

EL SISTEMA POLÍTICO CHILENO DEL SIGLO XXI:  
¿Gobernabilidad, Gobernanza y Legitimidad?

MAURICIO OLAVARRIA GAMBI

Centro de Estudios Democracia y Progreso

Septiembre 2024

## INTRODUCCIÓN

¿Qué características o condiciones debe reunir el sistema político para expandir y profundizar la democracia? La difícil respuesta a esta pregunta implica que el diseño institucional del sistema político, de un régimen democrático, genere actuaciones de quienes sirven los cargos que lo integran que den gobernabilidad, que favorezcan un sistema de gobernanza que integre a la pluralidad de actores y que se comprometan con y accionen en favor de reforzar la legitimidad del régimen democrático. De este modo, las naturales preguntas que inmediatamente surgen son: ¿Cumple el sistema político chileno con esas características? Y si no las cumple, ¿Qué reformas habrían de ser necesarias?

En Chile, estos tres pilares de la sustentabilidad de la democracia han estado en un proceso de resquebrajamiento, con mayor claridad, desde inicios de la década de 2010 y con muy alta intensidad entre octubre de 2019 y septiembre de 2022. Esos 35 meses representaron el mayor asedio al régimen democrático chileno, desde su reinstalación en marzo de 1990, solo comparable al quiebre de 1973.

La noción de sistema político de un régimen democrático hace referencia a “un conjunto de estructuras cuya función de toma de decisiones es alcanzar la asignación colectiva y autoritativa de valores (mediante políticas públicas)” (Easton, 1953 y Caramani, 2017: 9). Este conjunto de estructuras, entre los que se incluyen los órganos que conforman los poderes del Estado, la Administración Pública, los partidos políticos, la

sociedad civil, desarrollan complejas interacciones a través del tiempo para dar gobernabilidad, gobernanza y legitimidad al funcionamiento de la democracia. Sartori (2011) añade que el concepto de sistema político es amplio y elástico, que se descompone en subsistemas, como el subsistema de partidos políticos o el subsistema de grupo de presión, y que su flexibilidad permite añadir, si es necesario, variantes particulares.

Detrás del concepto de decisiones autoritativas están nuevamente las ideas de gobernabilidad, gobernanza y legitimidad, en tanto esas decisiones son tomadas por autoridades que surgen de un proceso político reglado, mediante el cual los ciudadanos delegan poder en quienes acceden a los cargos, a los que – a través del proceso e instituciones democráticas – se les han conferido atribuciones para tomar esas decisiones.

El desarrollo de la idea de sistema político democrático ha llevado a identificar las siguientes características distintivas en ellos:

- “1. Hay un conjunto claramente definido de instituciones (organizaciones) para la toma de decisiones colectivas y establecer las reglas que gobernarán las relaciones entre esas instituciones (organizaciones).
2. Los ciudadanos buscan realizar sus aspiraciones a través de interacciones con el sistema político, ya sea directamente o por organizaciones intermediarias, como grupos de interés y/o partidos políticos.
3. Las decisiones colectivas tienen un impacto (a través de políticas públicas) en la distribución de recursos económicos y la asignación de valores a través de todo el sistema.
4. Hay una continua interacción entre los productos del sistema político (políticas públicas), nuevas demandas sobre el sistema, nuevas decisiones (políticas públicas) y así sucesivamente” (Almond, 1956, Easton 1957, Hix, 2017: 407).

En este esquema, de iteración de demandas y soluciones, la principal tarea del sistema político es resolver problemas sociales – cuya solución se dará según el modo en como el sistema político entiende esos problemas sociales – tarea de la cual es exclusivamente responsable (Stichweh, 2021).

De este modo, los resultados esperados del adecuado funcionamiento del sistema político son los mencionados conceptos de gobernabilidad, gobernanza y legitimidad. La idea de gobernabilidad democrática está indisolublemente entrelazada al concepto de estabilidad democrática y que se expresa en el diseño de reglas e instituciones que permiten fluidas interacciones entre los actores formales de los poderes públicos, regular comportamientos políticos, dar cauce institucional al conflicto inherente en toda sociedad, con el fin de procesar y responder a las aspiraciones ciudadanas. Prats (2003) anota que “por un lado, existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas”.

La idea de gobernanza amplía el espectro de actores que se involucran en el proceso de expresión y satisfacción de expectativas e intereses a aquellos que se ubican en la sociedad civil y fuera de los cargos formales de los poderes públicos. Le Gales (2016: 318-319) la define como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, con el ánimo de alcanzar objetivos definidos y discutidos colectivamente”. Agrega que “la gobernanza se refiere, entonces, a un conjunto de instituciones, de redes, de directivas, de reglamentos, de normas, de usos políticos y sociales, así como a actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir y proporcionar los servicios, y a asegurar su legitimidad”.

La idea de legitimidad conecta los conceptos anteriores en una triple dimensión. En el contexto de un régimen democrático, por un lado, hace referencia a que el acceso a las posiciones de poder público sea mediante delegación ciudadana y conforme a los procedimientos previamente establecidos, cuestión que se expresa en elecciones periódicas, con amplia

participación; pero, por otro, que el ejercicio del poder y el comportamiento de los actores que participan del proceso político se atenga al conjunto de reglas que lo regulan y que han sido establecidas en el marco de las instituciones democráticas. Esto es lo que en la teoría weberiana se denomina “dominación racional-legal”. Ello implica y exige que los actores políticos se comporten lealmente, respetando las reglas, los resultados del proceso electoral y el ejercicio del gobierno por parte de quienes resultaron vencedores en ese proceso. Este déficit de lealtad fue una característica notoria de los comportamientos políticos de un extendido segmento de quienes estuvieron en la oposición entre octubre de 2019 y marzo de 2022<sup>1</sup>.

Una tercera dimensión de la legitimidad se enfoca en los productos, es decir en el resultado de las decisiones que emergen de los sistemas políticos. En ello, la idea de legitimidad democrática también hace referencia a “metas y resultados que se busca alcanzar, como desarrollo económico, justicia social o equidad” (Barreda, 2011: 268). En esta dimensión de productos del sistema político “resultados valorados incluyen cuestiones como la garantización de las libertades y derechos civiles, la existencia de un sistema de rendición de cuentas, la capacidad de respuesta de los sistemas políticos a las aspiraciones y preferencias ciudadanas, satisfacción ciudadana y participación, ejercicio de la responsabilidad de los poderes públicos (ejecutivos y electos) ante los ciudadanos” (Olavarría, 2024: 62; Hagopian, 2005; Pérez-Liñan, 2014).

Dada la conceptualización expuesta, la pregunta que naturalmente surge es si el diseño y funcionamiento del sistema político chileno de la segunda y tercera década del siglo XXI genera gobernabilidad, si permite una efectiva gobernanza y si es acreedor de legitimidad ciudadana.

## EL SISTEMA CHILENO DEL SIGLO XXI

---

<sup>1</sup> Sobre lealtad de la oposición ver: Gamboa, 2017; Linz y Stepan, 1996; Pzeworski, 1991; Linz, 1987.

El sistema político chileno ha estado bajo creciente y severo escrutinio desde, al menos mediados de la década del 2010. Las críticas se han centrado tanto en el sistema normativo que regula su funcionamiento, como en el comportamiento de actores relevantes que lo integran. Un foco de las críticas y análisis ha apuntado al funcionamiento del subsistema electoral y del subsistema de partidos.

Las principales normas introducidas en el siglo XXI y que han ido configurando el funcionamiento de subsistema electoral son la ley N°20.050 de 2005, que eliminó de la Constitución la referencia al sistema binominal; la N°20.568 de 2012, que estableció la inscripción automática y el voto voluntario; la N°20.640 de 2012, que instituyó el sistema de primarias para los partidos políticos; la N°20.840 de 2015, que eliminó el sistema binominal mayoritario e instauró en su reemplazo un sistema proporcional; la ley N°21.238 de 2020, que limita la reelección de autoridades legislativas y de gobiernos sub-nacionales; la N°21.254, que reestablece el voto obligatorio y la ley N°21.693, que modifica la ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, que establece una multa de 0,5 UTM (\$33.281 a octubre de 2024) para quienes no voten en la elección municipal y gobiernos regionales de octubre de 2024. Esta muy baja multa por no votar ha sido interpretada por analistas políticos como una disposición contradictoria con la obligatoriedad de votar o como el establecimiento fáctico de la voluntariedad del voto.

La eliminación del diseño electoral binominal por uno proporcional tenía el objetivo de superar la anómala situación que ocurría en las elecciones respecto que con 1/3 de la votación popular se empataba la representación en el Congreso, lo que implicaba alteración de la voluntad popular, efectos en los intereses representados y el tipo de leyes aprobadas. Los defensores del binominalismo argumentaban acerca de los incentivos que este sistema establecía para la conformación de grandes coaliciones, a la propensión a negociar y establecer acuerdos para la aprobación de leyes,

dada la existencia de dos grandes bloques y la necesidad de aprobar leyes, y la estabilidad política que ello generaba.

Las críticas al sistema proporcional se han centrado en la fragmentación que ha generado en la representación, que, como resultado de la elección parlamentaria de 2021, 21 partidos alcanzaron puestos en el Congreso, con un importante grupo de parlamentarios siendo electos con esmirriadas votaciones inferiores al 3%, que, si se toma en consideración el universo de personas habilitadas para votar, su representatividad es más esmirriada aún. Ello, por un lado, ha otorgado un poder de veto a grupos con escasa representatividad, cuyo propósito es visibilizar los intereses muy minoritarios o identitarias que representan; lo que, a su vez, por otro lado, redundaba en reiterados casos de insalvables dificultades para alcanzar acuerdos extensivos que satisfagan intereses generales o mayoritarios de la ciudadanía. Los incentivos de estos grupos están en no transar y bloquear acuerdos que favorecen intereses ciudadanos y no los minoritarios o identitarios intereses que representan, pues gracias a ellos obtuvieron el cargo y pueden retenerlo. De este modo, la propensión al acuerdo y la gobernabilidad en el Congreso se ha visto dificultada con la instalación del sistema proporcional.

No son claros los motivos por los cuales se impulsó el voto voluntario. El argumento que se daba en la época era que el voto era un derecho que las personas podían ejercer o no, y ampliar el espectro de intereses representados. Se decía además que se establecerían incentivos para que las personas acudieran a votar. Los resultados mostraron que la participación ciudadana en las elecciones cayó ostensiblemente y con ello no solo la representatividad de las autoridades electas, sino que también la legitimidad del sistema político. El epítome de esta tendencia fue la segunda elección de 2013 – cuando fue electa para un segundo período presidencial doña Michelle Bachelet –, en la que votó el 41,9% de los electores habilitados para hacerlo, la más baja participación y representatividad desde 1990.

La ley N°20.640 de 2012, modificada en 2016, estableció el mecanismo de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente, alcalde y parlamentarios, pero ha sido escasamente utilizada, con lo que los partidos han abjurado de un mecanismo efectivo de representación y participación ciudadana, que les aportaría legitimidad a sus actuaciones.

En el diseño del subsistema de partidos, la ley N°20.840 de 2015 buscó incentivar la creación de nuevos partidos, rebajando el número de adherentes necesarios para su creación desde un 0,5% a un 0,25% de los votantes en la última elección. Asimismo, los salvavidas que tienen los partidos que no alcanzan el 5% de la votación nacional<sup>2</sup>, la rebaja en los requisitos para presentar candidaturas independientes, la falta de penalización al transfuguismo y al discolaje han incidido directamente en el debilitamiento de las estructuras partidarias, aún cuando la ley N°20.900 de 2016 los ha provisto con generosos recursos para fortalecerlos, promover la participación y legitimidad de ellos y del sistema políticos. En esta contradicción de normas, los partidos han pasado a ser estructuras burocráticas, con financiamientos establecidos por ley y cargos dirigenciales remunerados<sup>3</sup> – que, en casos, los ha transformado en PYMES políticas familiares –, pero con decreciente arraigo ciudadano. El resultado hasta aquí es que ese diseño ha contribuido a la fragmentación de la representación y polarización que se observa en el Congreso, a la focalización en intereses minoritarios, al fortalecimiento de actuaciones sin sujeción a estructuras con responsabilidad frente a los ciudadanos y finalmente al debilitamiento de los partidos políticos. Con ello se ha ido debilitando la intermediación entre la estructura superior del Estado y los ciudadanos, función para la cual existen los partidos políticos.

---

<sup>2</sup> Los partidos que no alcanzan ese umbral pueden evitar su disolución si alcanzan cuatro escaños (Senadores y/o Diputados) o si se fusionan con otros partidos. Ver DFL 4 de 2017, que es el texto refundido y que incorpora los cambios, a esa fecha, a la ley 18.603.

<sup>3</sup> Ver ley N°20.900 y, a modo de ejemplo, La Tercera, 2016; BiobioChile, 2019; y Partido Socialista, PSChile.cl, 2021.

Activistas han promovido a los llamados “movimientos sociales” – que en realidad son grupos de interés y/o presión – como mecanismos de participación alternativos a los partidos políticos, cuestión que se ha facilitado con la reducción de requisitos a las candidaturas independientes en los procesos electorales. Ello también ha contribuido a la fragmentación de la política, a la polarización y a la dificultad de alcanzar acuerdos políticos que permitan darles sustento a políticas públicas de amplio espectro; porque los intereses representados por esos grupos son específicos, con recurrencia de nicho y que carecen de la capacidad de expresar demandas amplias e integradoras de las aspiraciones populares. Los dirigentes de esos “movimientos” les hablan a feligresías específicas, minoritarias y no a la ciudadanía ampliamente considerada, porque en ello está su “negocio”, habida consideración de las ventajas que les proporciona el subsistema electoral vigente para ello, en que con una esmirriada votación pueden obtener escaños en el Congreso y los privilegios que ello implica.

En este contexto, una de las características del sistema político chileno es la paradoja de un régimen que destacados politólogos han calificado de hiper-presidencial, pero con presidentes débiles desde mediados de la década del 2000. La debilidad no hace alusión a una debilidad de carácter ni temperamento, sino al modo en como ha ido evolucionando y configurándose el sistema político, de creciente fragmentación, polarización, de vulneración de las leyes y la institucionalidad por parte de quienes están primeramente llamados a respetarla, y de primacía de intereses focalizados y minoritarios por sobre los intereses generales de la ciudadanía. El epítome de ello se refleja en la expresión del Senador Quintana respecto de la situación que enfrentaba el gobierno del presidente Piñera hacia fines de 2019, respecto que se había producido “un parlamentarismo de facto”.

Un “parlamentarismo de facto” también hubo en Chile entre 1891 y 1925, con la llamada “República Parlamentaria”, caracterizada por inestabilidad, rotativas ministeriales y alto nivel de conflicto, originada en

una guerra civil y concluida con una doble renuncia del presidente de la República. A ello le siguieron siete años de inestabilidad y gobiernos de facto. Con dificultad, la democracia pudo reinstalarse en 1932. Este período también expone una paradoja similar a la de las primeras décadas del siglo XXI, pues durante la “República Parlamentaria” regía la Constitución de 1833, que expertos constitucionalistas han denominado de un presidencialismo fuerte.

Otro aspecto, no menos importante que los anteriores, es el funcionamiento de la maquinaria de gobierno – la Administración Pública. A través del funcionamiento de ella los ciudadanos perciben el resultado y se forman una opinión acerca de la actuación de los poderes públicos. La modernización de la gestión pública chilena tuvo un impulso originario en el mensaje a la nación del presidente Aylwin el 21 de mayo de 1993 y un avance significativo en el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, pero luego decayó. En la oportunidad el presidente Aylwin señaló:

*“es indudable que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente ... (A) la Administración Pública chilena podrá tildársela de lenta, engorrosa, tramitadora a veces y aún, en muchos casos, ineficiente, pero no de falta de honradez ... (Por ello) es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad” (Aylwin 1993: 20 – 21).*

El debate que se ha abierto en torno a la “permisología”, el cúmulo de pacientes hospitalarios que han sido retirados de las lista de espera sin recibir atención médica o que han muerto en la espera, las atenciones médicas otorgadas a funcionarios hospitalarios, sus amigos y parientes sin

que les correspondiera el turno de recibirlas (“saltándose la fila”), los reiterados casos de afectaciones a la probidad, particularmente en las municipalidades, el desmedido crecimiento de la planta y la nominación en cargos de la Administración Pública – de todo nivel – por consideraciones de amistad, afiliación, cercanía o compromiso político, la politización de los sindicatos de empleados públicos, y la ineffectividad frente a aspiraciones y necesidades urgentes de la población son cuestiones que horadan sensiblemente la legitimidad del sistema político.

El patronazgo político no es algo nuevo en Chile. Ya hacia fines del siglo XIX se criticaba duramente lo que en la época se denominaba “parasitismo y empleomanía”, que daba cuenta del rechazo ciudadano al excesivo crecimiento de la nómina de empleados públicos. Las reformas administrativas de la década de 1920 y acciones posteriores buscaron enfrentar el problema e imprimir mayor efectividad a la acción de los servicios públicos. Asimismo, los avances en la modernización de la gestión pública de la década de 1990, la creación del Servicio Civil y el Sistema de la Alta Dirección Pública, y sus modificaciones posteriores, abrigaron la esperanza de una mayor efectividad en el funcionamiento de la maquinaria de gobierno y de mecanismos meritocráticos en la nominación de empleados públicos de todo nivel, pero ello ha quedado en entredicho con las prácticas implementadas en años recientes.

A su vez, no obstante los esfuerzos que implicaron la dictación de las leyes sobre procedimientos administrativos, probidad y conflicto de intereses, lobby, acceso a la información pública y las disposiciones sobre derechos y deberes de los funcionarios públicos en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado y Estatuto Administrativo, aún son notorios los amplios bolsones de opacidad y prácticas que satisfacen intereses particulares – en desmedro del interés general – que subsisten en la gestión del Estado. Abordarlos es imperioso para avanzar en confianza ciudadana hacia el sistema político.

Las críticas al poder judicial han resurgido en los últimos meses. De acuerdo a la Encuesta CEP N°90, de septiembre de 2024, la mitad de quienes responden piensan que los tribunales son corruptos. Asimismo, según la Encuesta CADEM del 1 de septiembre de 2024, “sólo el 10% evalúa positivamente al poder judicial, el 77% piensa que no asegura igualdad ante la ley, al 82% no le genera confianza, el 74% no cree que sus procedimientos son claros y transparentes, 73% tampoco cree que es eficiente, 65% no la considera una institución moderna, 65% no diría que es imparcial y 59% no cree que sea completamente autónomo” (CADEM, 2024). Aunque estas percepciones no son nuevas, ellas se han unido a las críticas que han resurgido acerca de la opacidad en los tribunales, la relación de los integrantes en las altas cortes con la designación de notarios y otros organismos de la administración de justicia, la endogamia en el nombramiento de jueces y la politización en la designación de los miembros de la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones, Tribunal Constitucional y Fiscal Nacional.

El Poder Judicial es una de las estructuras cuya “función es establecer decisiones para alcanzar la asignación colectiva y autoritativa de valores”. La misión del Poder Judicial es hacer que la ley se cumpla y resolver las contiendas entre los ciudadanos y entre estos y órganos del Estado, lo cual es un muy importante factor para los propósitos de mayor legitimidad y mejor gobernabilidad y gobernanza al sistema político chileno. Por ello, la falta de credibilidad de los ciudadanos en él y los comportamientos de sus integrantes no solo debilitan la confianza en el Poder Judicial, en sí mismo, sino que con ello también socaban los esfuerzos de una mayor y mejor legitimidad, gobernanza y gobernabilidad de todo el sistema político.

Este sucinto recorrido concluye que – lamentablemente – el sistema político chileno de las primeras décadas del siglo XXI no presenta las características que, conforme a la evidencia disponible y los aportes de la ciencia de la política, serían necesarios para avanzar a estadios superiores de legitimidad, gobernabilidad y gobernanza.

## TAREAS PARA UN MEJOR PAÍS

¿Qué hacer?, ¿Qué reformas habrían de ser necesarias para que el sistema político funcionara en sintonía con las aspiraciones ciudadanas? La reforma al sistema político será una tarea ardua, tomará tiempo, tendrá contratiempos y transitará por camino plagado de acciones y movimientos gatopardistas. Aún así, es un esfuerzo que hay que acometer para avanzar a un crecientemente mejor país.

Dadas las fallas que se observan en el funcionamiento del sistema político, generadas por incentivos perversos establecidos en su diseño, un primer esfuerzo de reforma ha de enfocarse en las normas que regulan el acceso a los cargos de poder del Estado: el subsistema electoral. El objetivo de este primer esfuerzo deberá ser superar los vicios que han generado tanto el sistema binominal mayoritario, como el sistema proporcional. Así, el diseño de un nuevo sistema electoral deberá evitar el fraccionalismo, generar parlamentarios con representatividad popular incuestionable, desincentivar la promoción de intereses de nicho y fortalecer el subsistema de partidos políticos y su rol intermediador entre el Estado y los ciudadanos.

En este esquema, un umbral mínimo de votos para la sobrevivencia partidaria – no inferior al 5% y sin salvavidas, salvo la fusión – y el reforzamiento de la obligatoriedad del voto, con altas multas a los no votantes, ayudará a la legitimidad del sistema político. El tamaño de los distritos ha sido un punto relevante en discusión acerca del subsistema electoral, cuestión que ha sido regularmente asociada a la vigencia del sistema proporcional. Así, se ha argumentado que distritos más pequeños, listas cerradas y un menor número de escaños por distrito estaría asociado a una menor fragmentación, menor personalismo y localismo, y mayor predisposición hacia temas de política nacional (Shugart, Valdini y Suominen, 2005; Carey y Hix, 2011; Shugart y Taagepera, 2018; Shugart y Taagepera, 2017; Singer y Gershman, 2018).

Aún así, el sistema proporcional, incluso con correcciones, tiende a generar una dispersión en la representación y, con ello, una propensión al surgimiento de las disfuncionalidades que se observan en su funcionamiento en Chile. Ello hace necesario que el debate se abra a analizar otras opciones y, en particular, si un sistema uninominal mayoritario, con distritos pequeños, podría ser una opción que permita superar de mejor manera las disfuncionalidades anotadas.

Otra área de intervención habrá de apuntar al fortalecimiento del subsistema de partidos, a su estabilidad, representatividad y rol intermediador a la vez. Para ello, junto con establecer desincentivos o penalizaciones al discolaje y al transfuguismo, la reforma también habrá de desincentivar las candidaturas independientes, incrementar la cota mínima para formar un partido, fortalecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, penalizar las conductas desleales hacia el funcionamiento del sistema democrático por parte de partidos y actores políticos, particularmente de oposiciones. Asimismo, la práctica de elecciones primarias para la nominación de candidatos tendrá que ser obligatoria para los partidos y las coaliciones que se constituyan.

La cultura e historia política chilena ha configurado al sistema político con base en un régimen presidencial y un sistema de gobierno unitario de cuatro niveles: nacional, regional, provincial y comunal. En este contexto, dos tipos de intervenciones habrán de ser necesarias. Por un lado, generar mecanismos y normas que permitan una fluida relación entre el poder ejecutivo y legislativo, penalizar la invasión o usurpación de competencias de un poder respecto de las del otro. En ese plano habrá de ser necesario revisar el mecanismo de la Acusación Constitucional, establecer las circunstancias excepcionales en que ella procede, cuales son las instancias previas que hay que cumplir para llegar a ella y los efectos que la aprobación de una acusación de ese tipo genera. Todo ello, junto a la penalización del transfuguismos y el discolaje, desincentivará la deslealtad opositora, a la

vez que fortalecerá la gobernabilidad, no solo del sistema político, sino también del país.

Por otro lado, la reforma deberá incentivar la descentralización junto al fortalecimiento competencial de los gobiernos subnacionales, la construcción y fortalecimiento de capacidades, y el refuerzo de mecanismos de transparencia, responsabilización, rendición de cuentas y diálogo ciudadano en ellos. En este espacio habrá que analizar y discutir el aporte del nivel provincial a la eficacia y eficiencia de la labor gubernativa, a la gobernabilidad, gobernanza y legitimidad del sistema político. La pregunta que habrá de responderse en este espacio es ¿Cuáles son los efectos, impactos y consecuencias – negativas, positivas y neutras – de eliminar el nivel provincial de la estructura de gobierno del Estado de Chile?

Asimismo, la Administración Pública – que la literatura especializada la caracteriza como el gobierno en acción o la maquinaria de gobierno – habrá de retomar la ya largamente interrumpida senda de la modernización. Este esfuerzo modernizador es de la mayor relevancia, pues a través de la acción de esta maquinaria de gobierno los ciudadanos perciben si el Estado es efectivo o no, si atiende las necesidades y urgencias ciudadanas. Así, el desempeño de la Administración Pública podrá aportar legitimidad a la acción del Estado democrático, en la medida que alcance altos niveles de eficacia y eficiencia, o debilitarla, si su accionar es lento, politizado, tramitador, ineficaz y/o ineficiente.

Tres han de ser los focos de este esfuerzo: la gestión del personal público, la responsabilidad ante los ciudadanos y la gestión operativa del Estado. El primer foco ha de apuntar a impedir el patronazgo político, instalar la meritocracia como principio rector de la gestión del personal público, crear y fortalecer capacidades, y articular los sistemas de la carrera funcionaria, y nominación de los altos directivos públicos con base en estos preceptos. El segundo foco ha de concentrarse en reforzar, expandir y profundizar los mecanismos de transparencia, responsabilización, rendición de cuentas y probidad en la función pública. El tercer foco ha de acudir a

las nuevas herramientas, paradigmas y tecnologías de gestión e inteligencia artificial, interconectar plataformas y bases de datos de los organismos públicos, de modo de desburocratizar y reducir la excesiva tramitación a que son sometidos los ciudadanos para recibir un servicio del Estado; todo ello con la finalidad de entregar una oportuna respuesta a las necesidades y aspiraciones ciudadanas.

La idea de democracia ha avanzado desde una concepción procedimental a enfocarse en aspectos sustantivos y finalistas del proceso de gobierno, donde el logro de realizaciones valiosas para los ciudadanos es una cuestión legitimadora del accionar del sistema político democrático (Olavarría, 2024). Una efectiva gestión del Estado implica la concreción del derecho ciudadano a la buena administración, que se traduce en “la obligación de los dirigentes políticos, técnicos y de todo el empleo público de disponer – en el marco de la ley y dentro de sus poderes discrecionales – la organización, los procedimientos y la gestión de recursos, de modo tal que se realicen los principios de objetividad, imparcialidad, legalidad, transparencia, equidad, eficacia, eficiencia, participación y responsabilidad” (Prats, 2010: 27).

La reforma al Poder Judicial es otra área de trabajo en los esfuerzos de fortalecimiento y legitimación del sistema político. Aunque la reforma debe ser comprehensiva y apuntar al funcionamiento de los tribunales y sistema de justicia - dada la gravedad y profundidad de la crisis que lo afecta actualmente –, el esfuerzo de corto plazo habrá de centrarse en el sistema de nombramiento de los jueces y, particularmente, de las cortes superiores, Tribunal Constitucional y Ministerio Público.

El sistema vigente de nominación de los integrantes de la Corte Suprema tiene, en lo formal, un buen aspecto: participan los tres poderes del Estado en etapas sucesivas, hay intervención de los representantes del soberano y las decisiones en cada una de las etapas siguen un procedimiento estatuido, con el cumplimiento de deberes de publicidad y audiencias abiertas. Sin embargo, lo que ha deslegitimado el proceso es que

las decisiones reales se dan en instancias informales, lo que genera incentivos para la negociación y transacción de intereses que convierten a fiscales y jueces en servidores de los intereses particulares que les permitieron alcanzar las posiciones a las que aspiraban. Con ello, la característica esencial del proceso real es la opacidad.

No obstante que no parece apropiado excluir a los poderes que resultan del proceso democrático de la nominación de jueces y fiscales, el reforzamiento de mecanismos de transparencia y meritocracia, y principios de objetividad e imparcialidad han de constituirse en los ejes rectores de esta primera etapa de la reforma al sistema de justicia. Para ello, la constitución de un Consejo Nacional y correspondientes Consejos Regionales de Administración de Justicia, cuya misión será la de formación y perfeccionamiento de jueces y personal del Poder Judicial, y administrar el sistema de reclutamiento y selección de jueces de los distintos niveles, Tribunal Constitucional y Ministerio Público, bajo la guía de los mecanismos y principios ya señalados. Estos Consejos habrán de estar constituidos por integrantes nominados por la Corte Suprema, profesores de la más alta jerarquía académica de universidades con más de cinco años de acreditación (otorgada por la Comisión Nacional de Acreditación) y con destacada trayectoria en investigación y publicaciones en el ámbito del Derecho, e integrantes nominados por el Presidente de la República y el Senado que deberán cumplir requisitos homólogos a los exigidos a los profesores universitarios recién señalados.

Aunque desde un punto de vista de la gobernanza democrática resultaría contradictorio excluir de la decisión final al Presidente de la República y al Senado, habrá de ser necesario acotar su participación para limitar la influencia de la política en la administración de justicia. Por ello, los Consejos Nacional y Regionales de Administración de Justicia tendrán la tarea de gestionar el proceso y proveer la información necesaria – con arreglo a los mecanismos y principios ya señalados – para la intervención del Jefe de Estado y Senado en la decisión final de nominación. En esta

materia, el Anteproyecto de Constitución Política de la República de Chile, de junio de 2023, elaborado por la Comisión experta, constituida para preparar un texto base para la discusión del Consejo Constitucional electo el proceso constitucional 2023, habrá de tenerse a la vista para la elaboración de la institucionalidad y procedimientos que regulen la nominación de jueces en todas sus instancias, fiscales e integrantes del Tribunal Constitucional.

Dada la crisis que lo afecta, la reforma al sistema de justicia será una tarea de amplio espectro y largo plazo, en el que el proceso de nominación de sus integrantes es solo la acción inicial y más urgente del proceso.

La reforma al sistema político chileno es una urgente necesidad. Las líneas de trabajo reseñadas aquí son sólo el comienzo de esta prioritaria tarea. Habrá que ver si la élite política de la tercera década del siglo XXI es capaz de sobreponerse a su ceguera, egoísmo e incompetencia para generar lo que la ciudadanía demanda.

#### COMENTARIO FINAL

La reforma al sistema político, en su integridad, es hoy la tarea más urgente para la estabilidad democrática y con ello dotar de legitimidad y mecanismos de gobernabilidad y gobernanza a la democracia chilena del siglo XXI. Las fallas del sistema político y posibles reformas que, basadas en evidencia, podrían subsanarlas han sido expuestas en una gran variedad de seminarios, informes, artículos académicos y libros como el que contiene a este capítulo. Pero, la decisión de emprender el proceso y consumarlo es de los políticos.

La élite política de la segunda y tercera década del siglo XXI se ha caracterizado por su inexperiencia, sobreideologización, privilegiar intereses minoritarios y política identitaria, falta de preparación y competencias para las tareas que demanda la gestión del Estado democrático. ¡Qué gran diferencia con la élite política de fines del siglo XX, que reinstaló la democracia en Chile, gestionó el Estado con una impronta modernizadora y

produjo el mayor avance al bienestar de los ciudadanos en toda la historia de la República! Aunque ese avance al bienestar abrió nuevos desafíos que requerían actualizar el contrato social, la irrupción de la élite política de la segunda y tercera década del siglo XXI retrotrajo la dinámica de funcionamiento del sistema político a las postrimerías de la vieja democracia chilena<sup>4</sup>. Y con ello, las probabilidades de actualización del contrato social democrático y de reforma al sistema político, que provea de un esquema de mayor y mejor gobernabilidad y gobernanza, e imprima mayor legitimidad a su actuar, son escasas.

¡Qué DIOS proteja a los ciudadanos!

## REFERENCIAS

Almond, Gabriel (1956). “Comparative Political Systems”. *Journal of Politics*, Vol. 18, N°3, pp. 391-409.

Aylwin, Patricio (1993), “Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 1993”. Valparaíso: Congreso Nacional de la República de Chile.

Barreda, Mikel (2011). “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina.” *Política y Gobierno*, Vol.XVIII, N°2, pp.265-295.

BiobíoChile.cl (2020). “Radiografía a los sueldos que pagan los partidos políticos en tiempos de pandemia”. 8 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/05/08/radiografia-a-los-sueldos-que-pagan-los-partidos-politicos-en-tiempos-de-pandemia.shtml>. Sitio web visitado en septiembre de 2024.

CADEM (2024). “Plaza Pública”. Encuesta del 1 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://cadem.cl/estudios/solo-el-10-evalua-positivamente-al-poder-judicial-y-el-77-piensa-que-no-asegura-igualdad-ante-la-ley/>. Sitio web visitado en septiembre de 2024.

---

<sup>4</sup> La expresión “vieja democracia chilena” se refiere al régimen democrático que colapso en septiembre de 1973

Caramani, Daniele (2017). "Introduction to Comparative Politics". En: Daniele Caramani (Editor), "*Comparative Politics*, Fourth Edition", pp. 1-17. Oxford, UK: Oxford University Press.

Carey, John y Hix, Simon (2011). "The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems". *American Journal of Political Science*, Vol. 55, N°2, pp. 383-397.

CEP Chile (2024). Encuesta CEP N° 91, junio-julio 2024. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/opinion-publica/encuesta-cep/>. Sitio web visitado en septiembre de 2024.

Easton, David (1953). "*The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*". New York: Knopf.

Easton, David (1957). "An approach to the analysis of political systems". *World Politics*, Vol. 9, N°3, pp. 383-400.

Gamboa, Ricardo (2017). "Oppositions at the margins: strategies against the erosion of democracy in Colombia and Venezuela". *Comparative Politics*, Vol. 18, N°4, pp. 457-477.

Hagopian, Frances (2005). "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile." *Política y Gobierno*, Vol. XII, N°1, pp. 41-90.

Hix, Simon (2017). "The EU as a new political system". En: Daniele Caramani (Editor), "*Comparative Politics*, Fourth Edition", pp. 403-421. Oxford, UK: Oxford University Press.

La Tercera (2016). "Hasta 4 millones de pesos recibirán como sueldo miembros de directivas de los partidos". 8 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/hasta-4-millones-de-pesos-recibiran-como-sueldo-miembros-de-directivas-de-los-partidos/>. Sitio web visitado en septiembre de 2024.

Le Galès, Patrick. 2016. "Gobernanza". En: Jorge Iván Cuervo, Jean - François Jolly y David Soto Uribe (Editores), "*Diccionario de Políticas Públicas*", Segunda Edición, pp. 317-325. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Linz, Juan (1987). *“El quiebre de los regímenes democráticos”*. Madrid: Alianza Editorial.

Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996). *“Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe”*. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.

Olavarría Gambi, Mauricio (2024). *“Felicidad, Democracia y Progreso”*. Santiago, Chile: Editorial USACH.

Partido Socialista de Chile (2021). “Planta de Funcionarios y Honorarios Partido Socialista”. 4 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://portal.pschi.cl/remuneraciones-funcionarios-partido-socialista/>. Sitio web visitado en septiembre de 2024.

Pérez-Liñan, Aníbal (2014). “Democracies”. En: Daniele Caramani (Editor), *“Comparative Politics”*, Fourth Edition, pp. 83-98. Oxford, UK: Oxford University Press.

Prats, Joan (2010). “Políticas de buena administración para la administración general del Estado en España. Un enfoque de gobernanza democrática”. En: Jesús Ruiz-Huerta y Manuel Villorria (Dirs.), *“Gobernanza Democrática y Fiscalidad”*. Madrid, España: Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Editorial Tecnos, FIIAPP.

Prats, Joan (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, N°14-15, pp. 239-269.

Pzeworski, Adam (1991). *“Democracy and the market: political and economic reform in Eastern Europe and Latin America”*. New York: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni (2011). *“Cómo hacer ciencia política”*. Madrid: Taurus.

Stichweh, Rudolf (2021). “Individual and Collective Inclusion and Exclusion in Political Systems”. En: Anna I. Ahlers, Damien Krichewsky, Evelyn Moser, Rudolf Stichweh, *“Democratic and Authoritarian Political Systems in 21<sup>st</sup> Century World Society”*, Volume 1 – Differentiation, Inclusion, Responsiveness, pp. 13-38. Bielefeld: Verlag.

Shugart, Matthew; Valdini, Melody; y Suominen, Katy (2005). "Looking for locals: voter information demands and personal vote-earning attributes of legislators under proportional representation". *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N°2, pp. 437-449.

Shugart, Matthew y Taagepera, Rein (2018). "Institutional effects on party systems". En: Herron, Erick; Pekkanen, Robert y Shugart, Matthew (eds.), "*Oxford Handbook of Electoral Systems*", pp. 41-68. Oxford, UK: Oxford University Press.

Shugart Matthew y Taagepera Rein (2017). "*Votes from Seats: Logical Models of Electoral Systems*". Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Singer, Matthew y Gershman, Zachary (2018). "Do changes in district magnitude affect electoral fragmentation? Evidence over time at the district level". *Electoral Studies*, Vol. 54, August 2018, pp. 172-181.