

¿Son las elecciones un mecanismo efectivo para controlar a los políticos en el caso chileno?

Nicolás Chadud
Cientista Político, Universidad Arcis

Introducción

El presente artículo se vincula con el ámbito propio del poder político y el deber ciudadano, puesto que por medio de las elecciones se seleccionan a los representantes de la ciudadanía, lo que se encuentra en la base de cualquier sistema democrático, incluso de uno meramente electoral¹. “Téngase en cuenta que, si las elecciones constituyen el fundamento de la democracia, es porque los ciudadanos, mediante su voto, pueden echar del poder a los gobernantes”², lo que aparentemente incentivaría un mejor desempeño de los representantes políticos.

El objetivo del artículo es generar una reflexión teórica en torno a la respuesta de la interrogante presentada, con el fin de que los politólogos y científicos sociales en Chile comiencen a darle una mayor importancia a la medición de los niveles de retrospectividad y control en las elecciones en el caso chileno, por medio de preguntas y cuestionarios en encuestas o estudios electorales. No se pretende dejar el tema zanjado, sino más bien estimular la investigación y el estudio en este campo de la teoría democrática.

Para responder la pregunta central se analizarán las elecciones presidenciales y parlamentarias como mecanismos de control de los políticos en el caso chileno, desde el retorno a la democracia a principios de la década pasada hasta la elección de Michelle Bachelet en el año 2006. La pregunta directriz que se intentará responder es la siguiente: ¿son las elecciones un mecanismo efectivo para controlar a los políticos en el caso chileno? en cuanto a si sus decisiones, cursos de acción o propuestas de políticas públicas, maximizan el bienestar de los ciudadanos, a pesar de la asimetría existente en el acceso a información entre gobernantes y gobernados.

En el análisis se pondrá énfasis en las características del sistema político chileno, en cuanto a sus ventajas y deficiencias, para que el electorado pueda ejercer control político a través del sufragio. Además se hará referencia a ciertos resultados electorales y se expresarán algunas razones que explican el apoyo mayoritario del electorado hacia la Concertación de Partidos por la Democracia. También se contempla dar a conocer los enfoques teóricos de mandato (voto prospectivo) y control (voto retrospectivo), que resultan indispensables para una adecuada comprensión del tema.

¹ Democracia electoral es un concepto utilizado por Larry Diamond en su artículo ¿Puede el mundo entero ser democrático?, “Revista Española de Ciencias Políticas”, N° 9, 2003.

² Maravall José María, El control de los políticos, Ediciones Generales S.L, Editorial Taurus. Madrid, 2003, p. 71.

El artículo se propone a su vez verificar si en nuestro país el voto sólo cumple un rol formal, como mecanismo para elegir elites para que gobiernen o si también es útil para controlar y, por tanto, evaluar el accionar y el desempeño de los políticos en los cargos de representación popular, desde el retorno a la democracia en 1990. Esto es importante de asumir como premisa, puesto que el voto es el mecanismo por excelencia de los ciudadanos, para influir en las decisiones o cursos de acción de los políticos y en el caso chileno se torna como el único mecanismo formal de control.

¿Por qué centrarnos en las elecciones?

Si lo vemos desde una perspectiva normativa, la democracia debiera incentivar a los gobiernos a actuar en relación a las demandas e intereses prioritarios de los representados, que en teoría son la soberanía popular³. “Ésta es, al menos, una idea central de muchos teóricos de la democracia. Según Dahl (1971:1), “que el gobierno cumpla permanentemente las preferencias de sus ciudadanos(es) una característica clave de las democracias [...]”⁴. Pero habitualmente no ocurre aquello en gran parte de las democracias representativas, especialmente cuando hay debilidades institucionales y una cultura política-ciudadana que no exige rendición de cuentas a sus representantes, cualidades propias de democracias de baja intensidad.

El sistema político chileno no cuenta con mecanismos institucionales adicionales a las elecciones para mejorar los niveles de control y evaluación política, a diferencia de otros países en la región. “Llama la atención que mientras en 15 países del continente existen tales mecanismos de protección de intereses ciudadanos, en Chile no se haya aprobado una iniciativa de esta naturaleza”⁵.

Ahora bien, la existencia de mecanismos institucionales de control, como una defensoría del pueblo o la revocación de mandato, no aseguran buenos niveles de control político si no existen una serie de condiciones, como se verá más adelante. Si bien estos mecanismos han sido promovidos desde el retorno a la democracia, ha faltado voluntad política para incorporarlos o no se han logrado los consensos y mayorías necesarias para lograr establecer mecanismos de dicha índole en la democracia chilena.

Por tanto, las elecciones en Chile son el único mecanismo formal de relevancia que permitiría la posibilidad de controlar a los políticos. El control efectivo de las acciones de éstos, se posiciona como uno de los desafíos de las democracias menos desarrolladas, en las cuales frecuentemente los políticos se apartan o no cumplen con sus promesas o compromisos de campaña por múltiples razones.

³ En la cual recae la legitimidad del sistema democrático.

⁴ Stokes Susan C, Partidos políticos y democracia, “Zona Abierta. Voto y control político”, No. 100-101, 2002, p.109.

⁵ Fuentes Claudio, Democracia en Chile: Instituciones, Representación, y Exclusión. En.: Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Santiago, FLACSO Chile, 2006, p.17.

¿Qué se ha dicho al respecto? Se esbozan algunos argumentos preeliminares.

En primera instancia se debe advertir que los ciudadanos no castigarán electoralmente a los políticos por apartarse de sus promesas, especialmente cuando la desviación mejora considerablemente su nivel de bienestar. “Aunque los votantes pueden disgustarse con gobiernos que abandonan sus promesas, es poco probable que los castiguen si observan que su bienestar mejora con ello”⁶.

Por otra parte, el hecho que los políticos actúen pensando en el bienestar de los electores o en su interés particular, se encuentra relacionado directamente con los niveles de representación política. En palabras de Hanna F. Pitkin, un gobierno es representativo cuando sus acciones satisfacen de la mejor forma posible los intereses de los ciudadanos⁷. Es decir, el gobierno logra ser representativo y por tanto controlado, cuando maximiza el bienestar y los intereses de los ciudadanos.

De esta forma, las elecciones debieran ser eficaces no sólo para elegir a una elite política para que gobierne, sino para controlar y evaluar lo que han hecho hacia atrás los gobernantes de turno. “En las elecciones los ciudadanos pueden realizar un voto de carácter prospectivo, pero también retrospectivo, evaluando la acción de sus representantes durante el periodo inmediatamente anterior”⁸. De esta manera, se hace menester saber si en el caso chileno el electorado vota hacia delante evaluando las promesas o programas políticos o si también vota hacia atrás, es decir, de manera retrospectiva.

Lo contrario de un gobierno representativo y controlado es lo que se ha denominado democracia delegativa⁹. “Estas no respetan los derechos civiles de los ciudadanos y los procedimientos democráticos y se basan en la idea de quien gane la elección tiene el mandato de gobernar de acuerdo a lo que crea que es el mejor interés de la colectividad”¹⁰. Por tanto, las promesas realizadas en la campaña electoral o los acuerdos con los partidos que apoyaron la candidatura del presidente electo pasan a un segundo plano. Es decir, se elige al presidente y se produce una desvinculación entre el representante y los representados. “La lógica

⁶ Manin Bernard, citado en González Juan Jesús, Voto y Control democrático: las elecciones del 14-M, Universidad Nacional de Estudios a Distancia (UNED), 2004, España, [en línea], <http://www.uned.es/dcpa/estudios_workingpapers/CPAestudios8_2004.pdf#search=%22La%20democracia%20como%20control%20Juan%20Jes%C3%BAAs%20Gonz%C3%A1lez%22>, [consulta: 5 de junio de 2006].

⁷ Pitkin Hanna F, El Concepto de representación, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

⁸ Martínez María Antonia, La representación política y la calidad de la democracia, “Revista México de Sociología”, Número 4, 1966, p. 694.

⁹ Concepto aportado por Guillermo O’Donnell en ¿Democracia delegativa?, [en línea], <<http://www.sitiosenlared.com.ar/images/Escuela/Documentos%20para%20bajar/Cuaderno%202/Deleg2.doc>>, [consulta: 4 de junio de 2009].

¹⁰ De la Torre Espinosa Carlos, Los usos políticos de las categorías pueblo y democracia, “Ecuador Debate”, 41, 1997, p. 73.

es que el tiempo apremia y los intereses y cálculos a corto plazo caracterizan la actuación del gobierno y de la oposición”¹¹.

Enfoques teóricos de mandato y control.

En el primer enfoque los votantes seleccionan simplemente a los “mejores” candidatos dentro de sus posibilidades o ciertas políticas vinculadas a determinados candidatos. Esta es una visión teórica prospectiva del sufragio, lo que supone que el electorado ejerce su voto considerando predominantemente las promesas o programas de gobierno de los políticos o las cualidades de los candidatos. “Los ciudadanos no emplean necesariamente su voto para expresar preferencias en cuanto a políticas públicas, pueden también elegir(o no elegir) sobre la base del carácter de los candidatos”¹². Lo que en jerga nacional se denominaría “votar por la persona”.

Según Manin, Przeworski y Stokes a esta perspectiva teórica se le denomina como la de “mandato”. En la cual las elecciones son útiles “para seleccionar buenas políticas o a políticos que están asociados a ciertas políticas”¹³. Bajo este modelo teórico, las elecciones se convierten en una asamblea directa y el programa de gobierno triunfador se convierte en el “mandato” del gobierno.

De acuerdo a esta perspectiva teórica, surgen dos cuestiones que se deben considerar. La primera dice relación a si la política de gobierno será igual a la de su programa. En segundo término se requiere saber también si gobernar bajo ése programa será lo mejor para los electores. Es decir, si permite maximizar el bienestar de los ciudadanos, puesto que el cumplimiento del programa no significa que se intente hacer lo mejor para los ciudadanos, considerando los recursos disponibles y las condiciones que enfrenta un gobierno.

Es posible también que los representantes se aparten del programa (mandato) ante una situación imprevista para no perjudicar a los ciudadanos o cumplirlo, pero perjudicando a los electores. “Digamos que S es la mejor política cuando las condiciones son buenas, en tanto que E es mejor cuando las condiciones son malas. En consecuencia, el gobierno afronta la elección de apartarse del mandato en el interés de los votantes o de adherir a él a pesar de haber cambiado las circunstancias [...] A los electores puede no gustarles que no se cumplan las promesas, pero ellos no castigarán a los políticos que hicieron bastante mejor las cosas apartándose de su mandato”¹⁴.

¹¹ Ibid.p.73.

¹² Manin Bernard, Los principios del Gobierno Representativo, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 217 y 218.

¹³ Manin, Przeworski y Stokes, Elecciones y representación. “Zona Abierta. Voto y control político”, No. 100-101, 2002, p. 19.

¹⁴ Przeworski Adam, Democracia y representación, [en línea], <<http://www.clad.org.ve/rev10/0030103.pdf>>, [consulta: 25 de agosto de 2006].

Otros autores tienen una visión diferente y sostienen que las elecciones sirven también para que los ciudadanos puedan “sancionar” o “premiar” a los políticos salientes a través de la reelección. Bajo esta perspectiva teórica, la mejor forma de saber lo que hará un parlamentario o un gobierno una vez electo no es confiar en sus propuestas o promesas electorales, sino que evaluarlo en relación a cómo se ha actuado en el pasado. “Como descubrió Bartels (1988), al menos en los Estados Unidos, el desempeño anterior de un presidente es un buen predictor de su desempeño futuro”¹⁵.

A este enfoque teórico se le conoce como “control” (*accountability*) y cobra relevancia, porque si bien los políticos pueden promover el interés público, es también posible que se distancien de ese objetivo por variadas razones. “La idea de la democracia como forma de control opera [...] sobre el simple supuesto de que los electores reelirán a los gobernantes si su actuación consigue una evaluación favorable”¹⁶. Ahora bien, esto no significa que un gobierno mal evaluado por la ciudadanía, pierda automáticamente el poder, como sucede, por ejemplo, cuando el electorado percibe a la oposición como poco creíble o incapaz de haberlo hecho mejor.

Esta perspectiva supone que los políticos pretenden ser reelectos. Por tanto, buscarán satisfacer los anhelos de los electores, y desde luego llevarán a cabo las políticas en esa dirección. “Los electores evaluarán a los gobiernos, y decidirán premiarles o castigarles. Es lo conocido como sistema de castigo- recompensa”¹⁷. De este modo, asumiendo que los políticos pretenden ser reelectos, esto se convertirá en un incentivo para que los políticos realicen lo que los votantes desean. El mecanismo de control se basa en el denominado voto retrospectivo, que se sustenta en que los ciudadanos considerarán la gestión del gobierno anterior para emitir su voto, ratificándolos o sacándolos del gobierno. Pero este mecanismo se ve amenazado también por la multiplicidad de preferencias o intereses presentes en el electorado¹⁸, que suelen ser contradictorias.

En teoría este enfoque teórico debería ser fácil de implementar; si los legisladores o el gobierno pretendieran ser reelegidos y si los ciudadanos los recompensasen o castigasen por sus acciones, se debería esperar que hiciesen lo que los electores desearan que hagan. Es decir, “los representantes que son objeto de reelección tienen un incentivo en anticipar el juicio futuro del electorado de las políticas que persiguen”.¹⁹ Pero esto es más problemático, porque los legisladores saben que la

¹⁵ Ibid.

¹⁶ González, J.J. op.cit, p. 2.

¹⁷ Fiorina Morris P., 1981, citado en Urquizu Sancho Ignacio, Gobiernos de Coalición y gobiernos unipartidistas: ¿es posible la asignación de responsabilidades?, [en línea], <<http://www.ub.es/grepa/urquizu.pdf>>, [consulta: 13 de junio de 2006].

¹⁸ Farejohn John, Acción Gubernamental y Control Electoral, “Zona Abierta. Voto y control político”, No. 100-101, 2002.

¹⁹ Manin B, op.cit p.219.

mayoría de los ciudadanos no los observan o no se encuentran atentos²⁰ de manera permanente y consistente. Bajo ésta lógica, R. Douglas Arnold propone un mecanismo alternativo de control, que pone énfasis en que los ciudadanos pueden influir en las decisiones y políticas. Según el autor, el mecanismo normal de control, no considera que los ciudadanos no puedan tener preferencias sobre todas las opciones de políticas, o que los electores no se encuentren atentos a cada una de las acciones de los legisladores, como supone el modelo normal de control²¹.

De todas formas, en dicho modelo alternativo de control, los electores prestarán atención a cómo votan los diputados en la asamblea, por lo tanto “los legisladores tienen fuertes incentivos para anticipar las preferencias futuras de los ciudadanos [...] Incluso cuando los ciudadanos parecen no ser conscientes de una cuestión o son indiferentes ante ella, los legisladores no asumen que son libres de votar como les parezca”²².

Otra de las dificultades que posee esta perspectiva, al igual que la de mandato, es que no todos los cargos políticos están sujetos a la posibilidad de reelección inmediata, como es el caso del presidente de la república en el sistema político chileno, a diferencia de las reglas electorales en Argentina, Brasil o Estados Unidos, de hecho en este último país surge el concepto de voto retrospectivo. Esto supone un problema, puesto que suprime el incentivo principal del candidato, que es la posibilidad de ir a la reelección. Ahora bien, esto supone un matiz en el caso chileno, porque el electorado ha tenido la posibilidad de optar por la misma coalición política (Concertación) y por su candidato, en cada una de las elecciones presidenciales. Por tanto, si bien en el caso chileno existe un impedimento electoral para optar por la misma persona para que siga gobernando el país, la ciudadanía ha tenido la posibilidad efectiva de elegir al candidato que representa la continuidad de esa coalición política.

Se debe tener en cuenta también que la consideración de los ciudadanos como individuos racionales, en el sentido que pretendan maximizar su bienestar a través del castigo o la recompensa en el voto, puede conducir a un incentivo perverso, especialmente cuando los ciudadanos no consideran las condiciones internas o externas en las que se desenvuelve un gobierno, como una crisis económica internacional. Si los electores castigan indiscriminadamente las pérdidas en su bienestar, entonces como el partido o la coalición gobernante sabe que no logrará la reelección incluso si aplicara la mejor política disponible, opta por maximizar sus propios intereses u objetivos. Para autores como Manin, Przeworski y Stokes, si los electores pretenden incentivar a los políticos a considerar sus demandas e

²⁰ Arnold R. Douglas, ¿Pueden unos ciudadanos poco atentos a la política controlar a los representantes electos?, “Zona Abierta. Voto y control político”, No. 100-101, 2002.

²¹ Es ciertamente más realista considerando el desenvolvimiento habitual de las democracias representativas.

²² Arnold, R. D., op.cit., p.89.

intereses en las decisiones públicas, deben sopesar su bienestar, con las condiciones existentes a las que se enfrentan los gobiernos.

Considerando el argumento anterior, los electores deben comparar los resultados gubernamentales obtenidos, con los que se hubieran alcanzado con políticas alternativas, en circunstancias similares. Sin ésta “precaución metodológica”, es muy difícil asignar responsabilidades correctamente. En definitiva, se requiere para un óptimo control político, de ciudadanos activos y bien informados, no sólo en cuanto a los resultados obtenidos, sino en relación a las condiciones exógenas y endógenas, las políticas disponibles y los efectos sobre el bienestar de los ciudadanos, tal como lo sugieren los autores citados anteriormente.

Los dos enfoques teóricos recientemente ilustrados no son necesariamente excluyentes y por tanto pueden ser complementarios para comprender el fenómeno del voto en relación al control de los políticos. En las elecciones los electores suelen considerar elementos prospectivos y retrospectivos a la hora de emitir su voto. “La naturaleza de la oferta es mucho más amplia y compleja que, como se considera a menudo, un paquete, más o menos común y claro, de políticas públicas[...]Es probable que el elector evalúe también la credibilidad de quien ofrece, tal vez en experiencias precedentes, tal vez de gobierno: el así llamado voto retrospectivo”²³.

Se debe considerar también que cuando un gobierno se encuentra conformado por diversas fuerzas políticas se dificulta o se relativiza la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan control a través del voto. “Los gobiernos de coalición [...] perjudican los juicios retrospectivos. Con gobiernos de coalición, cuando el electorado desapruueba una política particular, los miembros de la coalición pueden acusarse mutuamente de la responsabilidad por las decisiones impopulares”²⁴. En este contexto político no se hace visible para el electorado un responsable político completamente nítido.

Por otra parte, los regímenes presidenciales también poseen características que dificultan la posibilidad de controlar a los gobiernos, puesto que “su apoyo electoral es independiente del de la mayoría parlamentaria”²⁵. De esta forma, los parlamentarios no podrán controlar exhaustivamente al gobierno en ejercicio. En los regímenes presidencialistas los periodos de gobierno son fijos y pueden concluir sólo por motivos excepcionales. Aunque el Presidente tenga a todo el Parlamento en su contra puede gobernar, a diferencia de los sistemas parlamentarios, en el cual el Primer Ministro debe tener la confianza y el apoyo mayoritario del Parlamento.

²³ Pasquino Gianfranco, Sistemas políticos comparados, Bononiae Libris, Buenos Aires, 2004, p.56.

²⁴ Manin B, op.cit, p.222.

²⁵ Maravall J,M, op.cit., p. 116.

En el caso chileno el hecho de que las coaliciones políticas no hayan sufrido transformaciones o mutaciones importantes (como por ejemplo, el ingreso o salida de algún partido relevante) y por tanto se hayan mantenido estables, lo que ha ido de la mano con la consolidación de un sistema de partidos que tiene una dinámica bipolar, facilita al electorado la identificación entre el oficialismo y la oposición. De esta forma, se favorece la posibilidad de adjudicar responsabilidades, premios o castigos. “Prestando atención a los sistemas de partido, parece plausible [...] que los sistemas bipartidistas y los sistemas con dinámica bipolar garanticen una mejor *accountability*”²⁶.

A lo anterior, se debe agregar que en Chile, no se ha podido consolidar una tercera fuerza política, que tenga la capacidad real de acceder a puestos de representación política (en el parlamento), bajo el actual sistema electoral binominal. Esto indica muy probablemente, que las barreras de entrada son muy altas para participar en la política representativa, para aquellos candidatos desafiantes que se encuentran fuera de las dos grandes coaliciones políticas, lo que dificultaría las posibilidades de controlar por medio del voto, a los parlamentarios en ejercicio que deciden ir a la reelección, como suele suceder.

Elecciones Presidenciales

Los resultados electorales en el caso chileno se han mantenido estables a lo largo del tiempo desde 1988 y en primera instancia no resultan útiles para abordar el control de los políticos puesto que no se vislumbran castigos electorales significativos. “Es difícil pensar en cualquier otro ejemplo –aparte de Suiza o Austria en un periodo anterior- en el que una coalición de gobierno haya mostrado una estabilidad de voto en un periodo de tiempo como el que ha transcurrido desde las elecciones chilenas de 1989”²⁷.

Desde este punto de vista, la duración y consistencia de la Concertación como conglomerado político, se convierte en un factor que no impide, en teoría, el control de los políticos en el poder gubernamental, sino todo lo contrario. Lo mismo sucede con la actual Alianza por Chile, aunque en menor medida, debido a que no siempre ha llevado un candidato único en las presidenciales, siendo el ejemplo más nítido, la última elección presidencial del 2005, en la cual ambos partidos (RN-UDI) llevaron su propio candidato.

Algunos académicos argumentan que en un modelo puro de control “los votantes utilizan el voto con un único propósito, a saber, sancionar al gobierno, y toda la información de que disponen procede de los resultados de la acción gubernamental”²⁸. En el caso chileno, por el contrario, el enfoque puro de control pierde peso explicativo, si no se consideran factores como el clivaje autoritarismo-democracia, que se refleja en que el sector político que apostó por una

²⁶ Pasquino G, op.cit, p. 187.

²⁷ Angell A, op.cit, p. 156

²⁸ Manin B, Przeworski A, Stokes S C, op cit., p.38.

redemocratización pacífica e inmediata, manifiesta en el plebiscito de 1988, posee mayor legitimidad ante la ciudadanía, que su adversario de derecha. En este sentido se concuerda con lo que plantea Francisco Javier Díaz, en relación al caso chileno. “La fuerte impronta ideológica del régimen militar provocó que el eje “democracia versus autoritarismo” propia de la política chilena durante los años setenta y ochenta, derivara en el claro componente izquierda/derecha”. Así, una situación política muy concreta (SI y NO a Pinochet en 1988) derivó en un nuevo clivaje, esta vez no social, sino político”²⁹.

Se evidencia que los partidos y actores políticos que aceptaron las reglas impuestas por el régimen militar para lograr el retorno a la democracia, tienen mayor legitimidad ante la ciudadanía, lo que se refleja en las elecciones en todo nivel, incluidas las parlamentarias y municipales. Ahora bien, es difícil medir con exactitud cuanto ha pesado dicho factor en cada elección presidencial. Es posible que en las dos primeras haya tenido mayor peso; por lo reciente del régimen autoritario y porque la derecha política aún no se desprendía de la figura de Pinochet y de su obra. Esta situación no aconteció, al menos en campaña, hasta las elecciones de 1999, lo que se ha ido profundizando en el tiempo. “El candidato de la Alianza, Joaquín Lavín, reconoció el error que cometió en el plebiscito de 1988 y aseguró que a la luz de los antecedentes conocidos sobre las cuentas secretas de Augusto Pinochet [...] Hoy apoyaría la opción “NO””³⁰.

Es probable que en el caso chileno los electores analicen lo hecho por los gobiernos anteriormente para emitir su voto. Es posible también que esto sea reforzado porque los programas de gobierno o propuestas entre la Alianza y la Concertación son poco diferenciables para la mayoría del electorado. En referencia a la elección presidencial de 1999, el cientista político Alan Angell sostiene al respecto lo siguiente: “Había relativamente pocas diferencias entre los candidatos con respecto a las políticas sociales y económica [...] Lagos prometió 700.000 trabajos en seis años y Lavín 1 millón”³¹.

Adicionalmente se deben considerar que existen lealtades partidarias y de bloques, especialmente en las presidenciales. Pero no se puede perder de vista que los resultados electorales se encuentran condicionados también por las divisiones históricas del electorado chileno: izquierda, centro y derecha. Respecto a la división clásica de tres tercios, la Concertación también posee una ventaja considerable, puesto que su espectro político es más amplio que el de la oposición (RN, UDI), debido que se configura desde la izquierda hasta el centro político, incluso cuenta con sectores liberales.

²⁹ Díaz Francisco Javier, Una mirada global al sistema de partidos: fracturas y contradicciones, En Política y sociedad en Chile. Antiguas y nuevas caras, Primera edición, Editorial Catalonia, 2005.p. 39.

³⁰ Lavín reconoció como un error haber votado por el “SI” en 1988, [en línea], <http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20050508/pags/20050508185042.html>, [consulta: el 25 de Julio de 2006].

³¹ Angell A, op.cit., p. 78.

A nivel presidencial los candidatos realizan una fuerte apelación a los cambios o reformas que van a realizar en el futuro cuando sean gobierno. La candidata Michelle Bachelet en la campaña presidencial ponía el acento en la reforma provisional. “La reforma previsual es un proyecto central de nuestro próximo gobierno. Del éxito de esta reforma dependerá el bienestar futuro de las actuales generaciones de trabajadores. La reforma provisional demostrará la capacidad de nuestro sistema político para legislar pensando en los intereses del país y con una perspectiva de largo plazo”³². Es cierto, se prometen reformas que supuestamente conducirán en el futuro a maximizar el bienestar de los ciudadanos. Pero también se acude al pasado para pedir el voto, especialmente cuando el presidente saliente posee una alta adhesión popular como fue el caso de Ricardo Lagos Escobar.

Elecciones Parlamentarias

Las elecciones parlamentarias en el caso chileno son las segundas en importancia, a diferencia de las democracias parlamentarias europeas, en las cuales el parlamento juega un rol esencial para gobernar. En las democracias parlamentarias, por ejemplo, el Primer Ministro (Jefe de Gobierno) debe ocupar un puesto de parlamentario y de paso contar con el apoyo implícito o explícito del parlamento. Lo anterior es importante de mencionar, porque gran parte de los estudios e investigaciones acerca del control de los políticos se encuentra referido a las democracias parlamentarias en Europa.

En el caso chileno, en cambio, el Parlamento tiene una función más bien secundaria -propia de un sistema presidencialista exacerbado-, en relación al poder ejecutivo. “Así, por ejemplo, si uno se limita a las competencias de dictar decretos-leyes, el derecho de veto y la iniciativa legislativa exclusiva del Gobernante, se encuentra que Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia y Perú disponen de constituciones que le otorgan a éste una posición muy fuerte frente al Parlamento”³³.

El sistema electoral binominal

Una de las dificultades que debieron enfrentar las nuevas autoridades democráticas fue sortear las condiciones económicas, políticas y sobre todo institucionales, establecidas por el régimen autoritario. “Este complejo escenario inicial llevó a Linz y Stepan (1996, 211) a concluir que “...Políticamente, la democracia en Chile comenzó bajo mayores limitaciones constitucionales que todos los demás casos de América Latina y de Europa del Sur”³⁴. La Constitución

³² Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, [en línea], <www.centroavance.cl>, [consulta: 15 de junio de 2006].

³³ Nolte Detlef, El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada, “Revista de Ciencia Política”, vol.23, N°.2, 2003.

³⁴ Huneeus Carlos, Chile un país dividido. La actualidad del pasado, Primera Edición, Editorial Catalonia, Santiago de Chile, 2003, p. 206.

de 1980⁽³⁵⁾ contemplaba un nuevo sistema electoral para elegir a los representantes en el Parlamento. Se trata de un sistema electoral binominal “*sui generis*”, que no es mayoritario ni proporcional y no tiene precedentes a nivel mundial. Dicho sistema electoral reemplazó al sistema proporcional que existió hasta 1973. La modificación del sistema electoral binominal ha sido difícil en parte porque se encontraba al interior de la Constitución de 1980³⁶.

A menudo se le crítica al sistema binominal por lo poco proporcional que resulta en la práctica, que un bloque que obtiene un 65% de los votos obtiene un puesto en el parlamento, al igual que otro que logra un 35% de los sufragios. Es una crítica justa y razonable, pero no se observa con suficiente detención otras deficiencias que condicionan la competencia y, por ende, las posibilidades de control ciudadano.

El problema central del sistema binominal es que permite presentar tantos candidatos, como cargos a elegir por coalición. El efecto político es que se produce una divergencia o pugna, en ocasiones fratricida, por los cupos y en la medida que se genera conflicto por los cupos, termina imponiéndose casi siempre, las elites de los que están ya en el cargo. Es lo que se conoce como “derecho adquirido” del *incumbent*. Es decir, el político que se encuentra en el cargo opta por ir a la reelección por derecho propio y compite en la práctica con un solo candidato de su propio bloque político. Lógicamente el parlamentario en ejercicio posee mayores posibilidades de ser reelegido, porque ya es conocido por el electorado y, por de pronto, debiera conocer mejor cuáles son las necesidades, intereses o expectativas de los electores de la circunscripción o distrito, lo que se instala como una doble ventaja ante su contendor en este sentido.

El hecho objetivo es que casi siempre se elige a un representante de cada bloque en los distritos (de diputados) y circunscripciones (de senadores), a menos que una lista de candidatos doble en votos a la otra. Esto lleva a que la competencia electoral real se desarrolle al interior de las coaliciones políticas. “El sistema favorece las grandes coaliciones, pero también tiene el efecto de aumentar la competencia entre los partidos [...] Ya que fuerza a los dos candidatos de una misma lista a luchar para ser el primero”³⁷.

La competencia por el primer lugar en muchas ocasiones genera luchas electorales acérrimas entre los candidatos de un mismo conglomerado. Esto no sólo produce fisuras irreparables entre los candidatos de la misma lista, sino que

³⁵ Leyes Orgánicas Constitucionales N° 18.556 y N° 18.700. Disponibles en Biblioteca Nacional de Chile.

³⁶ Las reformas políticas implementadas en el Gobierno de Lagos permitieron retirarlo de la Carta Magna y también eliminar enclaves autoritarios como los “Senadores Institucionales” (designados y vitalicios) y la condición de garantes del orden institucional que tenían las Fuerzas Armadas y de Orden. Véase en: Francisco Cumplido, Reforma constitucional en Chile, [en línea], <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20061/pr/pr6.pdf>>, [consulta: el 8 de junio de 2009].

³⁷ Angell A, op.cit., p. 139.

relega las propuestas políticas de los candidatos a un segundo plano. “Cuando se oscila entre una vida política basada en disputas de personas [...] Por un lado y las manipulaciones mediáticas por otro, los proyectos pierden su importancia, ya que nadie se refiere a ellos y los ciudadanos ya no le prestan atención”³⁸. Desde luego esta dinámica de competencia política, perjudica las posibilidades del electorado para establecer criterios de distinción entre los candidatos, en cuanto a sus propuestas o proyectos políticos.

De esta forma, los programas o propuestas políticas pasan a un segundo lugar y así la soberanía popular se ve afectada severamente. “El triunfo de la política “personalizada” implica que la forma más convincente de lucha ideológica pasa a ser el ataque contra la persona que encarna un mensaje”³⁹. Lo paradójico, políticamente hablando, es que la competencia real se desarrolla entre los candidatos que tienen mayor similitud en sus propuestas políticas y no a la inversa, lo que posiblemente dificulta al electorado establecer efectivos criterios de distinción.

La presente situación a su vez refuerza el desprestigio de la política chilena, porque posiciona al sistema político como un “juego de los políticos”, lo que seguramente desincentiva el interés de los ciudadanos en la misma y en saber si los políticos resguardan y defienden o no sus intereses, perjudicando así las posibilidades de que los ciudadanos ejerzan control sobre los políticos. Por tanto, el sistema electoral binominal trae consigo un incentivo perverso que genera las condiciones para que los políticos se desgasten en pugnas de poder y no en resolver los problemas ciudadanos a través de la legislación y la fiscalización.

La distorsión que genera el sistema electoral binominal se refleja en que la elección más importante se da al interior de la coalición y así se vean limitadas las opciones de los ciudadanos para elegir a sus representantes, puesto que prácticamente ratifican las decisiones de los partidos políticos, especialmente cuando un bloque presenta a un solo candidato en la lista, como aconteció con Andrés Allamand en la última elección parlamentaria (2005). El caso de Allamand no es un caso aislado, al contrario, la derecha política lo ha realizado en variadas oportunidades. “Lo hizo en 2001 con Prokurica en la III Región, Arancibia en la V Región Costa. [...] de 480 escaños de diputados que se han elegido desde 1989, sólo en 3 ocasiones se ha escogido candidatos fuera de todo pacto”⁴⁰.

³⁸ Castells Manuel, La nueva comunicación, “Le Monde diplomatique” (edición chilena), Año VI, número 66, Agosto 2006, p. 9.

³⁹ Ibid. p.9.

⁴⁰ Joignant A, Díaz F,J, Hacia una nueva era de reformas democráticas, [en línea], <http://www.expansiva.cl/agenda/actividades/papers_actividades/07102005185842.pdf>, [consulta: 14 de julio de 2006].

Los partidos políticos y la pasividad ciudadana

La función de los partidos políticos en una democracia representativa cumple un rol central en cuanto a aglutinar los intereses o demandas de la ciudadanía para luego devolverlas como propuestas de políticas públicas o en un programa de gobierno. Así como también para jerarquizar u ordenar el debate público o la agenda política, entre otras.

Pero otra cosa muy distinta sucede cuando la democracia como sistema es completamente dependiente de las decisiones partidarias (cupulares), a ratos arbitrarias, puesto que a menudo pierden de vista el interés público para aumentar su propio poder, situación política que se traduce como partidocracia. "...la corrupción más peligrosa para la democracia es la que permitió a los partidos políticos acumular recursos tan considerables y tan independientes de la contribución voluntaria de sus miembros que les posibilitaron escoger los candidatos a las elecciones y asegurar el éxito de cierto número de ellos[...]la partidocracia destruye a la democracia al quitarle su representatividad y conduce ya al caos, ya a la dominación de hecho de grupos económicos dirigentes, a la espera de la intervención de un dictador"⁴¹.

Desde luego que dichas decisiones partidistas en el caso chileno afectan la representación política y por ende el control sobre los políticos, pero además generan una deslegitimación de la actividad política y pública. "El intento de ciertos partidos de frenar su declinación electoral, maximizando sus posibilidades a través de la negociación de cupos parlamentarios "protegidos" en desmedro de la competencia democrática, conduce indefectiblemente a una mayor deslegitimación y escepticismo ciudadano sobre la actividad política"⁴². Una mayor lejanía y desconfianza de los ciudadanos hacia el sistema político formal o institucional, supone un obstáculo aún mayor para generar control electoral. Por el contrario, se requiere la ciudadanización y socialización de la política, superando la contradicción que pudiera encontrarse entre acción ciudadana y sistema político formal⁴³. "La vitalidad de la democracia depende de un ámbito público que estimule y fiscalice a los actores políticos"⁴⁴.

Una ciudadanía pasiva afecta los niveles de control político a nivel presidencial y parlamentario. En este último caso se ve más agravado porque se requiere que el elector sepa como vota su representante y que se encuentre mínimamente informado de los proyectos de ley que propone y/o rechaza. Lo que requiere un

⁴¹ Touraine Alain, ¿Qué es la democracia?, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 86.

⁴² Águila Ernesto, Sistema político, circuito extrainstitucional del poder y el despertar de la ciudadanía, En Política y sociedad en Chile: Antiguas y nuevas caras, Primera Edición, Chile, 2005, p.68.

⁴³ Lechner Norbert, Las Condiciones sociopolíticas de la ciudadanía, En:, Conferencia de Clausura del IX Interamericano de elecciones y democracia, Ciudad de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL e Instituto Federal Electoral, 1999.

⁴⁴ Ibid, p.116.

nivel mayor de preocupación del electorado, que en el caso de evaluar al gobierno, debido a que los avances en materia social y económica son más perceptibles para el ciudadano medio. Así por ejemplo, para los ciudadanos es menos difícil saber si el gobierno construyó o no los hospitales que prometió en campaña, si se mejoraron o no las pensiones o la infraestructura en las escuelas, si se tomaron o no medidas en contra del desempleo, etc. En cambio, para evaluar el trabajo de un parlamentario se requiere una mayor atención, que requiere un mínimo de interés y participación por parte de los ciudadanos.

La escasa participación y cooperación entre los ciudadanos

Por otro lado, existe en la sociedad chilena una enorme desconfianza de lo que se puede obtener actuando de manera colectiva. Si “cada uno tiene que arreglárselas como pueda”, la política o un orden político democrático tendría poco sentido y mucho menos el control que se pueda ejercer sobre los políticos. De esta forma, los únicos ciudadanos que van a poder influir en las decisiones o en los cursos de acción que impulsan los políticos, serán aquellos mejor organizados a través de grupos de presión o que cuentan con recursos institucionales o económicos.

Bajo aquella visión de la vida en comunidad, la política tendría poca injerencia en los asuntos o problemas de las personas. Por tanto, el control de los políticos se vuelve una tarea innecesaria para los ciudadanos, que quizás tendría más costos que beneficios, por ejemplo, por el tiempo que se requeriría para ello. La desconfianza interpersonal se ve reflejada también en el promedio de amigos de los chilenos. Los chilenos reconocen tener pocos amigos o sólo conocidos. Según diversos estudios, los chilenos tienen un promedio de 3,3 amigos, lo cual estaría muy por debajo de los 6,6 amigos que se registran en Estados Unidos⁴⁵.

Los escasos niveles de participación, confianza interpersonal y cooperación entre los ciudadanos a través de redes o asociaciones ciudadanas, hacen difícil la tarea de lograr que los políticos consideren efectivamente los intereses, demandas o derechos de los ciudadanos a la hora de legislar. ¿Por qué razón un parlamentario va a considerar el “bien común” o los intereses generales de la sociedad o de la mayoría de los electores? Es cierto que un control eficaz sobre la labor de los parlamentarios no se manifiesta en casi ninguna democracia en el mundo. Pero éste nivel de apatía y desinterés en el caso chileno es un incentivo para que los parlamentarios no resguarden los intereses de los ciudadanos o desperdicien su tiempo en otras actividades, como en luchas de poder al interior de sus respectivos partidos o coaliciones. Si los parlamentarios no perciben el riesgo real de no ser reelectos, difícilmente tenderán a maximizar el bienestar de los ciudadanos. Esto se ve agravado, puesto que buena parte del electorado chileno desconoce el rol parlamentario.

⁴⁵ Informe PNUD. “Desarrollo Humano en Chile : Nosotros los chilenos un desafío cultural”, Santiago de Chile, 2002. Capítulo 5.

El desconocimiento del rol parlamentario

Se sabe que el objetivo de toda elite política es perpetuarse en sus puestos. Esto es perfectamente posible en el caso chileno porque no existen límites en la reelección de senadores ni para diputados. En este sentido, el caso chileno no es la excepción, e incluso existen asambleístas que se encuentran dispuestos a apartarse de las labores que les competen como parlamentarios con el objetivo de ser reconocidos y valorados por la ciudadanía. Son múltiples los casos en nuestra democracia reciente, de parlamentarios que otorgan bienes y servicios a los electores de sus zonas distritales, en época de campaña y durante el mandato, como una estrategia eficaz de mantener adherencia a su persona. Lo que es posible gracias a la escasa cultura política de vastos sectores del electorado.

Los electores se encuentran más preocupados de “alcaldisar” al parlamentario y evaluarlos respecto al desarrollo de las comunas, especialmente de aquellas de menos recursos, lo que incentiva una “cultura clientelística”. La existencia de clientelismo no favorece las condiciones políticas para que el elector perciba al representante como un igual -y no como un patrón-, que debe ser controlado y evaluado, en relación a legislar y fiscalizar en función de resguardar los intereses o demandas del electorado.

El masivo desconocimiento del rol de los congresistas, sumado a los defectos del binominalismo y a la escasa preocupación de los electores en los asuntos públicos, hace que el control de los parlamentarios sea escaso. Estos factores producen que la tasa de reelectividad sea bastante alta y por tanto se transforma en un desincentivo para que los parlamentarios realicen un buen desempeño.

En el caso chileno, por los factores antes mencionados, las barreras de entrada al Congreso son altas, especialmente para aquellos candidatos (desafiantes) que no son parte de las dos grandes coaliciones o para los que no poseen militancia. De hecho, son escasas las ocasiones en las que independientes han obtenido un puesto y en ninguna ocasión un miembro del Juntos Podemos⁴⁶ lo ha logrado, independientemente de sus deficiencias electorales. Esto se debe en buena medida a que las dos grandes coaliciones políticas se encuentran sobrerrepresentadas en desmedro de otras fuerzas políticas. “Por citar un ejemplo, cuando en 1997 se renovó la mitad de la Cámara Alta, la Concertación de Partidos por la Democracia obtuvo el 49% de los votos, quedándose con el 55% del Senado (+6%); la Alianza por Chile alcanzó un 36,64% de la votación consiguiendo un 45% del Senado (+8.3%). La izquierda extraparlamentaria sumó más del 10% de los votos generales, y sin embargo, no obtuvo ningún asiento en el Senado”⁴⁷.

⁴⁶ La integran principalmente comunistas y humanistas, tercera fuerza política desde 2004.

⁴⁷ Fuentes C, op.cit., p. 13.

Conclusiones y Comentarios finales

En el caso de la Concertación, en las campañas presidenciales se reafirma lo que se ha hecho anteriormente (por ejemplo disminuir la pobreza) y se dan a conocer los nuevos desafíos. En la última elección presidencial, especialmente en la segunda vuelta, la candidata oficialista se describía como la representante de la continuidad y el cambio. “Bachelet reiteró que ella representaba la continuidad y el cambio y que formó parte del equipo del gran presidente que es Ricardo Lagos. Seré yo quien profundice esos éxitos. Conozco el inmenso avance que significó cada conquista de este Gobierno y también de los anteriores Gobiernos de la Concertación”⁴⁸.

Se evidencia en el caso chileno que la preocupación de los parlamentarios por las preferencias o intereses del electorado se da en el momento previo a las elecciones, debido a la escasa preocupación de la ciudadanía por la labor parlamentaria durante el mandato, cabe destacar lo que dice Manin al respecto. “Si los representantes asumen que los votantes aclararán sus ideas en las próximas elecciones sólo sobre la base de los programas presentados en esa ocasión, tendrán plena libertad de acción [...]”⁴⁹, en relación a su comportamiento como parlamentarios. Esto demuestra que el elector en general no evalúa el accionar del parlamentario durante el pasado mandato (enfoque teórico de control) y más bien considera las promesas de campaña para emitir su voto (enfoque teórico de mandato), aunque de manera limitada por los factores ya mencionados.

A pesar de existir importantes niveles de retrospectividad en el electorado chileno en las elecciones presidenciales, el nivel de control no es efectivo por las razones que se entregaron. Ahora bien, si se asume que mayores niveles de retrospectividad, implican mejores niveles de control, entonces nos encontramos en condiciones de afirmar que las elecciones presidenciales producen un control político importante.

Si se rescatan los indicadores socioeconómicos, desde el retorno a la democracia, se podría sostener que las políticas que se han implementado han tendido a maximizar el bienestar de los ciudadanos y por tanto se han considerado los intereses de éstos últimos. De hecho, Algunos catedráticos como Manuel Castells realizan un balance positivo en relación a los avances de Chile en materia económica y social. “Chile consolidó su desarrollo en los años noventa: su PIB per cápita aumentó en casi un 90 por cien entre 1989 y 2004. Se ha construido como sociedad moderna, mejorando sustancialmente sus condiciones de vida, con un proceso significativo de redistribución en acceso a bienes y servicios [...] y ha

⁴⁸ Bachelet: seré la próxima presidente de Chile, [en línea], <www.cooperativa.cl>, [consulta: 20 de diciembre de 2005].

⁴⁹ Manin B, op.cit, p.223.

reducido a la mitad la proporción de pobres”⁵⁰. Aunque el académico también hace el alcance de que Chile se encuentra todavía muy lejos de los países desarrollados, incluso de los asiáticos desarrollados.

Según las cifras disponibles, desde el retorno a la democracia se ha mejorado substancialmente los niveles de bienestar de la población. Ahora bien, esto no significa necesariamente que existan efectivos niveles de control político, especialmente porque se carece de una ciudadanía lo suficientemente activa, que se agrava puesto que no existen otros mecanismos de control importante, adicional al voto. Se hace muy difícil que con un solo instrumento (el voto), se pueda controlar efectivamente el accionar de los políticos, que poseen recursos y acceso a información que les facilita vulnerar o eludir el control de los electores. En definitiva “no se pueden alcanzar mil objetivos con un único instrumento”⁵¹.

Para obtener una democracia más eficaz y así mejorar la representatividad de los electores, no basta con elegir representantes por un determinado mandato. Para lograr una democracia de mayor calidad se requiere un mínimo umbral de participación ciudadana, preocupación de los electores por los asuntos públicos y control sobre los representantes, a través de mecanismos que vayan más allá de las elecciones, para que éstos últimos maximicen a través de políticas públicas o propuestas el bienestar de los ciudadanos.

Para mejorar los niveles de control sobre los parlamentarios se requiere modificar el actual sistema electoral binominal, por otro que genere mayor competencia e incertidumbre institucional en las elecciones. Si no hay grandes riesgos para los representantes de ser sacados de sus puestos, los parlamentarios no tenderán a realizar un gran esfuerzo para desempeñar bien su trabajo parlamentario y así legislar en función de maximizar el bienestar de los ciudadanos. Es decir, los niveles de certidumbre son muy altos para los candidatos a la reelección, que se demuestra en buena medida en una alta tasa de reelección de los parlamentarios en ejercicio. A menos que la labor parlamentaria se ejerza de manera extremadamente deficiente y/o se muestren poco en términos de comunicar eficazmente su trabajo a la ciudadanía, sus posibilidades de volver a ser elegidos son altas.

La alta tasa de reelección de los parlamentarios evidencia las deficiencias del sistema electoral y sobre todo la incapacidad del sistema político en su conjunto de renovar a la elite política, que en su mayoría lleva un extenso periodo en el poder político. “En Chile la tasa de reelección es de 83.3% en la Cámara de Diputados y de 77.7% en el Senado- es decir, si un candidato decide re- elegirse en el mismo distrito, existe una muy alta probabilidad que sea reelecto. En Chile,

⁵⁰Castells Manuel, Estado y sociedad en la democracia chilena, “Política Exterior”, N° 100 Julio/Agosto, 2004, pp. 142-143.

⁵¹ Manin B, Przeworski A, Stokes S C, op. cit., p.45.

más de un 67.5% de sus miembros lleva dos o más períodos en la Cámara de Diputados”⁵².

Otro de los factores que limitan el control de los políticos es que desde el retorno a la democracia no ha existido financiamiento público para las propagandas electorales ni tampoco límite de gasto, hasta que se promulgó la ley 19.384 durante el Gobierno de Lagos (2004).

La ausencia de financiamiento público tenía como consecuencia una serie de problemas para la democracia, puesto que los candidatos no debían dar cuenta de donde se obtenían esos recursos. “Esto último no sólo afecta la igualdad de la competencia política porque privilegia a los candidatos con dinero o con acceso a los recursos económicos (Lijphart 1997), sino que plantea un gravísimo peligro para la democracia porque no hay fiscalización sobre el origen de los recursos [...]”⁵³.

El candidato que recibe recursos durante una campaña electoral, cuando sea parlamentario en ejercicio, es probable que responda a los intereses de las personas naturales o jurídicas que facilitaron dichos recursos y no a la mayoría de los electores, como corresponde en una democracia representativa y de alta calidad. En este punto cabe destacar lo que sostiene Przeworski respecto a Estados Unidos. “Cuando estos fondos provienen de intereses especiales, ellos son otorgados a cambio de favores. Presumiblemente, si Philip Morris Co. Inc. contribuyó en 1996 con más de dos millones y medio de dólares con el Comité Nacional Republicano (New York Times, 28 de enero de 1997, página 3), debe haber esperado al menos dos y medio millones de dólares en favores; de lo contrario su gerencia hubiera debido ser expulsada por los accionistas”⁵⁴. Si un parlamentario recibe suculentos aportes de privados durante la campaña es muy probable que en la legislación o fiscalización no responda a los intereses de la mayoría o a los intereses generales de los electores.

Las barreras, principalmente, institucionales (binominalismo) y culturales (desconocimiento de la labor parlamentaria) se convierten en un impedimento real para que los ciudadanos puedan controlar y evaluar a sus representantes, en cuanto a si velan por sus intereses y así maximizan el bienestar de los electores. En el caso chileno, el voto se torna un instrumento insuficiente, aunque necesario, para el control efectivo de los parlamentarios. Se evidencia que se requieren profundos cambios culturales e institucionales, aunque es difícil, por la propia resistencia de los parlamentarios. “En Chile, tales mecanismos son débiles y, aunque se han tratado de proponer mecanismos para el control ciudadano, ha sido dificultado por las propias autoridades en ejercicio. En otros términos, existen fuertes incentivos de las autoridades en ejercicio para no aprobar medidas que

⁵² Fuentes C, op.cit., p. 15.

⁵³ Huneeus C, Chile un país dividido, op. cit., p.241.

⁵⁴ Przeworski, A. op.cit.

limiten sus atribuciones a favor de mayores niveles de transparencia y fiscalización ciudadana”⁵⁵ .

Se evidencia que aún no existe una superación del clivaje o eje autoritarismo-democracia, inaugurado en el plebiscito de 1988 y que tiene su anclaje en el golpe de Estado de 1973. “Este ha sido entonces el legado del golpe: creó dos mundos opuestos para uno de los cuales el golpe fue el símbolo de la salvación de Chile, y, para el otro, la tragedia de Chile”⁵⁶. Esta división presente en el electorado, evidentemente ha condicionado el desenvolvimiento de los actores políticos y con ello los resultados electorales, puesto que los actores (partidos y líderes) que estuvieron a favor del retorno de la democracia poseen una mayor legitimidad ante la ciudadanía.

Se podría sostener que el voto en el caso chileno sólo ha funcionado como un mecanismo eficiente para elegir a una elite política para que gobierne. Pero el hecho objetivo de que el electorado haya optado por una elite en cuatro elecciones presidenciales y no por otra, quiere decir que la ha evaluado más positiva que negativamente y por tanto ha ratificado a la misma. Es cierto que se elige a un “buen tipo” en las elecciones, pero en el caso chileno también se observa lo que se ha hecho hacia atrás. Se debe hacer hincapié en que la Concertación vio disminuido su caudal de apoyo en la elección presidencial de 1999, debido en parte, a la mala evaluación del gobierno anterior, particularmente a fines del mandato de Frei. Esto indica que fue castigada electoralmente y que existe un nivel de control y evaluación relevante en las presidenciales.

De todas formas, no basta con tener elecciones competitivas y transparentes para obtener efectivos niveles de control sobre los políticos y así mejorar la calidad de la democracia. Se requieren otros elementos complementarios, como una prensa imparcial, pluralista, inquisitiva, que controle al conjunto de los políticos, evidenciando a la luz pública, por ejemplo, conflictos de intereses o contradicciones. Además, se requiere que el ámbito académico se comience a preocupar más para que exista una democracia más representativa y de mayor densidad.

Sería beneficiosa la creación de observatorios de desempeño parlamentario y/o político en las Escuelas de Ciencia Política. Así como también se requieren reformas institucionales (plebiscito acotado para temas de alta relevancia pública), con el objetivo de lograr mejores niveles de participación, legitimidad y control ciudadano en relación a los actos y decisiones de los políticos. Pero ninguna propuesta de reforma, ni siquiera la inscripción automática, que incorporaría a millones de jóvenes al padrón electoral, serviría sin mayor participación e interés de los ciudadanos para mejorar las posibilidades de control político.

⁵⁵ Fuentes C, op.cit., p. 17.

⁵⁶ Angell A, op.cit., p.27.

Se hace relevante enfatizar que el control de los ciudadanos sobre los políticos se encuentra condicionado por factores endógenos del propio sistema democrático, como es el acceso a fuentes de información, los grados de libertad de opinión y asociación, la institucionalidad y arraigo de los partidos en la sociedad, el buen desempeño de la oposición, la calidad de los liderazgos políticos, entre otros.

En el caso chileno, paradójicamente, existe un mayor nivel de control en la elección presidencial, en la cual no se contempla la posibilidad de reelegir al presidente saliente, a diferencia de los cargos de diputados y senadores que pueden ser reelectos indefinidamente. Se podría sostener teóricamente que no es posible generar control cuando no existe la posibilidad de reelegir a una persona en el cargo. Esto sería efectivo aparentemente, pero en el caso chileno, desde el retorno a la democracia han existido sólo dos coaliciones competitivas y estables. Además, la Concertación siempre se ha presentado de manera unificada en las elecciones, lo que se manifiesta en la presentación de un solo candidato. Por tanto, existe una mejor visibilidad para el electorado, lo que favorece la posibilidad de adjudicar responsabilidades, premios o castigos.

En tanto que las asimetrías en la información son una dificultad enorme para controlar a los políticos en el caso chileno, especialmente en las elecciones parlamentarias, puesto que los legisladores poseen toda la información a su disposición (encargan legítimamente estudios, encuestas y asesorías electorales) para lograr “satisfacer al electorado” a través de propuestas políticas durante la campaña electoral y, por tanto, saben muy bien lo que necesitan hacer y decir para ser reelectos. En cambio, los ciudadanos tienen sólo un instrumento (el voto) que lo pueden ocupar cada cuatro años, pero se ve diezmado porque no les exigen a los parlamentarios rendición de cuentas sobre su gestión pasada, ni éstos últimos exhiben su trabajo parlamentario para pedir la reelección. Lo que se agrava por la escasa participación ciudadana y la pobre cultura política de vastos sectores del electorado. Esto les permite a los parlamentarios neutralizar o eludir el control por parte de los ciudadanos.

En definitiva las elecciones en el caso chileno no son un mecanismo efectivo, especialmente en las parlamentarias, aunque si una condición necesaria, para lograr un control eficaz sobre el accionar de los políticos, en las cuales existen profundas asimetrías en el acceso a información entre representantes y representados. A través de un solo mecanismo, no se pueden conseguir múltiples objetivos, como resguardar que se legisle y fiscalice pensando en los intereses generales de la sociedad o bien en las preferencias de la mayoría de los electores, especialmente si consideramos las dificultades formales y culturales presentes en el sistema político chileno. Desde la perspectiva del control de los políticos, el voto debe ser considerado un instrumento importante dentro de una gama de otros instrumentos democráticos, en los cuales el involucramiento ciudadano juega un rol central.

Nicolás Chadud. Politólogo y miembro de la Revista Hoja de Ruta.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Anduiza Perea Eva, Crespo Ismael, Méndez Lago Mónica, Cuadernos Metodológicos. Metodología de la Ciencia Política, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999.

- Angell Alan, Elecciones Presidenciales, Democracia y partidos políticos en el Chile Post Pinochet, Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Estudios Bicentenarios, 2005, Chile, 2005.

- Beck Ulrich, La invención de lo político, Fondo de Cultura Económica, Primera edición, Argentina, 1999.

- Bobbio Norberto, El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición, México, 1986.

- García Cotarelo Ramón, Paniagua Soto Juan Luis (comps.), Introducción a la Ciencia Política, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1991.

- Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collao Carlos, Baptista Lucio Pilar, Metodología de la investigación, Editorial Mac Graw Hill, Colombia, 1997.

- Hidalgo Paulo (Editor), Política y sociedad en Chile. Antiguas y nuevas caras, Primera edición, Editorial Catalonia, 2005.

- Huneeus Carlos, El Régimen de Pinochet, Editorial Sudamericana, Santiago de Chile, 2001.

- Huneeus Carlos, Chile un país dividido. La actualidad del pasado, Primera Edición, Editorial Catalonia, Santiago de Chile, 2003.

- Manin Bernard, Los principios del gobierno representativo, Versión de Fernando Vallespín, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

- Maravall José María, El control de los políticos, Santillana Ediciones generales, S. L, Ediciones Taurus, Madrid, 2003.

- Martínez Heredia Fernando, La democracia en América Latina: actualidad y perspectivas, Primera edición, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, D. F., 1995.

- Lahera Parada Eugenio, Introducción a las políticas públicas, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, Chile, 2002.

- Lechner Norbert, Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política, Primera edición, LOM editorial, Santiago de Chile. 2002.

- Lijphart Arend, Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 2000.

- Pasquino Gianfranco, Sistemas políticos comparados, Bononiae Libris, Buenos Aires, 2004.

- Peters B. Guy, La política de la burocracia, Primera edición en español de la cuarta edición en inglés, Fondo de Cultura Económica, 1999.

- Pitkin Hanna F, El Concepto de representación, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

- Tironi Eugenio, El cambio está aquí, Edición Copesa, Editorial Sudamericana Chilena S.A, Chile, 2002.

- Tomassini Luciano, Armijo Marianela (Editores). Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos, Primera edición, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002.

- Touraine Alain, ¿Qué es la democracia?, Primera edición, Fondo de Cultura Económica México, 1995.

- Schumpeter Joseph, Capitalismo, socialismo y democracia, Editorial Folio, Barcelona, 1984.

REVISTAS

- Castells Manuel, Estado y sociedad en la democracia chilena, "Política Exterior", N° 100 Julio/Agosto, 2004.

- Castells Manuel, La nueva comunicación, "Le Monde diplomatique" (edición chilena), Año VI, N° 66, Agosto 2006.

- Collier David, Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa, "World Politics", vol. 49, N° 3, 1997.

- De la Torre Espinosa Carlos, Los usos políticos de las categorías pueblo y democracia, "Ecuador Debate", N° 41, 1997.

- Diamond, Larry, El estado de la democracia en el mundo, "Current History", Vol 99, N° 641, 2000.

- Diamond Larry, ¿Puede el mundo entero ser democrático?, "Revista Española de Ciencias Políticas", N° 9, 2003.

- Detlef Nolte, El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada, "Revista de Ciencia Política", Vol.23, N° 2, 2003.

- Manzano Dulce (Compilador), "Zona Abierta. Voto y Control Político", N° 100-101, 2002.

- Martínez María Antonia, La representación política y la calidad de la democracia, "Revista Mexicana de Sociología", año, N° 4, 2004.

- O'Donnell Guillermo, Democracia y Estado de Derecho, "Journal of Democracy", Volumen 15, N° 4, 2004.

DOCUMENTOS, PONENCIAS, COLUMNAS y ARTICULOS

- Agüero Felipe, Tironi Eugenio, ¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?, Estudios Públicos, N° 74, 1999. Disponible en www.cepchile.cl.

- Auth José, Elecciones presidenciales y parlamentarias de 1993, Estudios Públicos, N° 54, 1994. Disponible en www.cepchile.cl.

- Balcells-Ventura Laia, Elecciones y accountability económica de los gobiernos: Un estudio transnacional del voto al *incumbent* en la Unión Europea, [en línea], <<http://www.ub.es/grepa/balcells.pdf#search=%22Elecciones%20y%20accountability%20econ%C3%B3mica%20de%20los%20gobiernos%3A%20Un%20estudio%20transnacional%20del%20voto%20al%20incumbent%20en%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea%22>>, [consulta: 18 de julio de 2006].

- Bachelet: seré la próxima presidente de Chile, [en línea], <www.cooperativa.cl>, [consulta: 20 de diciembre de 2005].

- Encuesta Nacional de Opinión Pública N° 51 del Centro de Estudios Públicos, Octubre Noviembre del 2005. Disponible en www.cepchile.cl

- Estudio social y de opinión pública del Centro de Estudios Públicos. Diciembre, 1997-Enero 1998. Tema Especial: Situación Post elecciones Parlamentarias y Elecciones 1999. Documento de Trabajo N° 283. Agosto de 1998. Disponible en www.cepchile.cl.

- Estudio social y de opinión pública del Centro de Estudios Públicos, Junio, 1998. Documento de Trabajo N° 284, Agosto, 1998. Disponible en www.cepchile.cl.

- Entrevista a Robert Dahl, Democracia, Por qué y Para Qué, El mercurio, Chile, 24 de marzo de 1985.

- Fuentes Claudio, Democracia en Chile: Instituciones, Representación, y Exclusión. En: Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Santiago, FLACSO Chile, 2006.

- Huneeus Carlos, y Maldonado Luis, Demócratas y nostálgicos del antiguo régimen. Los apoyos a la democracia en Chile, [en línea], <<http://www.cerc.cl/Publicaciones/Dem%F3cratas%20y%20nost%E1lgicos%20del%20antiguo%20r%E9gimen.pdf>>, [consulta: 12 de julio de 2006].

- Informe PNUD. "Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural", Santiago de Chile, 2002.

- Joignant A, Díaz F,J, Hacia una nueva era de reformas democráticas, [en línea], <http://www.expansiva.cl/agenda/actividades/papers_actividades/07102005185842.pdf>, [consulta: 14 de julio de 2006].

- La responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, Consejo Científico de la CLAD, [en línea], <[http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf#search=%22La%20responsabilizaci%C3%B3n%20\(%E2%80%9Caccountability%E2%80%9D\)%20en%20la%20Nueva%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20Latinoamericana%22](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf#search=%22La%20responsabilizaci%C3%B3n%20(%E2%80%9Caccountability%E2%80%9D)%20en%20la%20Nueva%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20Latinoamericana%22)>[consulta: 12 de junio de 2006].

- Lavín reconoció como un error haber votado por el "SI" en 1988, [en línea], <http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20050508/pags/20050508185042.html>, [consulta: 25 de julio de 2006].

- Leyes Orgánicas Constitucionales N° 18.556 y N° 18.700. Disponibles en Biblioteca Nacional.

- Lechner Norbert, Las Condiciones sociopolíticas de la ciudadanía, En:, Conferencia de Clausura del IX Interamericano de elecciones y democracia,

Ciudad de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL e Instituto Federal Electoral, 1999.

- Garretón Manuel Antonio, La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución, Estudios Públicos, N° 42,1989. Disponible en www.cepchile.cl.

- Godoy Oscar, Las elecciones de 1993, Estudios Públicos, N° 54, 1994. Disponible en www.cepchile.cl.

- González Juan Jesús, Voto y Control democrático: las elecciones del 14-M, Universidad Nacional de Estudios a Distancia (UNED), 2004, España, [en línea], <http://www.uned.es/dcpa/estudios_workingpapers/CPAestudios8_2004.pdf#search=%22La%20democracia%20como%20control%20Juan%20Jes%C3%BA%20Gonz%C3%A1lez%22>, [consulta:05 de junio de 2006].

- O'Donnell Guillermo, ¿Democracia delegativa?, [en línea], <<http://www.sitiosenlared.com.ar/images/Escuela/Documentos%20para%20bajar/Cuaderno%202/DemoDeleg2.doc>>, [consulta:4 de junio de 2009].

- O'Donnell Guillermo, Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política, [en línea],

<<http://www.top.org.ar/Documentos/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Accountability%20horizontal%20la%20institucionalizacion.pdf#search=%22accountability%20horizontal%22>>,[consulta:20 de julio de 2006].

- Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, [en línea], <www.centroavance.cl>,[consulta: 14 de junio de 2006].

- Przeworski Adam, Democracia y representación, [en línea], <<http://www.clad.org.ve/rev10/0030103.pdf>>, [consulta: 25 de agosto de 2006].

- Urquizu Sancho Ignacio, Gobiernos de Coalición y gobiernos unipartidistas: ¿es posible la asignación de responsabilidades?, [en línea], <<http://www.ub.es/grepa/urquizu.pdf>>, [consulta: 13 de junio de 2006].

- Reniu Vilamala, Joseph M^a, Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996, 2001, [en línea] <http://www.tdx.cesca.es/TESIS_UB/AVAILABLE/TDX1218101140154//Volum_editorial.pdf#search=%22Teoricos%20de%20las%20coaliciones%20pol%C3%ADticas%22> [consulta: 03 de agosto de 2006].

- Rehren Alfredo, La redemocratización de la política chilena, ¿Hacia una democracia capitalista? Instituto de Ciencia política de la Universidad Católica, 1997.

- Rehren Alfredo, Clientelismo político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile, Estudios Públicos, N° 305, 2000.

- Ryan Daniel E, Ciudadanía y Control de Gobierno en la Cuenca Matanza Riachuelo, [en línea],

<<http://www.utexas.edu/cola/insts/llilas/content/claspo/PDF/fieldreports/ryan04.pdf>

> [consulta: 14 de junio de 2006].

- Sartori Giovanni, La influencia de los sistemas electorales, En Centro de estudios públicos, 1985. Disponible en www.cepchile.cl.

- Pobreza y distribución del ingreso, [en línea],

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/12980/Capitulo_I_2003_esp.pdf#search

=%22Chile%20es%20el%20%C3%BAnico%20pa%C3%ADs%20que%20ya%20h

a%20alcanzado%20anticipadamente%20dicha%20meta%22.>, [Consulta: 16 de

julio de 2006].

- Valenzuela Arturo, Siavelis Peter, Ley electoral y estabilidad democrática, Un ejercicio de simulación para el caso de Chile, Estudios Públicos, N° 43, 1991. Disponible en www.cepchile.cl.