar los ascensos también constituye un mecanismo de control interno. Ello, toda vez que, al momento de la calificación, las sanciones que se encuentren en la hoja de vida pueden llevar incluso a una baja administrativa.

Los límites a la transparencia se mantienen no solo en el aspecto disciplinario, del cual no existen informes públicos, sino que en todo lo relativo al personal. Así, por ejemplo, todos los organismos públicos están obligados a publicar en sus sitios de internet la plantilla de personal que los compone, pero Carabineros no publica información al respecto, pues “la información referida a la materia se encuentra limitada por el artículo número 436 del Código de Justicia Militar”, que indica que todo lo referido a la planta de personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros constituye información relacionada directamente con la seguridad del Estado, la defensa nacional, el orden público o la seguridad de las personas.

En el caso de la Policía de Investigaciones, el argumento para no publicar información sobre

su personal en el portal “Chile transparente” se sustenta en la Ley 20.285 de acceso a la información. Dicha norma señala las causales de secreto o reserva en virtud de las cuales se puede denegar, total o parcialmente, el acceso a la información. Indica como causas si va en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito, y cuando la publicidad, conocimiento o comunicación de la información afecte los derechos de las personas, particularmente su seguridad, salud y vida privada.

Esta negación de acceso a la información es importante porque como se mantiene la poca transparencia en aspectos relevantes de la gestión de la institución, no es posible realizar una fiscalización real desde la sociedad. Del mismo modo, si bien es posible que la gestión sea buena y los niveles de corrupción bajos, sigue habiendo un cuestionamiento justificado precisamente en lo que respecta a la falta de transparencia. Como se ha señalado, la rendición de cuentas es esencial en un sistema democrático, pero en circunstancias como éstas, cuando la falta de información afecta el conocimiento sobre procesos internos, especialmente de aplicación de disciplina y casos de abuso de la fuerza, persiste la duda acerca del correcto funcionamiento y el debido control civil de la actividad policial en favor de la rendición de cuentas. En consecuencia, parece necesario evaluar en qué medida la ley de acceso a información pública puede extenderse a ámbitos que no atenten contra los propósitos de las instituciones policiales, de modo que contribuya a fortalecer la rendición de cuentas y la legitimidad ante la ciudadanía.

Acceso a la información policial

De acuerdo con diversas evaluaciones, la transparencia en la entrega de información por parte de las policías ha obtenido resultados aceptables, aunque existen ciertas posibilidades de mejora. Por ejemplo, según el “Estudio sobre el ejercicio del derecho al acceso a la información pública” (Corporación Libertades Ciudadanas, 2010), realizado para el Consejo para la Transparencia, las fuerzas de orden y seguridad figuran entre las más consultadas. En dicha evaluación, Carabineros tuvo un 62% de cumplimiento general

ante las consultas de información, mientras que en la evaluación de espacio e infraestructura obtuvo un 90% (los tres canales que se establecen para los efectos de solicitudes de información son la página web, correo o carta y un lugar físico que para algunos servicios es la oficina de partes, la OIRS o una ventanilla de registro), en el proceso de atención un 55% (tiempo de entrega de respuesta en la ventanilla) y en la respuesta un 63% (canales de entrega, tiempo de entrega). No obstante, Carabineros y la Policía de Investigaciones son las instituciones más reclamadas frente al Consejo para la Transparencia por la falta de respuesta, que es una de las razones por las que reciben gran cantidad de demandas de información por parte de los ciudadanos.

En definitiva, si bien las policías entregan información a través de distintos canales, algunos procedimientos aún se pueden mejorar, como por ejemplo los tiempos de entrega de respuesta y el proceso de atención al público. Así también, las cuentas públicas deben entenderse no como compendios estadísticos del accionar policial, sino como la entrega de información que refleje los resultados de las políticas y programas institucionales, que relacione recursos con resultados y que muestre nuevas iniciativas.

Confianza ciudadana en las policías

La labor de las policías es, en general, bien evaluada por la ciudadanía, con una tendencia positiva durante la última década, asociada probablemente a los esfuerzos tanto de Carabineros como de la Policía de Investigaciones por acercarse a la comunidad y desligarse de un pasado asociado a la represión durante la dictadura. En el caso de Carabineros —considerando el índice de la Fundación Paz Ciudadana, que evalúa autoridades e instituciones en una escala de 1 a 7—, se ha mantenido una evaluación positiva por parte de la ciudadanía, sin embargo, su aprobación ha fluctuado en el periodo 2000-2013, pues recientemente el nivel de aprobación disminuyó desde un máximo de 5,6 en 2008 a 5 en 2013. Por el contrario, la Policía de Investigaciones (PDI) muestra una tendencia hacia una mejor evaluación por parte de la ciudadanía en el mismo periodo revisado.

A partir de estudios de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) y del Proyecto Auditoría a la democracia, en los que se consulta sobre el nivel de confianza en diversas instituciones, se puede hablar de dos momentos. El primero de ellos, a partir de 2002, en que hay un aumento progresivo en la proporción de personas que declaran sentir mucha o bastante confianza hacia Carabineros, que llegó a alcanzar a un 65% en 2009, momento en el que la tendencia se quiebra, comenzando una disminución en

los niveles de apoyo ciudadano hasta diciembre de 2013. Este reciente cambio puede estar relacionado con la cercanía de las manifestaciones y marchas ciudadanas, que derivaron en algunas oportunidades en enfrentamientos entre efectivos policiales y manifestantes, con lo que se reinstaló en algunos sectores de la ciudadanía la visión de una policía represora y violenta.

Al mismo tiempo, se observa una diferencia en el nivel de confianza asociado a Carabineros cuando se consideran distintos grupos socioeconómicos. Por un lado, tomando en cuenta los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) para los años en los que se incluyó la pregunta (2007, 2008 y 2009), se observa que, a diferencia de lo que ocurre con Carabineros, la confianza en la Policía de Investigaciones muestra niveles más parejos entre niveles socioeconómicos y entre los distintos años medidos. Por otro lado, los datos de las Encuestas del Centro de Estudios Públicos y Auditoría a la democracia, que cubren una serie de tiempo más extensa, dan cuenta de que si en 2002 los niveles de confianza de los grupos socioeconómicos altos eran considerablemente mayores que la de aquellos de grupos socioeconómicos bajos, en las últimas mediciones esto se revierte, lo que ha venido consolidándose desde septiembre de 2010. Sin duda, la manera en que los grupos más acomodados y aquellos más vulnerables perciben a Carabineros no es sencilla de interpretar, en donde conviven expectativas y vivencias distintas en lo que respecta al trato recibido o a la capacidad de respuesta a los problemas por parte de la policía.

Violencia policial y rendición de cuentas

Los datos disponibles para profundizar el estudio de los hechos de violencia policial que se registran en el país y, con ello, evaluar el accionar policial

TABLA 2

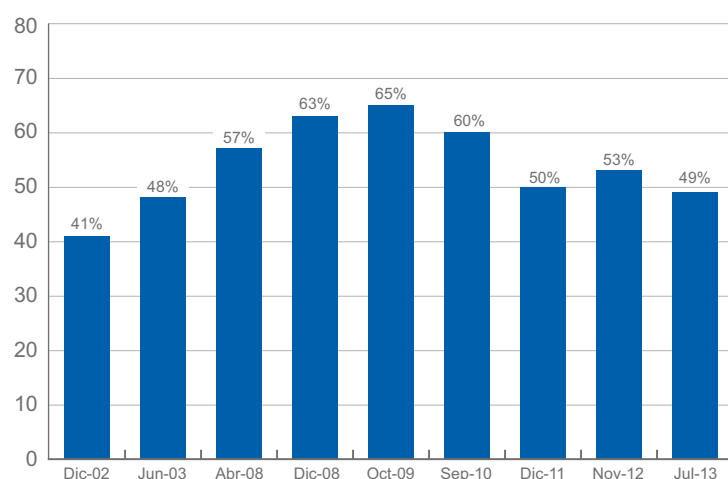
Cantidad de reclamos ante el Consejo para la Transparencia (CPT), 2012

	Casos	Porcentaje del total de reclamos recibidos por CPLT	Puesto que ocupa entre las instituciones más reclamadas
Carabineros	188	3,7%	1
PDI	96	1,9%	5
Gendarmería	96	1,9%	5

Fuente: Memoria anual del Consejo para la Transparencia, 2012.

GRÁFICO 2

Confianza en Carabineros. “De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuánta confianza tiene Ud. en cada una de ellas?”. Se muestra la suma de los porcentajes de personas que respondieron “Mucha confianza” y “Bastante confianza”, 2002-2013



Fuente: Encuestas CEP 2002, 2003, 2009, 2011 y 2013; Encuestas Consorcio 2008, 2010 y 2012.

TABLA 3

Evaluación* de Carabineros y PDI, Índice Paz Ciudadana-Adimark, 2000-2013

	may 00	abr 01	jun 02	jun 03	jun 04	jun 05	jun 06	jun 07	jun 08	jul 09	jul 10	dic 10	may 11	dic 11	jul 12	dic 12	jul 13
Carabineros	5,2	5,2	5	5	5,2	5,1	5	5	5,6	5,4	5,4	5,1	5,2	5	5	5	5
PDI	4,7	4,9	4,7	4,7	4,8	4,8	4,8	5	5,3	5,1	5,3	5,1	5,2	5	5	4,9	5,1

* Escala de 1 a 7.

Fuente: Paz Ciudadana, Índice Paz Ciudadana-ADIMARK GFK.

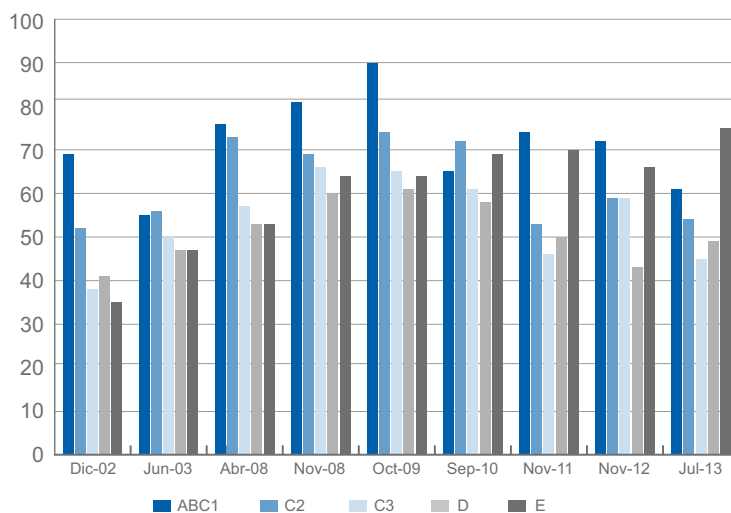
sobre la base de sus características generales y no únicamente considerando casos aislados, son escasos. Ciertamente, la labor policial ha sido criticada recientemente por la vehemencia en el actuar cuando los efectivos son llamados a disolver manifestaciones de ciudadanos que afectan el orden público. En estas situaciones la fuerza desmedida es difícil de desmentir dada la cobertura mediática, pero a la vez, son situaciones particulares en tanto el resguardo del orden público en el caso de las protestas representa solo una ínfima parte de la labor policial. Por eso, parece importante considerar primero el trato policial diario en el contacto con los ciudadanos, tanto denunciantes como detenidos. En esta línea, **se han conocido denuncias sobre falta de celo en la investigación o mala atención a víctimas, irregularidades en procesos de detención de personas, o directamente abuso o violencia contra los detenidos.**

Ante la existencia de denuncias por maltrato por parte de Carabineros, los tribunales civiles de justicia y el Ministerio Público sistemáticamente han resuelto entregar estos casos a los Tribunales Militares. Sobre este tema en particular, un reciente estudio del INDH (2014) indagó en procesos que se han tramitado en la justicia militar de denuncias de actos de violencia por parte de Carabineros, desde 1990 hasta 2011, en las regiones comprendidas entre Coquimbo y Los Lagos, ambas inclusive. Uno de los principales hallazgos de este estudio es que durante este periodo en Tribunales se han presentado 20.742 denuncias, con una tendencia al alza, especialmente desde el año 2004. Sobre estas, las tasas de sentencia condenatoria a Carabineros no superan el 1,78% de las denuncias presentadas.

Otro de los pocos estudios actualizados que ha indagado en las características del trato policial es “Denuncias por actos de violencia policial” (Fuentes, 2001), que destaca la existencia de importantes limitantes a la denuncia de actos de violencia indebida por parte de la policía. La primera de ellas es que este tipo de abuso muchas veces no es reconocido social ni culturalmente, sino que se considera “normal”. Habría también una limitante “socioeconómico-institucional”, que radica en el temor a represalias, en la des-

GRÁFICO 3

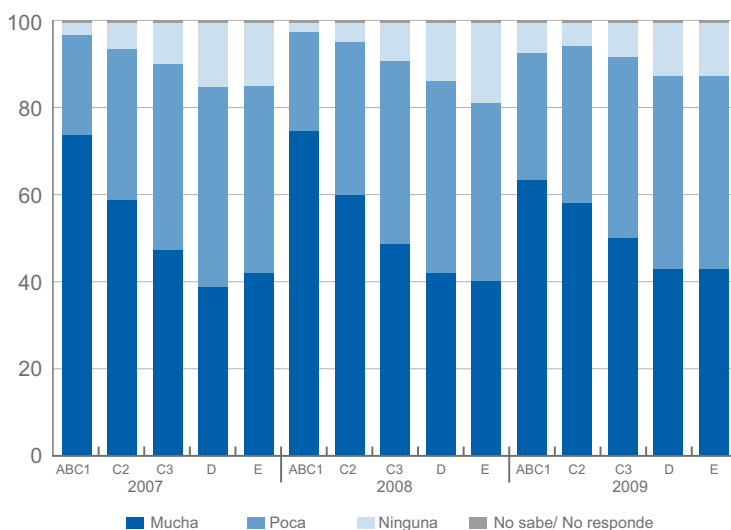
Confianza en Carabineros según nivel socioeconómico. “De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuánta confianza tiene Ud. en cada una de ellas?”. Se muestra la suma de los porcentajes de personas que respondieron “Mucha confianza” y “Bastante confianza”, 2002-2013



Fuente: Encuestas CEP 2002, 2003, 2009, 2011 y 2013; Encuestas Consorcio 2008, 2010 y 2013.

GRÁFICO 4

Nivel de confianza en Carabineros, 2007-2009



Fuente: ENUSC.

confianza en el sistema judicial y en la falta de medios económicos para acceder a una defensa legal. En tercer lugar, el universo de denuncia se reduce ante la incapacidad de cobertura de los organismos de protección del ciudadano. Por último, no habría confianza en el éxito de las denuncias debido a que se cuestiona el funcionamiento de la justicia militar.

Cabe señalar que tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones, especialmente durante la última década, han llevado adelante procesos de mejora de sus planes de formación orientados a hacer más cercano el trato con la ciudadanía y han tomado medidas concretas para acercar la labor policial a las diferentes comunidades. Así, hoy se promueve el acceso de los vecinos a los recintos policiales, se han mejorado las condicio-

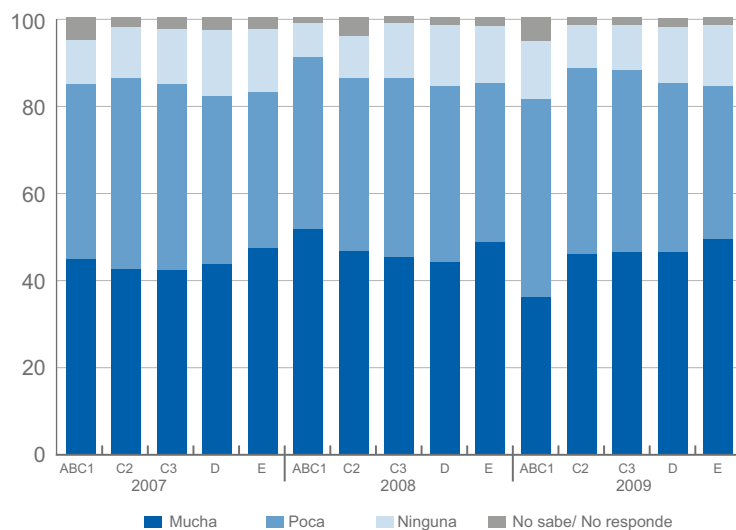
nes en las cuales se mantiene a los detenidos en las comisarías y se han acortado los tiempos de detención antes de la formalización de acusados.

El año 2010 tuvo lugar una reforma a la justicia militar (Ley 20.477), que excluyó completamente a los civiles de su jurisdicción. Anteriormente, personas ajenas a las instituciones armadas podían ser procesadas en tribunales militares, principalmente en casos en los cuales había algún tipo de agresión a personal uniformado. Uno de los ejemplos más conocidos de la aplicación de esta ley fue la detención y procesamiento de Humberto Palamara Iribarne, civil acusado de desacato por parte de tribunales militares. El caso llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde finalmente se falló en contra del Estado de Chile.

La nueva norma modificó aspectos relevantes en el actual sistema de justicia militar e introdujo enmiendas al Código de Justicia Militar (CJM). La Ley 20.477 indica: “En ningún caso, los civiles y los menores de edad estarán sujetos a la competencia de los tribunales militares. Ésta siempre se radicará en los tribunales ordinarios con competencia en materia penal”. La reforma legal no solo es aplicable a casos futuros, sino que las disposiciones transitorias son retroactivas, es

GRÁFICO 5

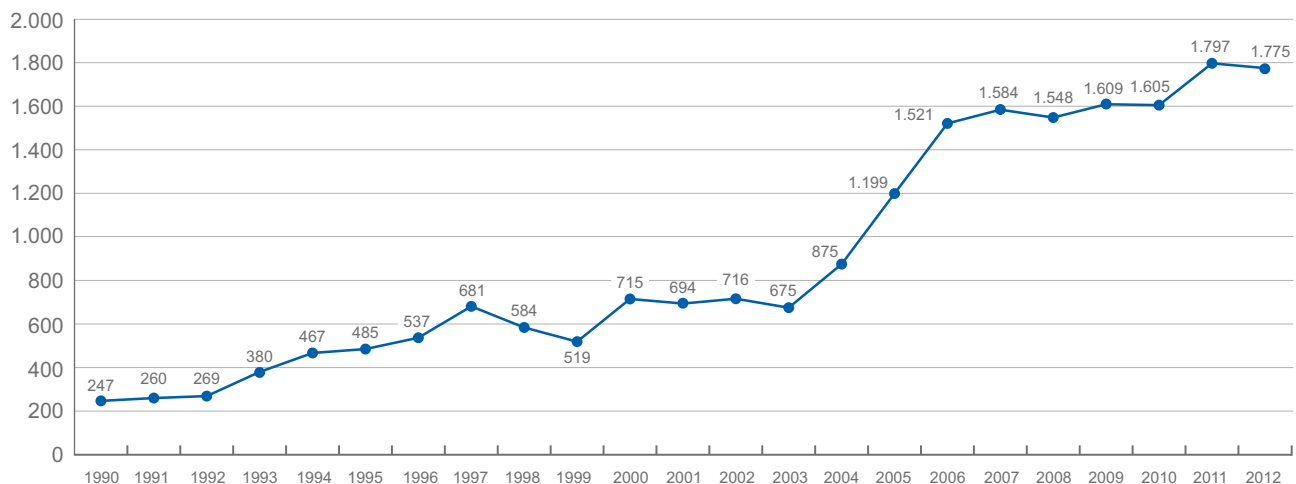
Nivel de confianza en Policía de Investigaciones, 2007-2009



Fuente: ENUSC.

GRÁFICO 6

Número de denuncias por año por violencias innecesarias entre la región de Coquimbo y de Los Lagos, 1990-2012



Fuente: Instituto Nacional de Derechos Humanos (2014).

decir, regulan la situación de aquellas causas ya iniciadas en que civiles fueron imputados por la justicia militar. De acuerdo con el *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2011*, de la Universidad Diego Portales (UDP), esta decisión implicó el traspaso de más de seis mil causas desde los tribunales militares a las fiscalías respectivas.

Pese a este avance, **la modificación legal mantuvo la competencia de tribunales militares para conocer delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden aun en el caso en que estén involucrados civiles, siempre que el delito esté tipificado en el CJM.**

Esto ciertamente incluye los casos de abusos y violencia de los cuales puedan ser acusados los efectivos policiales, además de otros delitos. Es cuestionable que en hechos que no se refieren directamente al resguardo de valores y conductas internas de las Fuerzas Armadas y de Orden, los efectivos policiales sean juzgados en tribunales especiales, incluso cuando las víctimas son civiles. Lo anterior se considera que está por debajo de los estándares internacionales que obligan a Chile. De hecho, la propia CIDH en 2011 declaró que esta modificación legal, a pesar de ser un avance, no satisface ni los estándares internacionales o lo ordenado por la propia Corte.

También es importante considerar que el discurso de las autoridades al mando de los temas de seguridad pública se ha centrado en el combate férreo a la delincuencia, lo que se ha traducido en un fuerte y permanente respaldo a las autoridades policiales y su accionar, cuestión que se acentúa cuando funcionarios policiales han perdido la vida en el ejercicio de sus funciones. Pero, en la contraparte, los procesos disciplinarios no son de conocimiento público, excepto cuando ocurre un hecho de relevancia mediática. Así ocurrió con el abuso de fuerza que aplicó Carabineros en las protestas de estudiantes secundarios que se extendieron entre mayo y junio de 2006 y durante prácticamente todo el año 2011.

En el contexto de las movilizaciones estudiantiles de los últimos años se ha evidenciado una reacción policial fuertemente represiva y la detención de gran cantidad de personas, en su

mayoría menores de edad, según pudo constatar, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estos hechos fueron tan preocupantes, que mediante un comunicado de prensa en 2011, sostuvo que el Estado de Chile debe “adoptar las medidas necesarias para asegurar el pleno respeto por los derechos a la libertad de expresión, a la reunión y a la manifestación, imponiendo solamente aquellas restricciones que resulten estrictamente necesarias y proporcionales y que toman en cuenta la obligación especial del Estado de garantizar los derechos de los estudiantes secundarios y universitarios”.

El INDH expresó su preocupación por el uso represivo de las detenciones; por los abusos que durante las mismas han denunciado mujeres universitarias y menores de edad, que acusan que funcionarios y funcionarias de Carabineros las obligaron a desnudarse mientras se encontraban detenidas; por el uso excesivo de gases lacrimógenos, y por hechos de violencia como la muerte del adolescente Manuel Gutiérrez tras ser alcanzado por el disparo de un funcionario de Carabineros, lo que provocó inicialmente una defensa corporativa de la institución. No obstante, días después se llamó a retiro a cuatro uniformados (entre ellos un general) por su responsabilidad en la cadena de mando en el hecho, en que el inculcado además había manipulado evidencia para exculparse. De acuerdo con el Instituto, las fuerzas de seguridad pública recurren con facilidad a la detención argumentando una perturbación grave de la tranquilidad pública, con el objeto de dispersar a los manifestantes e ir disminuyendo la intensidad y fuerza de las movilizaciones. Las cifras del Plan de Seguridad Pública (2010) del gobierno indican que “en los últimos 5 años Carabineros ha efectuado más de ochenta mil detenciones por desórdenes públicos. Esta cifra equivale a un promedio de más de dieciséis mil seiscientas detenciones anuales por esta causa”.

Tal como se discutió en los primeros capítulos de este Informe, otro foco de conflicto respecto del actuar de Carabineros ha sido su labor en las manifestaciones y ocupaciones de tierras por

parte del pueblo mapuche en la zona sur de Chile. Al respecto, diversas organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos persistentemente han condenado el actuar de carabineros a través de la recolección de diversos testimonios de mapuches agredidos por el uso desproporcionado de la fuerza policial. Por otro lado, estas mismas organizaciones han puesto su preocupación principalmente en la persistencia de este tipo de hechos, en tanto estas denuncias no han derivado en condenas judiciales por parte de las propias autoridades de carabineros a los funcionarios responsables.

Este tipo de denuncias han sido verificadas y avaladas por sucesivas visitas de relatores especiales de las Naciones Unidas, para los derechos humanos en 2003 y 2009, y sobre derechos humanos y contrterrorismo, que visitó el país en julio de 2013. En la declaración de este último se informa que **“El Relator Especial no tiene duda alguna que el uso de fuerza excesiva por parte de carabineros durante el transcurso de tales allanamientos [en comunidades mapuche] fue, hasta hace poco, usual e incluso sistemático.”** Para el Relator, esto se ha evidenciado en las frecuentes ocasiones en que Carabineros realiza allanamientos con un número desproporcionado de efectivos armados, los que en numerosas oportunidades han disparado armas no letales indiscriminadamente, afectando incluso a ancianos, niños e incluso lactantes. Por

otro lado, el Relator opinó que “el aspecto más alarmante de esta situación es la ausencia casi total de responsabilidad por los delitos supuestamente cometidos por los encargados de hacer cumplir la ley”, en tanto la responsabilidad de investigar estos hechos recae en tribunales militares, que hasta julio de 2013 no había realizado un solo enjuiciamiento a algún efectivo policial por uso de fuerza excesiva no letal en los operativos realizados en comunidades mapuche.

Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, a través de sus Informes Anuales y reportes de Misión de Observación, se ha mostrado permanentemente preocupado por los hechos de violencia física y psíquica ejercidos por parte de funcionarios de carabineros en contra de miembros del pueblo mapuche, especialmente niños, niñas y adolescentes. En este tipo de hechos de violencia también han sido denunciados efectivos de la Policía de Investigaciones, lo que ha sido confirmado por tribunales civiles, pero sin que a la fecha del Informe se reporten sanciones en contra de los responsables (Informe Anual 2013).

Sobre este tema, un avance ha sido la creación en 2011 por parte de Carabineros de un Departamento de Derechos Humanos, que ha realizado acciones a fin de promover el respeto por los derechos humanos por parte de funcionarios de carabineros y mejorar su relación con la comunidad.

¿Hasta qué punto la composición de las Fuerzas Armadas refleja la composición de la sociedad en general?

Uno de los principios fundamentales de la democracia es la igualdad de todos los ciudadanos para acceder a los puestos de poder y a las distintas instituciones del Estado. En el caso de las fuerzas armadas este aspecto es sumamente relevante, debido a los peligros que puede conllevar el que la ciudadanía perciba que el monopolio del uso de la fuerza está siendo ejercido por solo un sector de la población.

En este apartado se exponen las principales normas legales que regulan este tema, junto con algunas de las principales reformas en las prácticas que han apuntado a la inclusión de miembros de todos los sectores de la población, tanto en el ingreso de los cadetes como en la composición general de los cuerpos armados.

Históricamente, las escuelas matrices han hecho una distinción social entre el cuerpo de oficiales,

suboficiales y conscriptos. Hasta antes de 1973, las instituciones armadas se percibían como instancias de ascenso social. Luego de ello los requisitos de admisión para escuelas matrices se incrementaron –particularmente la cuota de incorporación y el pago de matrícula–, con lo que se tendió hacia un mayor elitismo que, sin embargo, se ha podido revertir en parte gracias a las políticas de incorporación de la mujer y de homologación de la formación militar con la educación superior.

Actualmente no existen estudios que permitan responder si la composición de las Fuerzas Armadas refleja la composición de la sociedad en general, ni sobre la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad en Chile. De todas maneras, algunas políticas institucionales han modificado la composición de las Fuerzas Armadas, como la reforma del servicio militar obligatorio, la incorporación de las mujeres y la modificación de la formación militar.

Normas y distancia social de las Fuerzas Armadas

Desde un punto de vista formal, la normativa chilena constitucional y legal garantiza desde 1990 el mismo acceso de todos los ciudadanos chilenos a las instituciones militares, así como el respeto de sus derechos humanos y ciudadanos. Por esta razón, debiese existir una cierta correlación entre la composición de las Fuerzas Armadas y de la sociedad. Sin embargo, la asociación entre las primeras y la dictadura militar, que violó sistemáticamente los derechos humanos de un sector de la población durante ese periodo, produjo un alejamiento entre una parte de la sociedad civil y el mundo militar. En segundo lugar, las Fuerzas Armadas han ejercido políticas institucionales que han restringido algunos derechos formalmente garantizados, situación que solo comenzó a cambiar desde mediados de la década de 1990.

El impacto del papel de las Fuerzas Armadas durante la dictadura con respecto a la relación con la sociedad ha sido corroborado por estudios de opinión pública para el lapso 1991-2007.

Entre otras, las principales conclusiones son que las Fuerzas Armadas chilenas son percibidas como instituciones legítimas, y que la percepción sobre el nivel de integración de los militares en la sociedad se ha incrementado en el mismo periodo. No obstante, el rol que desempeñaron durante la dictadura militar ha creado una *distancia social* importante, con valores polarizados, inversamente proporcionales según la identificación política en un eje izquierda-derecha. Asimismo, la *distancia social* varía según el nivel socioeconómico, todo lo cual señala aquellas debilidades a las que se debe atender para mejorar la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad en Chile.

Reforma al servicio militar

El maltrato –derivado en parte de las características propias del rigor físico de la profesión militar, pero también de una cultura autoritaria tolerante con los abusos que se vio exacerbada durante el régimen militar– constituyó una práctica informal, pero habitual, durante el entrenamiento de los soldados conscriptos hasta mediados de la década de 1990. Luego de la transición democrática, la sociedad chilena quedó alerta a las violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares. Adquirieron relevancia las denuncias por el deceso de conscriptos durante el cumplimiento del servicio militar obligatorio. Debido a lo anterior, durante la segunda mitad de la década de 1990 los gobiernos iniciaron un conjunto de políticas que permitieron terminar, en pocos años, con la tolerancia institucional a dichas prácticas.

La reforma al servicio militar obligatorio fue un proceso prolongado y gradual que al principio, en 1994, generó altos niveles de resistencia. Continuó en 2001, cuando el gobierno envió al Congreso la primera reforma global para el servicio militar obligatorio desde 1904, que fue promulgada el año 2005. Las modificaciones aprobadas apuntaron al sistema de reclutamiento (convirtiéndolo en voluntario, siendo obligatorio mediante sorteo solo de no completarse el contingente requerido) y a mejorar los beneficios de los reclutas, para fomentar la inscripción.

TABLA 4

Distancia social y autoidentificación política, 1991 y 2007

	Izquierda		Centro		Derecha	
	1991	2007	1991	2007	1991	2007
Poca distancia social	12,9	26,9	42,5	46,4	77,2	78,2
Mediana distancia social	50,0	36,7	50,0	29,8	18,8	12,3
Mucha distancia social	37,1	36,4	7,5	23,8	4,0	9,5

Fuente: Varas, Fuentes y Agüero, 2008.

TABLA 5

Distancia social y nivel socioeconómico, 1991 y 2007

	Alto		Medio		Bajo	
	1991	2007	1991	2007	1991	2007
Poca distancia social	36,4	36,2	35,5	48,9	50,4	49,3
Mediana distancia social	48,5	38,0	51,5	26,5	38,7	33,2
Mucha distancia social	15,2	25,8	13,1	24,6	10,9	17,5

Fuente: Varas, Fuentes y Agüero, 2008.

Incorporación de la mujer

La segunda reforma importante ha sido la incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas. Dicha política se vio profundizada durante el gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet, quien había ocupado con anterioridad el cargo de Ministra de Defensa. La Fuerza Aérea había iniciado el proceso abriendo el acceso de las mujeres a la carrera de oficial. Sin embargo, el resto de las instituciones solo permitía el acceso de las mujeres a escalafones de servicios especialmente como enfermeras y secretarías.

El año 2005, el Ministerio de Defensa en coordinación con las FFAA, emitió el documento sobre participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas, cuyo principal objetivo fue potenciar la contribución de las mujeres a las instituciones armadas e integrar esta temática a la Política de Defensa. Orientaron este proceso los principios de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la participación integrada en las actividades profesionales, la competencia profesional, la equidad en el trato, el liderazgo en la conducción del proceso de integración y la incorporación permanente a la planificación institucional (Villalobos, 2009).

El resultado global fue que, al concluir esa etapa, el conjunto de las Fuerzas Armadas había institucionalizado —por primera vez en la historia del

país— el acceso a la carrera profesional militar en condiciones similares a las de los hombres, con algunas excepciones. Esto es, a todas las escuelas matrices, de oficiales y suboficiales, así como al servicio militar obligatorio, y a las especialidades primarias y la mayoría de las secundarias.

En el caso del Ejército, las mujeres ingresaron en 1974, pero en una escuela distinta a la de hombres, ingresando a la Escuela Militar solo en 1995, donde las dos primeras promociones podían optar al servicio femenino, que tiene una mención en finanzas y otra en relaciones públicas/instructora, y sin acceso a armas ni servicios. Desde 1997 pudieron optar por material de guerra, intendencia y servicio femenino, y aquellas que estaban en servicio femenino con mención finanzas, pasaron a intendencia, con la facultad de encargarse de la logística y del abastecimiento.

Posteriormente, con el cambio curricular de la Escuela Militar del año 2001, las mujeres en servicio pudieron acceder a las armas de apoyo al combate así como a los servicios de Intendencia y Material de Guerra, pero manteniendo las armas de Infantería y Blindados reservadas exclusivamente al personal masculino (Ministerio de Defensa Nacional, 2010). Al mismo tiempo, comenzaron a estudiar cuatro años al igual que los hombres, pues las promociones de 1995 al 2000 estuvieron por dos años. La limitante del servicio femenino en aquellos años era que sólo podían llegar al grado de coronel. Sin embargo, hay oficiales femeninas de las primeras generaciones que se formaron en intendencia y que han ingresado a la Academia Politécnica, pudiendo eventualmente llegar a ser generales.

En la Armada el año 2003, con la incorporación a los servicios profesionales de Justicia, Sanidad Naval y Sanidad Dental, las mujeres comenzaron a participar en similares condiciones que sus compañeros. El año 2007 ingresa la primera generación de mujeres a la Escuela Naval, pudiendo optar a las especialidades de Ejecutivos, Ingenieros, Litoral y Abastecimiento; en tanto, las especialidades de Infantes de Marina, buzos y faros se mantienen abiertas exclusivamente para los hombres (Villalobos, 2007). En tanto,

en 2009 se abrió el ingreso de mujeres a los cursos regulares de la Escuela de Grumetes y la Escuela de Especialidades (Ministerio de Defensa Nacional, 2010).

En la Fuerza Aérea, el año 2000 las mujeres ingresan a la Escuela de Aviación, en las mismas condiciones que sus pares hombres (Villalobos, 2007). Es decir, pueden acceder a los escalafones de Oficiales de Aire, Ingenieros, Defensa Antiaérea, Telecomunicaciones e Informática y Administración, así como sus equivalentes en el cuadro permanente, la única excepción siendo la especialidad de radar (Ministerio de Defensa Nacional, 2010) .

A diferencia de lo que ocurre en las Fuerzas Armadas, Carabineros ha integrado a las mujeres plenamente desde el 16 de julio de 1962, cuando la institución formó su primer curso de oficiales de escalafón femenino. Luego, en 1975, se realizó el primer curso de aspirantes a oficiales en la Escuela de Carabineros. En 1990, las oficiales del escalafón femenino accedieron a los cursos de la Academia de Ciencias Policiales, con lo que quedaron facultadas para acceder a grados superiores. Ello se ratifica en 1998, cuando la primera carabinera fue investida como general del escalafón femenino, quedando a cargo de la Dirección Policial de la Familia. Finalmente, en 2005 se aprobó la Ley 20.034, que unifica los escalafones femenino y masculino de oficiales de fila de orden y seguridad.

Así como se ha avanzado en el proceso de integración de las mujeres a las FFAA y fuerzas de Orden y Seguridad, también se ha generado un aumento gradual de la participación de éstas en Operaciones de Paz. En total, 135 mujeres han participado en OPAZ desde 1997 al 2012. El contingente femenino ha estado en Haití, Bosnia-Herzegovina y Kosovo.

Consecuentemente con esto, el año 2008 se estableció un acuerdo triministerial, liderado por el Ministerio de Defensa, para implementar la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad (2000). Esta es la primera resolución emanada

TABLA 6

Participación de mujeres en Operaciones de paz en Haití, 2004-2012

Período	Ejército	Armada	FACH	Carabineros	PDI	EMCO	Total
2004	6	0	0	3	0	0	9
2005	3	0	2	1	0	0	6
2006	6	1	3	0	0	1	11
2007	10	0	2	0	0	0	12
2008	10	0	2	1	0	0	13
2009	8	0	4		1	0	13
2010	14	0	8	3		0	25
2011	13	1	2	2		0	18
2012	17		4	2	2	0	25
Total	87	2	27	12	3	1	132

Fuente: Subsecretaría de las FFAA del Ministerio de Defensa Nacional. Julio, 2012.

del Consejo que aborda en forma específica el impacto de la guerra sobre la mujer y la contribución de ésta a la resolución de conflictos y la paz sostenible. Sus objetivos principales son 1) protección especial de mujeres y niñas en situaciones de conflicto y postconflicto, y 2) participación de las mujeres en los procesos de paz y toma de decisiones en materia de paz y seguridad internacional (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2000).

La Resolución 1325 hace un llamado a:

- Incrementar la representación de las mujeres en todos los niveles de decisión en prevención, manejo y resolución de conflictos;
- Atender las especiales necesidades de protección de las mujeres en los conflictos, incluyendo refugiadas;
- Incrementar el apoyo a mujeres constructoras de la paz;
- Impedir la impunidad para los crímenes de guerra cometidos en contra de mujeres, incluyendo violencia basada en género;
- Adoptar una perspectiva de género en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, y en los procesos de pos conflicto; y
- Adoptar una perspectiva de género en informes de Naciones Unidas y en Misiones del Consejo de Seguridad.

El año 2009 se presentó, en el país, el Plan de Acción Nacional para implementar dicha

TABLA 7

Presencia de mujeres en máximos cargos jerárquicos de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, 1995, 2005 y 2010

	1995		2005		2010	
	Número de mujeres en altos cargos jerárquicos	% que representa del total	Número de mujeres en altos cargos	% que representa del total	Número de mujeres en altos cargos	% que representa del total
Ejército	0	0%	0	0%	0	0%
Armada	0	0%	0	0%	0	0%
Fuerza Aérea	0	0%	0	0%	0	0%
Carabineros	0	0%	0	0%	1	3%
PDI	0	0%	1	5,9%	1	5%

*Se consideraron los cargos de general en el caso del Ejército, la Fuerza Aérea y Carabineros; los cargos de almirante y vicealmirante en el caso de la Armada, y los cargos de director y prefecto en el caso de la PDI.

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2010.

Resolución, constituyéndose en el primer país de Latinoamérica en asumir esta tarea. En el Plan confluyen compromisos del Ministerio de Defensa, Relaciones Exteriores y Servicio Nacional de la Mujer, que son instituciones coordinadoras. También participan el Ministerio de Salud, Educación y Desarrollo Social (Téllez, 2009). Cada Ministerio estableció compromisos institucionales y acciones intersectoriales que se estructuran según sus cuatro objetivos (Minrel, Defensa Nacional y Sernam, 2009):

1. Promover la incorporación de la perspectiva de género en la comprensión y el abordaje de los procesos de prevención de conflictos, situaciones de conflicto y post-conflicto.
2. Respetar, garantizar y proteger los derechos de las mujeres y niñas en situaciones de conflicto y postconflicto.
3. Generar condiciones para la participación equitativa de mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones en materia de paz y seguridad internacional.
4. Potenciar la coordinación de esfuerzos desarrollados a nivel internacional, intersectorial y con la sociedad civil.

Para el seguimiento se estableció como entidad responsable, a nivel político, al Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades

(integrado por los Ministros Secretario General de Gobierno, de Economía, de Desarrollo Social, de Salud, de Educación, de Justicia, de Trabajo, de Interior y Seguridad Pública, y de la Mujer) y, en el plano técnico, al Comité Interministerial conformado por las instituciones coordinadoras (Minrel, Defensa Nacional y Sernam, 2009).

Actualmente, el Plan se encuentra en etapa de implementación y se evalúa por parte del Ministerio de Defensa Nacional una reestructuración del mismo.

Este Plan tiene una visión integral que incorpora un enfoque de género, de derechos y de participación. Esto no implica sólo aumentar la participación de mujeres en operaciones de paz, sino también desarrollar mayores competencias en materias de género por parte de todo el personal de las instituciones de la Defensa involucrado en esa actividad

(LDN, 2010)

En lo que respecta a la presencia de mujeres en los máximos cargos jerárquicos de las distintas Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, se puede apreciar que en la actualidad es prácticamente nula y que se ha mantenido estable durante los últimos quince años. Esto puede deberse a la tardía incorporación de las mujeres a las escuelas de formación de oficiales, por lo que es esperable que las generaciones de menor antigüedad en cada institución incorporen una mayor participación femenina.

Formación militar

Tras la promulgación de la ley general de educación (LGE) el año 2009, se ha ampliado el acceso a la profesión militar. La ley reconoció a las academias de las Fuerzas Armadas como instituciones de educación superior que entregan licenciaturas. A partir de entonces, las academias militares otorgan grados académicos y sus alumnos acceden a las mismas políticas de financiamiento de las instituciones de educación superior del país. Antes de la reforma, las escuelas de oficiales constituían una carrera muy diferente a la que seguía el resto de los

jóvenes de la educación secundaria chilena, puesto que separaba a los jóvenes de los colegios antes de terminar esa etapa y los formaba en un sistema educativo y profesional separado de la vida civil. Con los cambios introducidos, es posible esperar una transformación importante en la estructura social de la profesión militar, así como en la relación a largo plazo entre las Fuerzas Armadas y la sociedad. Aunque no se conocen evaluaciones detalladas al respecto, la formación militar probablemente cuente con los mismos sesgos que se observan en la educación superior en Chile, en torno al nivel socioeconómico de quienes logran ingresar y egresar de las Fuerzas Armadas.

Con las tres reformas señaladas, junto con la normalización de la relación civil-militar, es posible afirmar que se ha producido un avance gradual, aunque probablemente incompleto, hacia una mayor simetría entre la composición de las Fuerzas Armadas chilenas y la composición de la sociedad chilena. Por ejemplo, los requisitos establecidos por la Escuela Militar (condiciones físicas y académicas) afectan el perfil de los cadetes que finalmente ingresan, dado que el rendimiento académico tiene una fuerte correlación con el nivel socioeconómico.

En el aspecto económico, el cambio fue favorable porque le permitió a la Escuela ampliar las opciones de financiamiento de la carrera. Gracias a ello, los aspirantes pueden optar a becas y al crédito universitario en las mismas condiciones que quienes eligen estudiar en universidades o centros de formación técnica. En todo caso, el impacto de esta alternativa en términos de que llega a diversos grupos socioeconómicos debe relativizarse, pues el costo mensual de la matrícula es de poco más de quinientos veinte dólares, cuando el sueldo mí-

nimo ronda los cuatrocientos dólares (210.000 pesos en 2014). El crédito se otorga a familias cuyo ingreso no supere las doscientas unidades de fomento (aproximadamente 8.800 dólares), además, como lo otorga la banca privada, ésta exige antecedentes comerciales que no todas las familias pueden cumplir. En definitiva, el costo de la formación militar es una barrera de entrada para muchos, al igual que el alto costo de las carreras universitarias, con la diferencia de que la matrícula de la Escuela Militar cubre, junto con la formación académica, la estadía de los cadetes, lo que se traduce en alojamiento, alimentación, ropa, entre otros ítems.

Aunque no se cuenta con información suficiente para obtener conclusiones robustas al respecto, el hecho de que los cadetes tengan que financiar una carrera de cuatro años por un total de 12 millones de pesos (US\$24.000) hace suponer que debiese tratarse de grupos socioeconómicos medios y, en algunos casos, medio-altos. Que prácticamente no existan cadetes provenientes de grupos originarios (cuando en Chile su porcentaje alcanza al 9% o 10%) o que menos del 4% provenga de una religión protestante (cuando a nivel nacional representan más del 15%), ciertamente contribuye a sustentar la hipótesis de que en la Escuela Militar el perfil sociodemográfico no coincide con la heterogeneidad que caracteriza a la sociedad chilena actual.

Una encuesta realizada en 2008 por la Universidad Católica a alumnos de la Escuela Militar y de la Escuela de Aviación, indica que al menos el 50% de los futuros oficiales proviene de hogares de clase media, que han estudiado en colegios privados y particulares subvencionados, y que sus padres son —en un porcentaje importante— técnicos o profesionales universitarios (Carbone y Pomar, 2008).

¿En qué medida el país está libre del accionar de unidades paramilitares, de ejércitos privados, de milicias y de mafias criminales?

El monopolio del uso de la fuerza es una de las características fundamentales de los estados modernos, que le permite establecer los distintos acuerdos políticos y económicos que la comunidad política ha alcanzado, y que en el caso de nuestros países, son de carácter democrático representativo. La existencia de grupos ajenos al Estado es una amenaza directa al ejercicio del estado de derecho y limita la capacidad del Estado de penetrar efectivamente en la población a través de las leyes, sus políticas y programas.

En este apartado se discute en torno a la existencia de grupos que amenacen a los ciudadanos mediante el uso de la fuerza, que en Chile hacen referencia principalmente a grupos ligados al narcotráfico, la seguridad privada y los grupos terroristas.

En Chile no se reconocen amenazas serias a la seguridad nacional ni a la integridad de las personas producto de la acción de aparatos criminales o de grupos paramilitares organizados que funcionen al margen de la ley. No se han identificado grupos paramilitares ni ejércitos privados o milicias.

Además, no existen en el país zonas o territorios que se encuentren bajo el control de grupos organizados ajenos al gobierno, o bien, territorios en que el Estado y las leyes no sean respetados. Tampoco se reconocen ámbitos de la vida social sujetos al accionar de grupos violentos que se encuentren al margen de la ley. Derechos básicos como el derecho a la vida, el de libre circulación, el de propiedad —los cuales suelen ser afectados por el accionar de estos grupos— están garantizados en todo el territorio.

Esto no impide que la actividad criminal, que es combatida a diario por las fuerzas policiales, pueda tener una mayor presencia en ciertos lugares y que se encuentre mejor organizada en ciertas localidades de las grandes ciudades.

Narcotráfico

En materia de narcotráfico, tradicionalmente no se ha considerado al país como lugar de producción o destino de drogas en el mundo. A pesar de ello, en el Informe 2013 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) Chile ha aparecido entre la ranking de países más mencionados como procedencia en casos individuales y marítimos de incautación de cocaína entre los años 2001 y 2012 (18° y 20° lugar, respectivamente). Además de esto, el narcotráfico local es otro problema que preocupa a las autoridades policiales nacionales y que representa una amenaza desde el punto de vista de la organización criminal debido a lo lucrativo del negocio ilícito y a la mayor disposición de recursos para eludir la ley, para enfrentarse a las unidades policiales y para ejercer influencia sobre ciertos territorios.

Si bien el Estado no ha perdido la posibilidad de intervenir en aquellas localidades donde la influencia de los carteles locales es alta, se reconoce que en sectores específicos de algunas comunas de grandes ciudades y en ciudades cercanas a la frontera con Bolivia, la labor policial es más compleja y las detenciones más frecuentes, por lo que la presencia del Estado puede ser mal recibida y obstaculizada. Nuevamente, estas dificultades no alcanzan niveles en los que el Estado de derecho no se vea respetado, pero sí afectan la calidad de vida de los habitantes de algunos barrios. Estos barrios son identificados como críticos en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2010-2014, en tanto “el tráfico de drogas y los altos niveles de violencia y/o temor afectan severamente las actividades cotidianas de sus residentes o de las personas que los frecuentan” (Ministerio del Interior, 2010: 58). En dichos barrios se enfoca especialmente, y seguirá perfeccionándose, el trabajo policial y de los programas de prevención del gobierno.

En el caso chileno, los sectores en que se observó la consolidación de bandas de traficantes organizadas a comienzos de la década de 1990 estu-

vieron caracterizados por la falta de integración económica y social. Además, la emergencia de redes de protección particulares y la creación de capital social por parte de estos grupos, permitieron que se generara una base contraproducente de influencia y mayor aceptación dentro de la comunidad. Al mismo tiempo, la presencia de estos grupos en las “poblaciones” ha contribuido a la estigmatización de estos barrios, ubicados mayoritariamente en el sur de Santiago, que se perciben como lugares habitados y controlados por narcotraficantes y consumidores, lo que perjudica aun más a los barrios, en los que prevalecen las condiciones de mayor vulnerabilidad, tales como la baja posición socioeconómica, el desempleo y la deserción escolar.

Los antecedentes indican que la presencia de mafias criminales en Chile está estrechamente relacionado con el narcotráfico, con raíces más fuertes en lo local que en su dimensión transnacional (Schulz y Zúñiga, 2009). En Chile, el crimen organizado no se ha desarrollado a escalas comparables con otros países de América Latina. El único ámbito en el que se observa una incidencia significativa de esta forma de delincuencia es en el narcotráfico, e incluso allí el grado de sofisticación y complejidad es menor, dependiendo del destino del estupefaciente. En este marco, se debe distinguir entre los grupos que emergieron en el contexto del tránsito de la cocaína de aquellos que cubren el abastecimiento local. Mientras que los primeros muestran un componente transnacional importante, los segundos están limitados tanto en lo operacional como en su extensión geográfica. Es decir, se ubican en centros urbanos relativamente marginales, estructurados alrededor de familias o clanes, con cierto control solo sobre la distribución de la droga en una zona particular. Al parecer, el crimen organizado se manifiesta esencialmente en el narcotráfico y sobre todo como un negocio, pero no se han hallado evidencias de redes de corrupción relevantes en el Estado.

En términos de organización, si bien en Chile las bandas delictuales están jerárquicamente

estructuradas, tienden a estar formadas por un círculo cerrado de personas, que compiten entre ellas dentro de espacios geográficos y socioculturalmente definidos. Es posible que el mayor grado de penetración de las agencias de la imposición de la ley en Chile sea la razón por la cual no se han formado grupos mayores en estos sectores. En este contexto, es además sumamente ilustrativo que tanto funcionarios de la PDI como de Carabineros han asociado la falta de movilidad social y la segregación geográfica entre los diversos estratos socioeconómicos en Santiago como explicación alternativa. Es decir, aunque el poder económico es la base para la influencia dentro de la población, no brinda una herramienta para el ascenso social dentro de la sociedad chilena, lo que impone una barrera al impacto de estos grupos en las instituciones públicas que, tal vez, está ausente en otras sociedades menos fragmentadas.

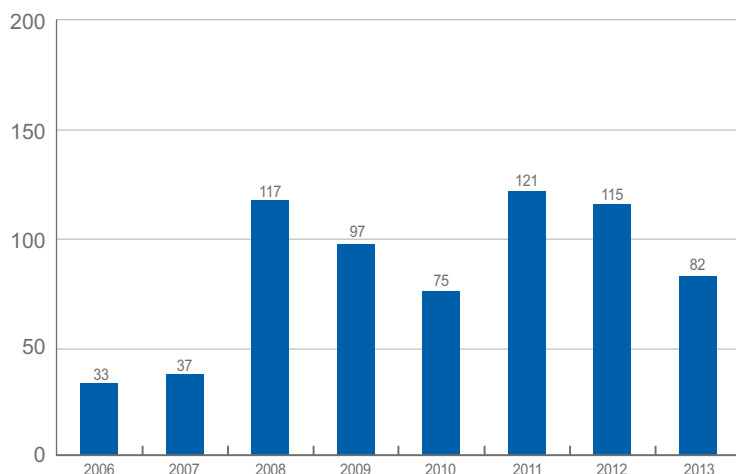
Seguridad privada

Como se ha mencionado, no existen “ejércitos privados”, pero se ha detectado un incipiente crecimiento de esta industria que, en el caso chileno, es el resultado de la brecha entre las expectativas del nivel de seguridad demandado por los ciudadanos y la seguridad que se percibe que es capaz de proveer la fuerza policial.

Otro factor que ha favorecido la expansión de este sector dice relación con las características propias del mercado laboral chileno: mecanismos como la flexibilización del trabajo y la subcontratación han favorecido el desarrollo de diversas empresas asociadas al rubro. Durante 2010, fueron 37.074 guardias los que trabajaron con contrato directo en empresas, y 84.999 que lo hicieron prestando servicios a empresas de recursos humanos –guardias y vigilantes (Lee, 2010). Como marco de referencia, el total de más de 120 mil guardias de seguridad en 2010 son más del doble del total de carabineros desplegados en el país durante ese mismo año (Ministerio del Interior, 2011). Existen más de mil empresas autorizadas para operar como prestadoras de servicios de recursos humanos, y casi la mitad de ellas (43%) se ubican en la Región Metropolitana (Lee, 2010).

GRÁFICO 7

Delitos calificados como Atentado explosivo o incendiario por el Ministerio Público, 2006-2013



Fuente: Ministerio Público.

Una de las principales problemáticas asociadas a la seguridad privada en Chile es la dispersión de las normas que la regulan. Es necesario contar con una legislación que contemple todas aquellas áreas donde no existe un marco normativo de acción.

Como se aprecia, el nivel de riesgo del Estado y de la democracia chilena frente a cuerpos armados ilegales es muy bajo. En el ámbito criminal, se reduce a pequeñas bandas de narcotráfico que operan en determinadas poblaciones y en las ciudades más grandes.

Grupos terroristas

Otro tipo de delitos que ha generado alarma en las autoridades e importante atención mediática es la colocación de artefactos explosivos o incendiarios de fabricación casera y su posterior detonación. Estos hechos han ocurrido principalmente en la capital del país, han afectado a entidades bancarias, al comercio y a instituciones públicas y privadas, en horarios en que no hay afluencia de público. Han causado un importante daño material a la propiedad, han cobrado la vida de un joven que transportaba un explosivo y mutilado a otro, además de causar lesiones leves a algunos testigos. En varios casos se han encontrado panfletos que adjudican la autoría de los atentados a grupos contrarios al sistema económico.

De acuerdo a la información de delitos ingresada al Ministerio Público, entre 2006 y 2013 se registraron en el país 677 delitos de atentado explosivo o incendiario. No obstante, los organismos encargados de su investigación han logrado identificar fehacientemente a los autores de muy pocos atentados, y los tribunales de justicia han desestimado las acusaciones que apuntaban a la existencia de organizaciones de carácter terrorista en estas acciones. A pesar de la gran cobertura de estos hechos por parte de los medios de comunicación, así como de la alta prioridad en la agenda pública de algunas autoridades, estos grupos no alcanzan a componer una milicia, un ejército privado ni una organización de tipo terrorista que opere en forma coordinada en el país.

CONCLUSIONES

El golpe militar de 1973 y la posterior dictadura significó una expansión de los espacios donde las Fuerzas Armadas y la policía tomaban decisiones y ejercían influencia, más allá del ámbito de la seguridad interna y externa. Dicho ámbito de influencia quedó en gran medida consagrado en la Constitución Política de la República diseñada durante el régimen militar, y no se redujo automáticamente al final de ese gobierno. Una vez reinstaurada la democracia, comenzó un proceso complejo que buscaba generar confianza y acercamiento entre el mundo militar y la autoridad civil, a la vez que se promovían reformas que buscaban asegurar el poder de las autoridades electas por sobre la jerarquía militar y policial. **A más de veinte años del fin de la dictadura, el proceso de fortalecimiento del control civil sobre la seguridad se encuentra avanzado a un punto donde se puede responder la interrogante con que comienza este capítulo en forma positiva: las fuerzas militares y policiales se encuentran hoy bajo el control civil.**

El marco institucional y legal que se ha logrado configurar desde el retorno a la democracia establece expresamente la subordinación de las Fuerzas Armadas y de Carabineros a la autoridad civil e instituye prerrogativas presidenciales que permiten ejercer de manera efectiva el liderazgo del sector. En la práctica, las instituciones se muestran obedientes a los lineamientos establecidos por los ministerios encargados de cada sector, si bien en algunas áreas aún actúan con

amplia autonomía. Este avance se ha logrado a través de reformas legales y a la modernización y especialización de la institucionalidad ministerial, pero también gracias al estrechamiento de la relación entre civiles y militares, producido por las necesidades de trabajo conjunto durante todo el periodo.

Sin embargo, el control civil sobre las fuerzas armadas sigue siendo incompleto en ciertos ámbitos. Por ejemplo, en el área de asignación de recursos continúa vigente un sistema de toma de decisiones que escapa al control parlamentario y otorga una autonomía innecesaria a las instituciones armadas. En otros ámbitos, como el de la supervisión sobre la planificación estratégica, la transparencia y la justicia militar, el liderazgo civil es insuficiente. Las posibilidades de ejercer control ciudadano sobre el accionar de las instituciones militares también resulta complejo, si bien se reconoce el avance producido por la ley de transparencia y acceso a la información. Existe todavía una cierta cultura de opacidad en el sector, que confunde y mezcla aquello que es de interés público con lo que debe ser secreto porque finalmente pone en riesgo la seguridad del país. Reconocer dichos déficits como una debilidad de la democracia aportará a hacerlos parte de una agenda compartida de mejoras del sector, avanzando hacia una situación de control civil del sector que conjuga autoridad efectiva con capacidad y conocimiento adecuado en materia policial y de defensa.

Anexo metodológico

El presente informe es una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile, que ha tenido el objetivo de evaluar la calidad de la democracia en nuestro país. Esta también ha contado con el financiamiento del Centro de Gobernabilidad del PNUD en Oslo y el Gobierno de Chile en el marco del Programa País 2007-2009 y 2011-2014.

Este Informe se elaboró a partir de la estrategia global del PNUD en materia de evaluaciones de gobernabilidad *-governance assessments-* y de la propuesta metodológica específica para evaluaciones a la democracia desarrollada por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) *-State of Democracy Assessments-*.

El informe se estructura en torno a los grandes ejes temáticos en que se basa el concepto de democracia y en un conjunto de preguntas específicas diseñadas por IDEA y adaptadas o complementadas con preguntas pertinentes para el caso de Chile. En concordancia con los objetivos generales del PNUD, el Informe es una evaluación nacional que ha contemplado la participación de una amplia gama de expertos, académicos y actores políticos en sus distintas etapas de elaboración.

A continuación se explica el enfoque metodológico, las distintas etapas consideradas en la elaboración, así como los instrumentos de recolección de información y datos utilizados en la elaboración de este Informe.

El enfoque del PNUD en evaluaciones a la gobernabilidad y democracia (governance assessments)

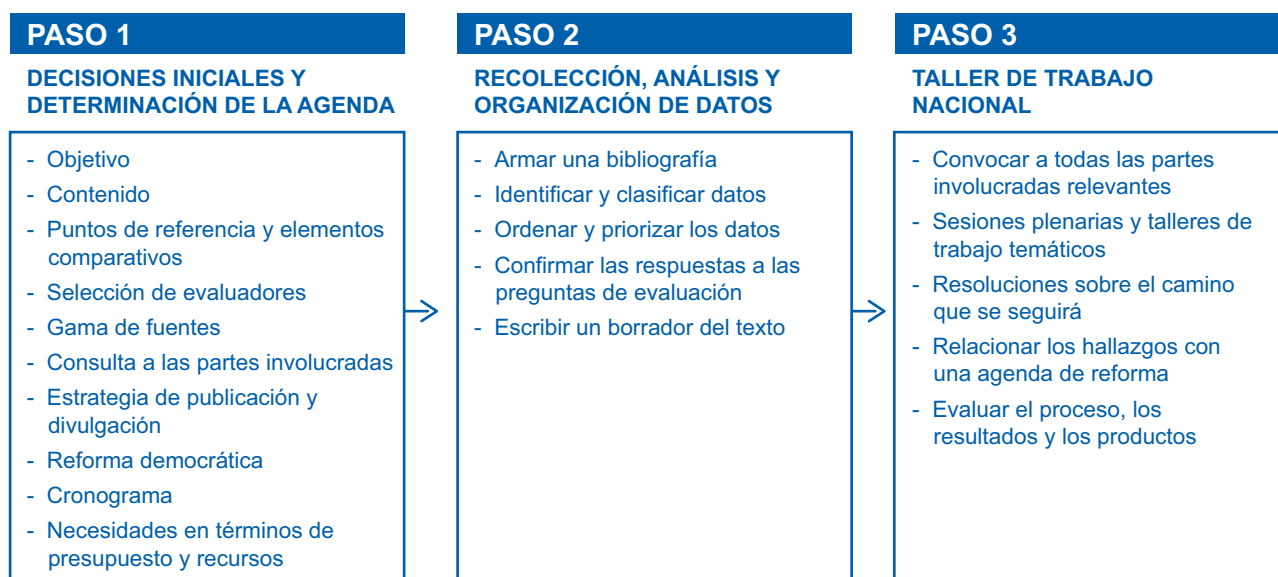
El PNUD, a través de su Programa Mundial sobre el Desarrollo de Capacidades para las Evaluaciones y Mediciones de Gobernabilidad Democrática (*Global Programme on Capacity Development for Democratic Governance Assessments and Measurements*), busca ayudar a los países a generar diagnósticos anclados en metodologías que cumplan con altos estándares de rigor académico, y que estén al servicio de la discusión y deliberación de los actores nacionales. Con ese objeto se proporciona el diseño y la aplicación de indicadores de gobernabilidad, de modo que los actores nacionales relevantes puedan monitorear el rendimiento de las reformas y que así estas refuercen la democracia.

El rol del PNUD relacionado con el fomento de las capacidades de evaluación y monitoreo es integrar, por un lado, un proceso desarrollado por actores nacionales, de gobierno y de la sociedad civil, para que definan qué se debe evaluar y de qué manera, y por otro lado, armonizar estas evaluaciones con los planes nacionales de la estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros compromisos internacionales a los que haya suscrito el país.

El PNUD establece diez rasgos centrales que deben incluir las evaluaciones de gobernabilidad democrática efectivas, entre los que destacan

FIGURA 1

Los pasos de International IDEA para la evaluación de una democracia



Fuente: International IDEA (2009).

que la metodología de trabajo se ajuste al rigor técnico y científico de los estándares internacionales; la selección y producción de indicadores a través de un proceso transparente, participativo e inclusivo, recolectados mediante un procedimiento institucionalizado; el especial énfasis en temas relacionados con la pobreza, el género y en grupos vulnerables del país; la amplia publicidad y distribución de los resultados de la evaluación, y la realización de evaluaciones periódicas, que aseguren una supervisión prolongada del desempeño de la gobernabilidad.

El enfoque de IDEA Internacional para elaborar evaluaciones a la democracia

La organización intergubernamental Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral IDEA (IDEA International) tiene como objetivos fortalecer las instituciones y procesos democráticos, y apoyar la búsqueda de una democracia más sostenible, efectiva y legítima. Las evaluaciones a la democracia impulsadas por IDEA Internacional se proponen evaluar la calidad de la democracia a partir de la presencia de dos valores rectores en las instituciones y procesos políticos

del país: el *control popular* y la *igualdad política*. Estos principios son transversales a los objetivos que persiguen todos los actores democráticos de todos los tiempos: “Lograr que el control popular sobre la toma de decisiones sea más eficaz y más inclusivo; eliminar los monopolios de las elites sobre la toma de decisiones y sus beneficios; y superar obstáculos tales como los de género, grupo étnico, religión, idioma, clase, riqueza, etcétera, que impiden el ejercicio igualitario de los derechos cívicos” (Beetham y otros, 2008). La forma en que estos principios determinan y están presentes en las instituciones y procedimientos del gobierno representativo son los *valores que operan como mediadores*: participación, autorización (a representantes y autoridades), representación, responsabilidad (*accountability*), transparencia, capacidad de respuesta y solidaridad.

Considerar la metodología de IDEA conlleva una serie de ventajas. La principal de ellas es su flexibilidad, de modo que los grupos de trabajo evalúen la democracia de su país teniendo en mente la particularidad de cada uno de los casos, sin que en el camino se pierda la comparabilidad con otros países. Su flexibilidad ha quedado demostrada en la variedad de democracias que se han evaluado a través de este método, entre las

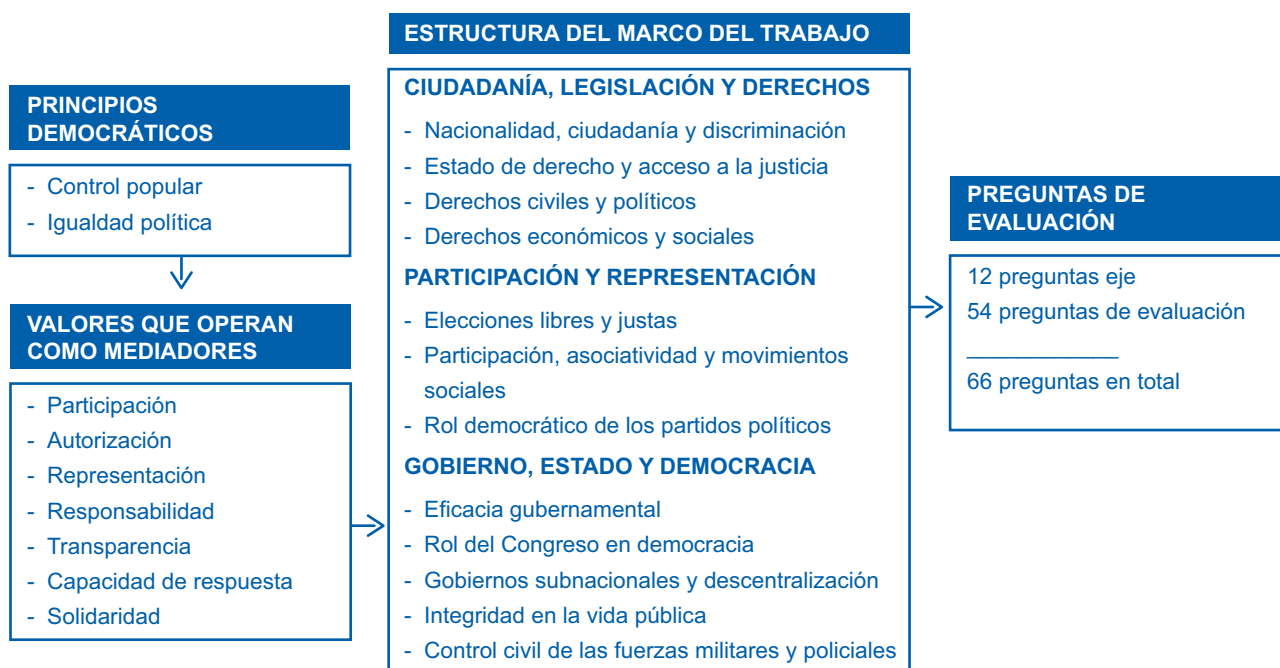
que se cuentan países tan diversos como Corea del Sur, Australia, India, Irlanda, Italia, México, Nueva Zelanda, Reino Unido y Perú, entre otros.

La estrategia de evaluación propuesta por IDEA se basa en tres pasos, que han sido fundamentales en los países donde se ha aplicado. En primer lugar, se debe generar un espacio capaz de tomar las decisiones iniciales y de elaborar una agenda para el proceso de evaluación, y que se realicen definiciones tan importantes como los elementos de referencia que se utilizarán, el equipo de trabajo a cargo, los recursos disponibles, entre otros aspectos. En segundo lugar, es importante la recolección, análisis y organización de la información que forma el núcleo central de estas evaluaciones, y cuya realización está determinada por la capacidad de los actores y los recursos disponibles, establecidos en la primera etapa del proyecto. Finalmente, IDEA plantea la necesidad de difundir eficazmente el Informe, de tal manera que a partir de sus conclusiones se generen reflexiones en todas las partes involucradas, los medios y la sociedad civil, que sean conducentes al diseño e implementación de reformas políticas.

La evaluación en Chile: proceso de elaboración y decisiones metodológicas

La amplia correspondencia entre los objetivos y las estrategias del PNUD e IDEA International posibilitó seguir la estructura de análisis de esta última para la presente Auditoría. La propuesta de trabajo de IDEA se basa en una serie de *preguntas de evaluación* que se caracterizan por su formulación amplia y su redacción en forma comparada, de tal modo que permite abordar de manera parcelada el grado de avance de las distintas áreas de la democracia en torno a los valores y principios democráticos, ya sea en contraste con otros casos nacionales, o en comparación con el propio país mediante una revisión de su evolución en el tiempo. De la totalidad de 75 preguntas que contempla la propuesta inicial de International IDEA, se realizó en conjunto a los 4 centros de pensamiento asociados al proyecto más amplio, una selección inicial de temas y preguntas, de modo de enfocar el trabajo en los temas más relevantes para la democracia del país. Posteriormente, se realizaron nuevas

FIGURA 2
Esquema de trabajo



Fuente: Actualizado a partir de propuesta de International IDEA (2009).

modificaciones al listado de preguntas, tanto en lo que respecta a la redacción de algunas que eran poco adecuadas para evaluar una democracia presidencial, como agregando nuevas preguntas para abordar temas no considerados en el planteamiento inicial y en los cuales era necesario ahondar para una comprensión integral del estado actual de la democracia en el país. Además, se eliminó algunas con temáticas poco pertinentes para el actual sistema de gobierno o en las cuales no existía suficiente información directa para plantear una respuesta integral. Finalmente, el informe se estructuró en torno a 54 preguntas de evaluación.

El presente Informe, que se realizó en distintas etapas, conjuga la opinión de actores políticos con los aportes de académicos y especialistas nacionales e internacionales. En primer lugar, se hicieron Talleres Abiertos de Consulta en las ciudades de Iquique y Temuco, en los que se invitó a autoridades políticas y dirigentes sociales a reflexionar sobre los temas y las preguntas más relevantes para evaluar el actual estado de la democracia en el país, lo que sirvió para validar el listado de preguntas de IDEA con las modificaciones propuestas por los Centros de Pensamiento. También se realizaron talleres con dirigentes de partidos políticos para presentar la propuesta y debatir sobre los principales temas que debía tratar el Informe.

En segundo lugar, se definió una estrategia para la recolección, análisis y organización de los datos nacionales e internacionales, que una vez identificados, clasificados, ordenados y priorizados funcionaron como los principales insumos de esta Auditoría. En este punto se expone una de las principales innovaciones y fortalezas de este proyecto, que describe las distintas dimensiones de la democracia en Chile a partir de una triangulación de datos que incluyen (i) normas y marco legal, (ii) datos administrativos y estadísticas oficiales sobre prácticas y comportamientos de las personas e instituciones en distintos ámbitos, e (iii) información sobre percepciones y opiniones de la ciudadanía según fue capturada por los estudios de opinión pública.

Se utilizaron datos producidos por instituciones públicas nacionales e internacionales. Para algunos temas se usó bases de datos públicas, pero en gran parte de los casos fue necesario construir bases de datos, e identificar variables e indicadores a partir de información recolectada especialmente para esta Auditoría. Todas las bases de datos elaboradas para este Informe serán públicas, y se espera puedan ser utilizadas por estudiantes, académicos y otras instituciones para realizar otras evaluaciones y/o monitorear las distintas dimensiones de la democracia aquí analizadas.

En tercer lugar, se avanzó por dos vías de manera simultánea: por un lado, se encargaron estudios cualitativos a investigadores pertenecientes a los Centros de Pensamiento, para abordar de manera integral aquellas áreas de la democracia que se identificaron como complejas de abordar desde una perspectiva cuantitativa, principalmente porque el volumen de datos era insuficiente para dar una adecuada respuesta. Por otro lado, se encargaron trabajos académicos a expertos que contasen con una reconocida experiencia nacional en aquellos temas en los que era necesario disponer de una alta especialización para su comprensión.

Finalmente, el equipo de trabajo presentó borradores de cada una de las secciones del Informe a los Centros de Pensamiento, los que fueron sometidos a una amplia revisión y discusión.

A partir de los insumos recolectados en este amplio proceso de discusión ciudadano y académico, el equipo de trabajo de PNUD finalizó la redacción de este Informe y procedió a su publicación.

Instrumentos

Como se ha mencionado, los principales instrumentos que se utilizaron para elaborar este Informe fueron la revisión y el análisis de marcos normativos, la elaboración y el procesamiento de datos administrativos para el período entre 1990 y 2013 (o el último año disponible) en los distintos temas, y estudios de opinión pública.

Las bases de datos de elaboración propia están disponibles en el sitio web del proyecto, www.auditoriaalademocracia.org.

Marcos normativos y legislación

- Legislación nacional: a partir del sitio www.leychile.cl, de la Biblioteca del Congreso Nacional, que cuenta con la legislación chilena actualizada.
- Derecho internacional: a partir del sitio <http://treaties.un.org>, de las Naciones Unidas, que pone a disposición los tratados internacionales y su estado de ratificación por parte de los países miembros.

Bases de datos elaboradas por el proyecto con información administrativa

- Autoridades políticas: a partir de solicitud de información pública. Contiene información sobre representantes políticos y autoridades del gobierno central, la fecha de ingreso y de finalización en el cargo, su afiliación partidaria y sexo, entre 1990 y 2013.
- Electoral: a partir de www.elecciones.gov.cl, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; www.tricel.cl, del Tribunal Calificador de Elecciones, y de <http://colegiosescrutadores.servel.cl>, del Servicio Electoral. Contiene información desagregada por candidato y comuna para todas las elecciones nacionales entre 1989 y 2013, y da cuenta de la cantidad de votos a nivel comunal de cada candidato, de los votos obtenidos en mesas de hombres y mujeres (hasta 2009), del sexo del candidato, del partido y coalición del candidato, y del resultado (electo o no).
- Legislativo: a partir de información disponible en www.camara.cl y www.senado.cl, de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, sobre tramitación de proyectos de ley. Se da cuenta del ingreso de proyectos de

ley, proyectos de acuerdo y reformas constitucionales, origen y Cámara de origen, entre 1990 y 2013.

- Partidos políticos: a partir de información disponible de solicitudes de información pública, nombre de dirigentes de partidos políticos legalmente constituidos en Chile, entre 1989 y 2013.
- Financiamiento electoral (Servel 2005-2010).

Principales estudios de opinión pública utilizados

- Encuesta Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral (2008): estudio de opinión coordinado por el Centro de Estudios Públicos y el PNUD, con el apoyo de los Centros de Pensamiento. El levantamiento de datos se hizo entre el 26 de marzo y el 16 de abril de 2008, con una cobertura nacional (a excepción de Isla de Pascua). El tamaño de la muestra fue de 1.505 casos, con un error muestral +2,7 puntos porcentuales, con un nivel de confianza del 95%.
- Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia (2010): estudio de opinión coordinado por el Centro de Estudios Públicos y el PNUD, con el apoyo de los Centros de Pensamiento. El levantamiento de datos se realizó entre el 25 de septiembre y el 25 de octubre de 2010, y cubrió la totalidad del territorio nacional (a excepción de Isla de Pascua). El tamaño de la muestra fue de 1.522 casos, con +2,7 puntos porcentuales de margen de error, con un nivel de confianza del 95%.
- Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia (2012): estudio de opinión coordinado por el Centro de Estudios Públicos y el PNUD, con el apoyo de los Centros de Pensamiento. El levantamiento de datos se realizó entre el 29 de octubre y el 30 de noviembre de 2012, y cubrió la totalidad del territorio nacional (a excepción de Isla de Pascua). El tamaño de la

muestra fue de 1.506 casos, con +2,7 puntos porcentuales, con un nivel de confianza del 95%.

- Encuestas Latinobarómetro (1995-2013): realizadas por la Corporación Latinobarómetro, con muestras representativas del 100% de la población nacional mayor de edad de cada país, con muestras de entre 1.000 y 1.200 casos, con un margen de error del 3%, con un nivel de confianza del 95%.
- Encuestas Lapop (2006-2012): realizadas en el marco del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), de la Universidad de Vanderbilt, con muestras representativas nacionales de cada país de entre 1.400 y 3.500 casos, con márgenes de error cercanos al 2,5%, con un nivel de confianza del 95%.
- Sistematización de estudios de opinión realizados entre 1990 y 2010 en temas vinculados a preguntas del Informe. Para este Informe se revisaron los estudios de opinión de las siguientes instituciones:
 - Adimark: Informe mensual de Prensa, Encuesta de Evaluación Gestión del Gobierno, entre marzo de 2006 y diciembre de 2009.
 - Centro de Estudios Públicos: Encuestas Nacionales de Opinión Pública, entre mayo-junio de 1990 y septiembre de 2013.

Estudios cualitativos

- *Descentralización y democracia en Chile*. Mauricio Muñoz y María Eugenia Ropert (2011). Estudio encargado a Cieplan que aborda el estado de avance de la descentralización en lo político, fiscal y administrativo.
- *Frente a las mayorías. Leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile*. Lucas Sierra y Lucas Mac-Clure (2011). Estudio realizado por el Centro de Estudios Públicos en torno al origen y efectos de las leyes de quórum calificado y del Tribunal Constitucional en

la política en Chile. Publicado por el PNUD en la editorial Tipográfica. Disponible para su libre descarga en el sitio web del proyecto.

- *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el período 1990 -2010*. Ángel Flisfisch y Marcos Robledo (2012). El estudio evalúa la evolución del control sobre las Fuerzas Armadas de las autoridades civiles entre 1990 y 2010, y propone un índice para cuantificar esta relación. Publicado por el PNUD en la editorial Tipográfica. Disponible para su libre descarga en el sitio web del proyecto.

Artículos de investigadores especializados

Una de las decisiones estratégicas adoptadas en el proyecto fue solicitar pequeñas monografías sobre temas específicos a especialistas y académicos con experiencia de investigación nacional en dichos temas. Los aportes que entregaron sirvieron como insumos de las siguientes secciones de este Informe:

- Nacionalidad, ciudadanía y discriminación; Estado de derecho y acceso a la justicia; y Derechos civiles y políticos. Rodolfo Figueroa.
- Estado de derecho. Antonia Urrejola.
- Derechos económicos y sociales. Lucía Miranda.
- Rol democrático de los partidos políticos. Juan Pablo Luna.
- Eficacia democrática del Parlamento. Ricardo Gamboa.
- Integridad en la vida pública. Cristóbal Tello.
- Control civil de las Fuerzas Armadas. Lisa Zúñiga.

Glosario

Abstención
Acceso a la información
Acceso al trabajo
Accountability
Acusación constitucional
Administración pública
Alianza por Chile
Asimilación cultural
Asociatividad
Banco Central
Cámara de Diputados
Cárceles
Censura
Ciudadanía
Coalición por el Cambio
Código Civil
Código del Trabajo
Colegios escrutadores
Comisión de Ética
Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato
Comisiones Asesoras Presidenciales
Comisiones parlamentarias
 Comisiones permanentes
 Comisiones investigadoras
 Comisiones especiales
 Comisiones mixtas
 Comisiones unidas
Competencia
Competitividad
Concejo municipal
Concertación
Conflicto de interés
Congreso
Control civil
Control de la gestión
Consejo Económico y Social
Consejo Nacional de Televisión
Consejo para la Transparencia
Consejo Regional
Constitución Política

Contraloría General de la República
Control popular
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo
Corrupción
Corte Suprema
Delito
Democracia
 apoyo a la,
 calidad de la,
 democracia electoral
 democracia de ciudadanía
 retorno a la,
Derecho a voto
Derechos civiles
Derechos económicos y sociales
Derechos políticos
Desarrollo humano
Descentralización
 política
 fiscal
 administrativa
Desempleo
Desigualdad
Discriminación
 Ley antidiscriminación
Educación
 acceso a la educación
 calidad de la educación
Educación media
Educación preescolar
Educación primaria
Educación superior
Eficacia
Elecciones
Elección popular
 propaganda electoral
Encuesta Casen
Equilibrio de poder
Estado
Estado de derecho
Estatuto administrativo
Femicidio
Fideicomiso ciego
Financiamiento de campañas
Financiamiento de partidos
Fiscalización
Fuerzas Armadas y Carabineros

- Gasto electoral
- Gasto fiscal
- Género
 - identidad de,
- Índice de Desigualdad de Género
- Gobernabilidad
- Gobernabilidad de calidad
- Gobernador
- Gobierno local
- Gobierno regional
- Grupos terroristas
- Hacinamiento
- Huelga
- Igualdad
- Igualdad del voto
- Igualdad política
- Incertidumbre
- Indígenas, Pueblos
 - demandas
 - Declaración sobre Derechos de Pueblos Indígenas
 - ley indígena
- Indigencia
- Inhibición
- Iniciativa legislativa
- Inscripción electoral
- Institucionalidad
- Instituto Nacional de Derechos Humanos
- Integridad
- Intendente
- Interpelación
- Juntas Electorales
- Juntas Inscriptoras
- Justicia
 - Acceso a la
 - justicia criminal
 - justicia militar
- Lavado de dinero
- Ley Antiterrorista
- Ley de amnistía
- Ley de presupuesto
- Ley de seguridad interior del Estado
- Ley de primarias
- Ley de transparencia
- Ley Zamudio
 - Zamudio, Daniel
- Libertad cultural
- Libertad de asociación y reunión
- Libertad de circulación
- Libertad de expresión

- Libertad individual
- Libertad religiosa
- Libros de la Defensa
- Lobby
- Matrimonio civil
- Mecanismos de democracia directa
- Mecanismos de participación ciudadana
- Medios de comunicación
- Ministerio de Defensa
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública
- Ministerio Público
- Municipio
- Nacionalidad
- Narcotráfico
- Número efectivo de partidos
- Oficinas electorales
- Opinión pública
- Orientación sexual
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Padrón electoral
- Participación
 - participación electoral
 - participación política
- Partidos políticos
- Plan Auge
- Plan Cuadrante
- Plebiscito
- Población LGBTI
- Población penitenciaria
- Pobreza
- Poder Ejecutivo
- Poder Judicial
- Poder Legislativo
- Probidad
- Quórum
- Reasignación
- Reclusión
- Reforma previsional
- Rehabilitación
- Rentas municipales
- Representación
- Responsabilidad administrativa
- Responsabilidad pública
- Rotación parlamentaria
- Salud
 - acceso a la salud
 - salud sexual y reproductiva
- Seguridad nacional
- Seguridad pública

Seguridad privada
Seguridad social
 acceso a la seguridad social
Semana distrital
Servicio civil
Servicio Electoral
Servicio militar
Sindicalización
 sindicato
Sistema binominal
Sistema de partidos
Sistema electoral
Soborno
Sociedad civil
Sufragio
Transparencia
Tribunal Calificador de Elecciones
Tribunal Constitucional
Tribunales Electorales Regionales
Unidad partidaria
Urgencia de ley
Victimización
Violencia contra adultos mayores
Violencia contra la mujer
Violencia física
Violencia hacia los niños
Violencia intrafamiliar
Violencia policial
Volatilidad
Voto en el extranjero
Voto voluntario

Bibliografía

- Agostini, Claudio (2012). "Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales de 2009-2010". En *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*. Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra (Eds). Santiago: CEP-CIEPLAN, pág. 269-319.
- Aguilera, Carolina (2009). "Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet". Documento de trabajo. Programa de Gobernabilidad. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Chile. Santiago de Chile: Alfabetas Artes Gráficas.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Amnistía Internacional (2010). *Capital Punishment Around the World*.
- Auth, Pepe (2005). "Las primarias en la Conceración: Un camino sin retorno". *Agenda Pública*, Año IV: N°7, septiembre.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2010). *Informe. Evolución de la población penal en Chile según sus diversos subsistemas. Biblioteca del Congreso Nacional (2012). Evolución penal en Chile, últimos diez años*. <http://transparencia.bcn.cl>
- BID – IDEA (2006). *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C. Banco Mundial. Datos. Varios años. Washington, D.C.
- Bunker, Kenneth y Patricio Navia (2010). "Explicando la Desproporcionalidad en Latino América: Magnitud de Distrito, Malapportionment y Fragmentación del Sistema de Partidos". *Revista Española de Ciencia Política* 23(1): 83-112.
- Cámara de Diputados. *Comisiones Acusación Constitucional. Acusaciones Constitucionales Finalizadas*. Disponible desde http://www.camara.cl/trabajamos/comisiones_tipo.aspx?prmT=A
- Cámara de Diputados. *Estadísticas Parlamentarias* de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados. Varios años. Valparaíso.
- Cantillana, Carlos, Lucas Perelló, Ricardo Rivano, Valentina Salas, Jorge Schiappacasse, Ximena Soto, Maximiliano Véjares y Cristian Valenzuela (2012). *Informe Unidad partidaria en la Cámara de Diputados de Chile entre 1998 y 2010*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: www.auditoriaalademocracia.org
- Carabineros de Chile (2013). *Carabineros en cifras*. Disponible en: <http://www.carabineros.cl/cifras/cifras2012/index.htm>
- Carbone, Aldo y Jorge Pomar (2008). Características y estructura de incentivos de la carrera de los Oficiales de las Fuerzas Armadas de Chile. Serie *Estudios de Defensa* Número 26, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Carbonell, Miguel, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (Coordinadores) (2009). *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Internacional para la Democracia, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo e Instituto Iberoamericano de Derecho.
- Carey, John (2002). "Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1900s". En *Legislative politics in Latin America*, compilado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge, New York: Cambridge University Press, pág. 222-253.

- Carvajal, R. & Dresdner, D. (2012). *Cultura Mapuche en el currículum nacional: El pulso de la interculturalidad en Chile*.
- Casas, Lidia, Francisca Riveros y Macarena Vargas (2012). *Violencia de género y la administración de la justicia*. Sernam.
- Centre for Research on Direct Democracy. Varios años. *Database*. <http://www.c2d.ch>
- Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2003). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003. Hechos 2002*. Santiago de Chile: Versión Producciones Gráficas Limitada.
- Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2004). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2004. Hechos 2003*. Santiago de Chile: Versión Producciones Gráficas Limitada.
- Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2005). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2005. Hechos 2004*. Santiago de Chile: Versión Producciones Gráficas Limitada.
- Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2006). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2006. Hechos 2005*. Santiago de Chile. Salesianos.
- Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2007). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2007. Hechos 2006*. Santiago de Chile: Versión Producciones Gráficas Limitada.
- Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2008). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2008*. Santiago de Chile: Versión Producciones Gráficas Limitada.
- Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2009).
- Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2009*. Santiago de Chile: Versión Producciones Gráficas Limitada.
- Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2010). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2010*. Santiago de Chile: Versión Producciones Gráficas Limitada.
- Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2011). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2011*. Santiago de Chile. Salesianos Impresores.
- Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (2012). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2012*. Santiago de Chile. Salesianos Impresores.
- Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (2005). *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Salesianos Impresores.
- Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (2006). *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Salesianos Impresores.
- Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (2007). *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Salesianos Impresores.
- Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (2008). *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Salesianos Impresores.
- Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (2009). *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Salesianos Impresores.
- Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (2010). *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Salesianos Impresores.
- Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (2011). *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Salesianos Impresores.

- Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (2012). *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Salesianos Impresores.
- Centro de Estudios Públicos. *Estudio Nacional de Opinión Pública*. Varios años. Santiago.
- Cingranelli, David L., y David L. Richards (2012). *Cingranelli & Richards Human Rights Dataset 2000-2010*.
- Comisión Defensora Ciudadana. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2011). *Cuenta Anual 2011*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Panorama Social de América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Cepalstat. Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Varios años.
- Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas (2008). *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. Santiago de Chile. Colorama.
- Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (2011). *Anuario Estadístico 2011*.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobada en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000. NY.
- Consejo Nacional de Televisión. Departamento de Supervisión (2011). *Balance Cargos y Sanciones 2010*. Santiago de Chile.
- Consejo para la Transparencia (2011). *Compendio estadístico 2011*. Unidad de Reportes y Estadísticas de la Dirección de Estudios.
- Consejo para la Transparencia (2011). *Memoria anual del Consejo para la Transparencia*. Santiago de Chile.
- Corporación Libertades Ciudadanas (2010). *Estudio sobre el ejercicio del derecho al acceso a la información pública*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De 1 de julio de 2011. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Supervisión de cumplimiento de sentencia*. Disponible desde http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/palamara_01_07_11.pdf
- Cruz-Coke, Ricardo (1984). *Historia electoral de Chile: 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica.
- Chile Transparente (2009). *Control del financiamiento y gasto electoral en Chile*. Disponible en: http://www.chiletransparente.cl/publicaciones/documentos/doc_download/56-control-del-financiamiento-y-gasto-electoral-en-chile
- Datos Asociación Nacional de la Prensa de Chile (2011). Disponible en: <http://www.anp.cl/>
- Datos Cámara de Diputados (1989-2013). Disponible en: <http://www.camara.cl/>
- Datos Consejo de Defensa del Estado. Disponible en: <http://datos.gob.cl/servicios/ver/AX001/>
- Datos Plebiscito Comunal Peñalolén. Información disponible en www.tricel.cl
- Datos Senado (1989-2013). Disponible en: <http://www.senado.cl/>
- Datos Tribunal Calificador de Elecciones de Chile (1989-2013). Disponible en <http://www.tricel.cl/>
- Declaración Universal y El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
- Defensoría Penal Pública (2011). *Informe Estadístico Anual 2011*.
- Defensoría Penal Pública (2012). *Memoria Anual 2011*.

- Descentralización del Estado en el nivel regional y local ¿Reformas paralelas? Disponible en: http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.asesoriasparaeldesarrollo.cl%2Fsecciones%2Fdocumentos%2Fdescentralizacion_del_estado.doc&ei=WhGJUe2UJOaWiAK8s4CQAg&usg=AFQjCNEiIbjmLA_cXYl4oazgfsTgrzXHRQ&sig2=7s7j9X5RLfhtRBZvBmT7Q&bvm=bv.46226182,d.cG
- Díaz, Francisco Javier y Lucas Sierra (2012). *Democracia con Partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN.
- Dirección del Trabajo (2013). *Anuario Estadístico 2012*. Disponible desde http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-99379_recurso_1.pdf
- Encuesta Elites parlamentarias iberoamericanas (varios años). Disponible en: http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm
- Escobar, José, Berty González, María Margarita Quiroz Gastón Rodríguez (2008). Decesos en el sistema penitenciario: una descripción preliminar por tipo de muertes. *Revista de estudios criminológicos y penitenciarios*.
- Estudios Públicos (2011). *Textos sobre el Convenio 169 de la OIT*. http://www.cepchile.cl/Estudios-Publicos_CEP_PDF/revista_Estudios-Publicos_121.pdf
- FLACSO (2007). *Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile. Un diagnóstico*. Disponible en: <http://www.flacsochile.org/publicaciones/834/>
- Flisfisch, Ángel y Marcos Robledo (2012). *Gobernabilidad Democrática de la Defensa en Chile. Un Índice para el periodo 1990-2010*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile: Tipografía.
- Fondo Monetario Internacional (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/es/>
- Fuentes, Claudio (2001). *Denuncias por actos de violencia policial*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Fundación Ciudadano Inteligente. <http://www.ciudadanointeligente.org>
- Fundación Paz Ciudadana (2011). *Balance de la Delincuencia, 2010*. Santiago de Chile.
- Fundación Paz Ciudadana y Adimark GfK (2012).
- Fundación Paz Ciudadana y Universidad Adolfo Ibáñez (s/f). *Reincidencia en el sistema penitenciario chileno*. http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110930115203.pdf
- García, José Francisco e Ignacio Illanes (2007). “Intervención electoral y garantías electorales”. En *Modernización del Régimen Electoral chileno*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Estudios Públicos, Corporación de Estudios para Latinoamérica, Libertad & Desarrollo y Proyectamérica. Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo e Ignacio Walker (Eds.). Santiago de Chile: Tipográfica.
- Garretón, Manuel (1988). “La democracia en Chile: de la transición a la consolidación posible”. *Pensamiento Iberoamericano* 14. Julio-Diciembre. España.
- Gendarmería de Chile (2013). *La reincidencia: un desafío para la gestión del sistema penitenciario chileno y las políticas públicas*.
- IDEA Internacional. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Varios años. *Voter Turnout Database*.
- Índice Paz Ciudadana - Adimark. *Resultados del estudio del Segundo Semestre (diciembre) 2012*. Versión extensa. Santiago de Chile.
- Informe Parlamentario Mundial, de la Unión Interparlamentaria y PNUD (2012). Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/the-global-parliamentary-report/>

- Instituto de Investigación de Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales. *Encuesta Nacional de Opinión Pública*. Varios años. Santiago.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006). *Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional*. Por Andrew Reynolds, Ben Reilly y Andrew Ellis. México: Talleres Gráficos de México.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2002). *Mujeres en el parlamento: Más allá de los números*. Por Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (Eds.).
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2006). *Diseño de sistemas electorales. Un nuevo manual de IDEA Internacional*. México.
- Instituto Libertad & Desarrollo. Varios años. *Encuesta de Corrupción*.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2010). *Informe Anual. Situación de Los Derechos Humanos en Chile*. Santiago de Chile. Andros Impresores.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2011). *Informe Anual 2011. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Santiago de Chile*. Andros Impresores.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2012). *Informe Anual 2012. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Santiago de Chile*. Andros Impresores.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2013). *Informe Anual de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2013. Santiago de Chile*. Andros Impresores.
- Instituto Nacional de Estadísticas. *Censo 2012*. Disponible en: <http://www.censo.cl/>
- Instituto Nacional de Estadísticas. *Compendio Estadístico*. Varios años. Santiago.
- Instituto Nacional de Estadísticas. *Productos estadísticos*. Varios años. Santiago.
- Instituto Nacional de la Juventud. *Encuesta Nacional de Juventud*. Varios años.
- International Social Survey Program (ISSP) (2003). *National Identity*. Disponible en: <http://snd.gu.se/en/catalogue/study/439#study-publications>
- Kantar Media (2010). *Estudio de Audiencia Radial, Segundo Trimestre de 2010*. Disponible en http://www.kmrchile.cl/Reporte_2trimestre_2010_Audiencia%20Radial_CHILE%20.pdf
- Lee, Jorge (2011). “Oferta de la Industria de Seguridad Privada en Chile”. Disponible en: http://www.institutoasiste.cl/contenido/archivos/3v_estudio_final_2011_trazado_para_pdf.pdf
- Leyton, Cristian (2006). *Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990-2005: Una mirada regional y municipal*. Universidad de Chile, Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2011/04/CASO94.pdf>
- Luna, Juan Pablo (2008). “Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes”. En *Reforma de los partidos políticos en Chile*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Estudios Públicos, Corporación de Estudios para Latinoamérica, Libertad & Desarrollo y Proyectamérica. Por Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds.). Santiago de Chile: Tipográfica.
- Luna, Juan Pablo y Fernando Rosenblatt (2012). “¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual”. En *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, editado por Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra. Santiago: CEP-CIEPLAN, pp. 186-188.
- Mac-Clure, Lucas y Lucas Sierra (2011). *Frente a la mayoría: leyes supramayoritarias y tribunal constitucional en Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile: Tipográfica.

- Meyer, David S. y Sidney Tarrow (1998). A Movement Society: Contentious Politics for a New Century. En David S. Meyer y Sidney Tarrow (eds.) *The Social Movement Society*, pp. 1-28.
- Ministerio de Defensa Nacional (2010). *Libro de la Defensa Nacional*.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013). *Informe Política Social 2013*.
- Ministerio de Desarrollo Social. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Varios años. Santiago.
- Ministerio de Educación. *Base de Datos Nacionales*, de resultados de las pruebas del Sistema de Medición de Calidad de la Educación, dependiente de la Agencia de Calidad de la Educación. Varios años. Santiago.
- Ministerio de Educación. *Información Estadística*, del Centro de Estudios del Ministerio de Educación. Varios años. Santiago.
- Ministerio de Hacienda. *Estadísticas de las Finanzas Públicas*, de la Dirección de Presupuestos. Varios años. Santiago.
- Ministerio de Hacienda. *Estadísticas de recursos humanos del sector público*, de la Dirección de Presupuestos. Varios años. Santiago.
- Ministerio de Hacienda. *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública*, por el Servicio Civil. Varios meses. Santiago.
- Ministerio de Justicia. Servicio Nacional de Menores (2011). Departamento de Planificación y Control de Gestión. *Boletín Estadístico Niños/as y Adolescentes. Cuarto trimestre 2011. Infractores*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud (2006). *Primer Estudio Nacional sobre Satisfacción y Gasto en Salud*. Informe de Resultados. Disponible desde http://epi.minsal.cl/epi/html/invest/ENSG/Informe_Gasto_Bolsillo_ENSGS_v300307_b.pdf
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2008). *Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales*. Santiago.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública e Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*. Varios años. Santiago.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. *Sistema Nacional de Información Municipal* de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Varios años. Santiago.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. *Sitio Histórico Electoral*.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del Delito (2012). *Delitos de violencia Intrafamiliar. Denuncias y detenidos por la Ley de Violencia Intrafamiliar*, a niños y niñas, por año, 2005-2011.
- Ministerio del Interior. Gobierno de Chile (2009). *Estudios Territoriales de la OCDE: Chile*.
- Ministerio del Interior. Gobierno de Chile (2010). *Plan de Seguridad Pública 2010-2014*.
- Ministerio del Interior. Gobierno de Chile (2011). *Presidente al promulgar ley que incrementa en 10 mil efectivos la dotación de Carabineros: La delincuencia "es una lucha que va a requerir un esfuerzo, compromiso y voluntad férrea"*. Sitio web, consultado el 15 de enero de 2014, desde <http://www.gob.cl/destacados/2011/02/15/presidente-al-promulgar-ley-que-incrementa-en-10-mil-efectivos-la-dotacion-de-carabineros-la-delincu.htm>
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Dirección del Trabajo. División de Estudios (varios años). *Compendio de series estadísticas*.
- Ministerio Público, Fiscalía de Chile (2011). *Boletín estadístico anual 2011*.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Comisión Defensora Ciudadana (varios años). *Encuesta Nacional de Derechos*. Santiago.

Mlynarz, D. & Marín, T. (2012). *Balance de la implementación de la ley de Participación Ciudadana a nivel municipal*.

Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (2012). *Informe anual de Derechos Humanos de la Diversidad Sexual en Chile. Historia Anual de las minorías sexuales chilenas*. Santiago de Chile.

Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (2013). *Informe Anual de Derechos Humanos de la Diversidad Sexual en Chile. Historia Anual de las minorías sexuales chilenas*. Santiago de Chile.

Naciones Unidas. (s/f) *Compendio de la Resolución 1325, preparado por el Grupo de Trabajo de ONGs sobre mujeres, paz y seguridad*. En <http://www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html>

Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. 24 de octubre de 1945. 1 UNTS XVI.

Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

Naciones Unidas (1992). *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*. Aprobada por la Asamblea General, 18 de diciembre de 1992. Resolución 47/135.

Naciones Unidas (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General*. 3 de agosto de 2004. S/2004/616.

Naciones Unidas (2009). *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. Chile. 13 de agosto de 2009. CERD/C/CHL/CO/15-18.

Naciones Unidas (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Adición. La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. 5 de octubre de 2009. A/HRC/12/34/Add.6.

Naciones Unidas (2012). *Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación al documento titulado: "Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo"*, Chile. Noviembre de 2012. Disponibles en: <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/comentarios-a-la-propuesta-del-normativa-de-consulta-chile>

Naciones Unidas. Asamblea General (2007). *Resolución aprobada por la Asamblea General. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. 10 de diciembre de 2007. A/RES/61/295

Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos (2007). *Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos*. 17 de abril de 2007. CCPR/C/CHL/CO/5

Naciones Unidas. Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (2012) *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012)*. 12 de noviembre de 2012. CEDAW/C/CHL/CO/5-6.

Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2013). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de Chile, aprobadas por el Comité en su 83° período de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013)*. CERD/C/CHL/CO/19-21.

Naciones Unidas. Oficina de Fiscalización contra el Delito (2008). *Estudio Oficina de Fiscalización contra el Delito. En Chile existen 97 villas y poblaciones, en las que viven 780 mil personas, con altos niveles de delitos graves, tráfico y microtráfico de drogas, en las que los delincuentes quedan habitualmente en la impunidad*.

Naciones Unidas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Varios años. *Data and analysis*.

- Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2014). *Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. 30 de enero de 2014*. A/HRC/WG.6/18/L.
- Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2013). *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*. Disponible en sitio web de la OHCHR, consultada en diciembre de 2013, desde <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/Display-News.aspx?NewsID=13598&LangID=S>
- Navia, P. y Rojas, P (2008). “El efecto de la participación electoral en las primarias sobre la elección presidencial en Chile en 1999”. *PostData* 13: 193-222.
- Navia, Patricio y Kenneth Bunker (2007). Elecciones municipales y reelección de alcaldes en Chile: 1992-2004. *Serie En Foco* N°125. Expansiva.
- Observatorio de Derechos Humanos ICSO-UDP (2011). *Antecedentes del Observatorio de Derechos Humanos ICSO-UDP al 2 de septiembre de 2011*, Santiago, Chile.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Estudios Territoriales de la OCDE: Chile*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2011). *Divided we stand: Why inequality keeps rising*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2011). *Education at a Glance: OECD Indicators*, OECD Publishing. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2011_eag-2011-en
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2011). *Society at a Glance 2011-OECD Social Indicators*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2013). *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development- Programme for International Student Assessment (PISA) (2009). *PISA 2009 database*. Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisa2009/>
- Organización de Estados Americanos (1969). *Convención Interamericana de Derechos Humanos*. Pacto de San José. San José, Costa Rica.
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes*. 27 de junio de 1989.
- Organización Internacional del Trabajo (2011). *Panorama Laboral para América Latina 2011*. Perú.
- Organización Internacional del Trabajo (2013). *Aplicación del Convenio 169 en Chile. Informe de Observaciones 2013*. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/chile-oit/1655-2013-ceacr-oit-chile.html>
- Organización Panamericana de la Salud (2011). *La salud en Chile 2010. Panorama de la situación de salud y del sistema de salud en Chile*. Documento de Análisis de Situación. PWR CHI/11/HA/01. Santiago de Chile.
- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2010-2014. Santiago de Chile.
- Pontificia Universidad Católica de Chile - Adimark (2012). *Encuesta Nacional Bicentenario 2012*. Santiago.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: Sede PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Democratic Governance Reader*.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2010. Género: Los desafíos de la igualdad*. Santiago de Chile: Maval.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Costa Rica: Editorama.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2012. Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*. Santiago de Chile: Maval.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Encuesta de relaciones interculturales*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 - 2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. AlfaOmega Impresores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York, Estados Unidos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de los Estados Americanos (2010). *Nuestra Democracia*. México: FCE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Unión Parlamentaria (2012). *Informe Parlamentario Mundial*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (2012). *Índice de Desigualdad de Género (IDG)*.
- Prueba SIMCE. Varios años. *Resultados de pruebas*. Disponible en: <http://www.simce.cl/>
- Radio Universidad de Chile. 12 de diciembre de 2011. <http://radio.uchile.cl>
- Ramos Quiñones, Joseph (2010). "Sindicalismo en el "Sur" en la era de la globalización". En *Cepal Review*, vol. 100, pg. 97-121.
- Ríos, Marcela y Andrés Villar (2006). *Mujeres en el Congreso 2006-2010. Observatorio n° 2* (enero). Santiago: FLACSO, Programa de Gobernabilidad.
- Serrano, Claudia y M. Ignacia Fernández (s/f).
- Rowman & Littlefield, Lanham. Ministerio de Defensa (1997). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*.
- Schulz, C. A., Zúñiga L. (2009). ¿Crimen organizado en Chile? *Serie Policy Briefs, N° 2*, noviembre, Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad.
- Servicio Civil. Consejo de Alta Dirección Pública (2013). *Memoria 2011-2012*.
- Servicio Electoral (2010). *Libro de Partidos políticos*. Disponible en: http://www.servel.cl/controls/neochannels/Neo_CH119/appinstances/media273/libro_pp_2010_web_v3_2.pdf
- Servicio Electoral. <http://www.servel.cl>
- Servicio Nacional de la Mujer. Unidad de Prevención de Violencia Intrafamiliar Programa Chile Acoge (2012). *Casos de Femicidios*.
- Sierra, Lucas (2006) "Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena". En *Santiago: Dónde Estamos y Hacia Dónde Vamos*, 299-328. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Silva, Alejandro (2000). *Tratado de Derecho Constitucional*. Varios Tomos. Santiago: Editorial Jurídica.
- Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL). Disponible en: sil.senado.cl

- Stepan, Alfred (1988). *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- The World Justice Project (2010). *Rule of Law Index*. Disponible en: <http://worldjusticeproject.org>
- The World Justice Project (2012). *Rule of Law Index*. Disponible en: <http://worldjusticeproject.org>
- Tilly, Charles (1986). *The contentious French: Four Centuries of popular Struggle*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Transparencia Internacional. Varios años. *Índice de percepción de corrupción (IPC)*.
- Unicef (2012). *Cuarto estudio de maltrato estudiantil*.
- Universidad Diego Portales (2005). *Elites políticas y su percepción sobre la actividad de lobby en Chile*.
- UNODC (2013). *World Drug Report 2013*. Informe disponible desde http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf
- Valenzuela, Arturo (1977). *Political Brokers in Chile. Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University Press.
- Varas, Augusto, Claudio Fuentes y Felipe Agüero (2008). *Instituciones cautivas, opinión pública y nueva legitimidad de las Fuerzas Armadas*. Santiago: FLACSO.
- Varenik, Robert O., coordinador (2005). *Accountability. Sistemas policiales de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*. Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto para la Seguridad y la Democracia.
- Villalobos, Pamela (s/f). *Participación de las Mujeres en las FF.AA. y de Orden*. Documento preparado para Fundación Chile 21.
- Villalobos, Pamela, Juan Pablo Jara y Claudia Tellez (2009). *Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Res. ONU 1325. "Mujeres, seguridad y paz: la experiencia chilena"*.
- World Values Survey. Varios años. *Database*. <http://www.worldvaluessurvey.org>
- Worldwide Governance Indicators (WGI). *Database*. <http://www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco, coordinadores (2008). *Reforma política electoral en América Latina 1978-2007*. Idea Internacional, Universidad Nacional Autónoma de México.

Lista de leyes

Constitución Política de Chile de 1980.

Ley 5.200. Sin título. Publicada el 10 de diciembre de 1929.

Ley 5.357, Fija las normas relativas a las elecciones, registro, inscripciones, tribunal calificador de elecciones, requisitos e inhabilidades para ser elegido regidor, y sobre organización, instalación y constitución de las municipalidades. Publicada el 18 de enero de 1934.

Ley 9.292, Modifica la ley general sobre inscripciones electorales en su texto refundido en la forma que señala. Publicada el 14 de enero de 1949.

Ley 12.889, Modifica la ley general de elecciones. Publicada el 31 de mayo de 1958.

Ley 12.927, Ley de Seguridad Interior del Estado. Publicada el 6 de agosto de 1958.

Ley 13.196, Ley Reservada del Cobre.

Ley 14.851, Modifica las leyes 12.891, de 26 de junio de 1958, que fijó el texto refundido de la ley general de elecciones; 12.922, del 14 de agosto de 1958, que fijó el texto definitivo de la ley general sobre inscripciones electorales, y 14.089, de 28 de septiembre de 1960, que modificó la ley 12.891, citada. Publicada el 30 de abril de 1962.

Ley 16.618, Fija el texto definitivo de Ley de Menores. Publicada el 8 de marzo de 1967.

Ley 17.284, Modifica la Constitución Política del Estado. Publicada el 23 de enero de 1970.

Ley 18.314, Ley Antiterrorista. Determina conductas terroristas y fija su penalidad. Publicada el 17 de mayo de 1984.

Ley 18.556, Ley orgánica constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral.

Ley 18.575, Ley Orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado. Publicada el 5 de diciembre de 1986.

Ley 18.603, Ley Orgánica constitucional de los partidos políticos. Publicada el 23 de marzo de 1987.

Ley 18.695, Ley Orgánica constitucional de municipalidades. Publicada el 26 de julio de 2006.

Ley 18.700, Ley Orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios. Publicada el 6 de mayo de 1988.

Ley 18.771, Modifica decreto con fuerza de ley nº 5.200, de 1929, del ministerio de educación pública. Publicada el 17 de enero de 1989.

Ley 18.833, Aprueba estatuto administrativo para funcionarios municipales. Publicada el 29 de diciembre de 1989.

Ley 18.834, Estatuto Administrativo. Publicada el 23 de septiembre de 1989.

Ley 18.918, Ley Orgánica constitucional del Congreso Nacional. Publicada el 5 de febrero de 1990.

Ley 18.994, Crea oficina nacional de retorno. Publicada el 20 de agosto de 1990.

Ley 19.027, Modifica ley que determina conducta terroristas y fija su penalidad. Publicada el 21 de enero de 1991.

- Ley 19.047, Modifica diversos textos legales que indica, a fin de garantizar en mejor forma los derechos de las personas. Publicada el 14 de febrero de 1991.
- Ley 19.097, Modifica la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal. Publicada el 12 de noviembre de 1991.
- Ley 19.130, Modifica ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades. Publicada el 19 de marzo de 1992.
- Ley 19.132, Crea la Empresa del Estado Televisión Nacional de Chile. Publicada el 8 de abril de 1992.
- Ley 19.175, Ley Orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. Publicada el 11 de noviembre de 1992.
- Ley 19.253, Ley Indígena. Establece normas sobre protección fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Publicada el 5 de octubre de 1993.
- Ley 19.325, Establece normas sobre procedimiento y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar. Publicada el 27 de agosto de 1994.
- Ley 19.418, Establece normas sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias. Publicada el 9 de octubre de 1995.
- Ley 19.452, Modifica disposiciones que indica de la ley n° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades. Publicada el 16 de abril de 1996.
- Ley 19.526, Reforma Constitucional sobre administración comunal. Publicada el 19 de noviembre de 1997.
- Ley 19.567, Modifica el Código de Procedimiento Penal y el Código Penal en lo relativo a la detención, y dicta normas de protección a los derechos del ciudadano. Publicada el 1 de julio de 1998.
- Ley 19.602, Modifica la ley n° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, en materia de gestión municipal. Publicada el 25 de marzo de 1999.
- Ley 19.638, Establece normas sobre la constitución jurídica de las iglesias y organizaciones religiosas. Publicada el 14 de octubre de 1999.
- Ley 19.640, Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Publicada el 15 de octubre de 1999.
- Ley 19.645, Modifica disposiciones del Código Penal que sancionan delitos de corrupción. Publicada el 11 de diciembre de 1999.
- Ley 19.718, Crea la Defensoría Penal Pública. Publicada el 10 de marzo de 2001.
- Ley 19.733, Sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo. Publicada el 4 de junio de 2001.
- Ley 19.734, Deroga la pena de muerte. Publicada el 5 de junio de 2001.
- Ley 19.737, Modifica la ley orgánica constitucional de municipalidades, con el objeto de establecer sistema de elecciones separadas de alcaldes y concejales. Publicada el 6 de julio de 2001.
- Ley 19.759, Modifica el Código del Trabajo en lo relativo a las nuevas modalidades de contratación, al derecho de sindicación, a los derechos fundamentales del trabajador y a otras materias que indica. Publicada el 5 de octubre de 2001.
- Ley 19.828, Crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor. Publicada el 27 de septiembre de 2002.
- Ley 19.880, Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Publicada el 29 de mayo de 2003.
- Ley 19.882, Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica. Publicada el 23 de junio de 2003.
- Ley 19.884, Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Publicada el 5 de agosto de 2003.
- Ley 19.886, Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Publicada el 30 de julio de 2003.

Ley 19.913, Crea la unidad de análisis financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos. Publicada el 18 de diciembre de 2003.

Ley 19.966, Ley AUGE. Establece un Régimen General de Garantías en Salud. Publicada el 3 de septiembre de 2004.

Ley 20.050, Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la Republica. Publicada el 26 de agosto de 2005.

Ley 20.053, Modifica la ley n° 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Publicada el 6 de septiembre de 2005.

Ley 20.066, Ley de violencia intrafamiliar. Publicada el 7 de octubre de 2005.

Ley 20.128, Sobre responsabilidad fiscal. Publicada el 30 de septiembre de 2006.

Ley 20.174, Crea la XIV Región de Los Ríos y la provincia de Ranco en su territorio. Publicada el 5 de abril de 2007.

Ley 20.175, Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la región de Tarapacá. Publicada el 11 de abril de 2007.

Ley 20.212, Modifica las leyes n° 19.553, n° 19.882 y otros cuerpos legales, con el objeto de incentivar el desempeño de funcionarios públicos. Publicada el 29 de agosto de 2007.

Ley 20.255, Establece Reforma Previsional. Publicada el 17 de marzo de 2008.

Ley 20.285, Sobre acceso a la información pública. Publicada el 20 de agosto de 2008.

Ley 20.337, Reforma constitucional que modifica los artículos 15 y 18 de la carta fundamental con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y su inscripción automática en los registros electorales

Ley 20.346, Reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal. Publicada el 14 de mayo de 2009.

Ley 20.348, Resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones. Publicada el 19 de junio de 2009.

Ley 20.390, Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional. Publicada el 28 de octubre de 2009.

Ley 20.393, Establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho que indica. Publicada el 2 de diciembre de 2009.

Ley 20.418, Fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad. Publicada el 28 de enero de 2010.

Ley 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Publicada el 4 de febrero de 2010.

Ley 20.477, Modifica competencia de tribunales militares. Publicada el 30 de diciembre 2010.

Ley 20.480, Modifica el Código Penal y la ley N° 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio. Publicada el 18 de diciembre de 2010.

Ley 20.500, Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Publicada el 16 de febrero de 2011.

Ley 20.568, Regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones. Publicada el 31 de enero de 2012.

Ley 20.609, Establece medidas contra la discriminación. Publicada el 28 de junio de 2012.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

A más de dos décadas de recuperada la democracia en Chile, la pregunta sobre la calidad de la misma es foco de diversos e intensos debates. Lo anterior surge principalmente ante la instalación de una mirada crítica y transversal en la ciudadanía en relación a la política en general y sus instituciones representativas en particular. Frente a estos cuestionamientos y reflexiones, la evaluación de la democracia que se realiza bajo la forma de la presente Auditoría a la Democracia parte del convencimiento de que avanzar hacia un desarrollo humano integral requiere de un régimen democrático capaz de generar decisiones públicas con amplia legitimidad, donde todos los actores y sectores de la sociedad puedan participar en la deliberación y sus intereses estén adecuadamente representados.

Este diagnóstico y evaluación se basa en un concepto de democracia amplio, donde ciudadanos y ciudadanas ocupan el rol protagónico; donde el Estado y las instituciones democráticas se orientan a garantizar y promover el ejercicio de derechos de todos y todas. Entendiendo que la democracia no es únicamente un régimen político, sino un medio para fomentar el desarrollo, es que el PNUD ha liderado el proceso de elaboración de este informe, el cual se enmarca en un proyecto más amplio, en el que se ha trabajado junto a prestigiosos centros de pensamiento, quienes aportaron con comentarios a los contenidos que presenta este informe.

Con la publicación de esta Auditoría y también a través de otras iniciativas en materia de Gobernabilidad Democrática, el PNUD reitera su compromiso de contribuir a la reflexión en relación a los ámbitos donde se requieren reformas para profundizar la democracia, mejorar las instituciones y garantizar ampliamente los derechos de ciudadanos y ciudadanas; generando así condiciones aptas para el desarrollo humano.

ISBN: 978-956-7469-44-4

