

## **Capítulo La Araucanía de Miembros Asociados**

### **Cuarta Sesión Pública**

- I. Discurso de Bienvenida:  
Eduardo Castillo V.**
  
- II. Discurso de Incorporación plena:  
Juan Pablo Beca Frei**

**Sala Selva Saavedra, Universidad de La Frontera**

**Temuco, abril 16, 2024**

**DISCURSO DE BIENVENIDA  
AL SR. JUAN PABLO BECA FREI  
PARA SU INCORPORACIÓN PLENA COMO MIEMBRO  
DEL CAPÍTULO LA ARAUCANÍA  
DE LA ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES,  
POLÍTICAS Y MORALES.**

Me corresponde hacer la presentación para ingresar como miembro Capitular Pleno al Capítulo La Araucanía de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del abogado y profesor Juan Pablo Beca Frei, quien me ha distinguido con esta misión gratificante y desafiante.

El profesor Beca es abogado egresado de la Universidad de Chile, en Santiago, donde estudió en la década de los 80. Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional por la Universidad Católica de Temuco y Magíster en Derecho por la Università degli Studi di Genova.

Además, es Diplomado en “Metodología de Enseñanza del Derecho”, “Diplomado Avanzado en Pedagogía Universitaria” y “Diplomado en Gestión Estratégica y Desarrollo Directivo”.

Luego de egresado de la Escuela de Derecho el año 1988 se incorpora a la Fundación Participa y desde ahí continúa estudios en Estados Unidos, acogido por la Fundación Charles F. Kettering, en el proyecto de fortalecimiento de la democracia, tanto en Estados Unidos como en todo el mundo, con especial énfasis en el papel de los ciudadanos en la democracia. Asiste a varios congresos, workshops, seminarios de dicha Fundación y de otras entidades universitarias norteamericanas. Los temas más recurrentes en sus presentaciones y actividades fueron el rol y nivel/debilidad de participación de la sociedad civil en las democracias actuales participando en capacitaciones en diversas universidades en Estados Unidos, El Caribe, Sud América y Rusia Instituto de Políticas Públicas, Centro Ruso de Educación Ciudadana, Moscú, 1994, a principios de los años 90. (8 actividades).

Su vinculación con la Fundación Kettering dura hasta estos días, por ejemplo el año 2017 escribe el prefacio del libro de Denis Maskarov “Classroom for Democracy: Experiments with Deliberation and Russian University Students”,

El año 1996 se traslada a Temuco e ingresa como académico en la Carrera de Derecho de la Universidad Católica de Temuco, habiendo alcanzado la categoría de profesor asociado; ha participado activamente en el desarrollo de la Universidad aportando en la docencia, la investigación y la gestión.

Juan Pablo Beca es, actualmente, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Temuco. Anteriormente fue Director de La Escuela de Derecho (2006 a 2008) y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas (2016-2017).

En dos oportunidades ha sido Director del Centro de Ética y Responsabilidad Social Juan Pablo II, entre los años 2013 y 2016 y 2018 y 2020. Destaca su participación en este ámbito presidiendo durante cuatro años (2017 a 2021) el Comité de Ética de la Investigación de la Universidad Católica de Temuco.

Su dedicación en cargos de gestión no le impidieron continuar su desarrollo académico.

Lo que he señalado hasta ahora nos introduce en algunos de los aspectos relevantes de su desarrollo profesional y académico, a saber, su inclinación hacia el derecho político, en especial el derecho constitucional, hacia la enseñanza del derecho y el ejercicio de la profesión dentro de los marcos éticos que le son propios y hoy día más necesarios que nunca. Estos tres aspectos es lo que deseo destacar porque lo ha hecho con una vocación a toda prueba, con singular dedicación e innovación.

Recibido el título de abogado, ya estando en la Universidad Católica de Temuco, el profesor Beca orienta su trabajo académico al área del derecho público participando con ponencias en doce Jornadas Chilenas de Derecho Público, entre los años 1996 y 2019, presentando temas como “Integración y Funciones del Congreso Nacional en el S. XX”, “Sistema Electoral y Reformas a la Constitución”. “La duración del período presidencial”. A raíz de la reforma procesal penal y la creación de la nueva institucionalidad para ejecutarla presentó las ponencias “El Ministerio Público en la Constitución Chilena” y “El amparo ante la reforma procesal penal”. Algunas de estas ponencias dan origen a artículos publicados por el profesor Beca en diversas revistas jurídicas.

Cabe destacar la diversidad de asuntos constitucionales que aborda en los seminarios y publicaciones como la elección de intendentes, , el sistema electoral y la reforma de la Constitución, la presunción de inocencia y la suspensión del derecho a sufragio, “Efectos del Fallo del Tribunal Constitucional sobre la ley de ISAPRES, una tarea pendiente para el legislador “ (año 2010), “Las relaciones entre el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República” publicado en el libro “Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional.” el año 2012.

He subrayado la oportunidad de estos trabajos y publicaciones. Lo mismo aconteció cuando se empezó el movimiento por una nueva Constitución.

El Magíster conjunto de las universidades de Génova y Católica de Temuco le dan una oportunidad para reforzar y profundizar en esta área del conocimiento jurídico.

La segunda faceta que es importante destacar en su labor docente y el volumen de sus actividades en este ámbito. Nuevamente atento al acontecer jurídico y político desarrolla diversas actividades y publicaciones. En los años 1997 y 1998 la modernización de la función judicial, con la creación de la Academia Judicial, abren también un campo para su estudio y la capacitación ejerciendo docencia en temas constitucionales en los cursos de dicha academia y en otros talleres como los de Capacitación de jueces y de abogados (dos talleres distintos) para

el plan piloto del juicio penal oral, destrezas de litigación en juicios orales, la mediación y otros.

Pero sin duda lo que mejor expresa su vocación docente es la docencia que ejerce en la Carrera de Derecho de la Universidad Católica de Temuco desde el año 1996 hasta la fecha, en forma ininterrumpida, principalmente a estudiantes de los dos primeros años de la carrera. Junto a la docencia se dedica a profundizar su formación en esta área capacitándose en cursos sobre pedagogía universitaria, asistiendo a seminarios y pasantías sobre la enseñanza del derecho, como la que hizo en varias universidades de Estados Unidos. Siempre buscando hacia dónde se encamina la enseñanza del derecho, recogiendo innovaciones metodológicas en esa enseñanza. Participó en 10 Talleres de Perfeccionamiento en Docencia Universitaria en la UCT, referidas al uso de la tecnología y plataformas, el sistema de créditos transferibles, el aprendizaje basado en problemas, estrategias de evaluación, metodologías activas para la enseñanza del derecho y otros vinculados a la introducción de la educación por competencias. Además participó en el Congreso Nacional de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, organizados por la Universidad de Chile entre los años 2014 y 2017. En el último de estos presenta su trabajo “Radiografía al Examen de Grado”, obviamente refiriéndose al que deben rendir los egresados de las Carreras de Derecho.

Derivado de este último trabajo convocó a varios académicos, entre los que me conté, para participar en el diseño de un nuevo examen de grado de acuerdo con los contenidos y competencias que se exigen a los estudiantes de la Carrera de Derecho de la UCT cuando egresan. Hoy la Carrera cuenta con un nuevo examen que permite evaluar mejor los conocimientos y competencias para el desempeño profesional de las y los futuros abogados.

Dicho todo esto, no es casualidad que el profesor Beca haya recibido el Premio Excelencia Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas, en tres oportunidades, y el año 2013 el Premio Excelencia Docente que otorga la Universidad Católica de Temuco.

Estos antecedentes lo calificaron para participar, como par evaluador, en los procesos de acreditación de varias carreras de derecho pues es integrante del Registro Nacional de Acreditadores de la Comisión Nacional de Acreditación.

Finalmente, y este no es un agregado, sino que forma parte esencial en el desempeño y en la enseñanza de Juan Pablo Beca, me referiré a su dedicación a la dimensión ética no solo del derecho sino que del quehacer de los profesionales que forma la UCT, como sello identitario, y no solo la UCT sino que cualquier universidad.

Entre sus múltiples actividades en esta materia destaco su asistencia, entre los años 2012 y 2016, a la quinta, sexta y séptima, Conferencia Mundial de Ética Legal (International Legal Ethics Conference), University of Calgary, Canadá, con ponencias como “Pioneering in Teaching Ethics” y “Teaching legal ethics to law students”.

“Precursores de la Enseñanza de la Ética” y “Enseñanza de Ética Legal a Estudiantes de Derecho”.

En general, la pregunta que origina toda su reflexión y acción en este ámbito nos la entrega el propio profesor Beca en una ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Pedagogía Universitaria (año 2014) titulada “¿Por qué enseñar ética profesional en Derecho?. Para quienes somos abogados es una pregunta que una y otra vez vuelve a nuestras mentes, sobre todo en estos tiempos. Ha sido profesor de la Cátedra de Ética profesional desde que se creó en el itinerario formativo de la Carrera de Derecho y ha sido Director del Centro de Ética y Responsabilidad Social Juan Pablo II en dos períodos y Presidente del Comité de Ética de la Investigación de la Universidad Católica de Temuco.

Juan Pablo Beca me distinguió al entregarme su presentación; no puedo terminarla sin dar mi testimonio acerca de su profunda vocación por la enseñanza del Derecho, y especialmente del derecho público, por los intereses de la ciudadanía, y por el actuar ético, vetas que seguramente son herencia familiar. (su padre JP Beca Infante es un destacado pediatra Miembro Honorario de la Academia Chilena de Medicina y Maestro de la Bioética Chilena).

Bueno, he tenido la suerte de haber compartido 28 años de vida universitaria con Juan Pablo Beca y conocido a una persona con ideas claras y firmes, metódica y dispuesta a asumir nuevos desafíos. Al comienzo dije que esta presentación era un desafío, quizás no di cuenta de todo el bagaje del profesor Beca pero hoy lo más relevante es escucharlo porque nos ilustrará con un tema tremendamente actual, que fue debatido en los dos procesos constitucionales que vivió el país en los años recientes y que se refiere a las “Elecciones locales y regionales: oportunidades y desafíos para la descentralización”.

Muchas gracias.

# ELECCIONES LOCALES Y REGIONALES: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Juan Pablo Beca F.

## *Discurso de incorporación plena al Capítulo La Araucanía de Miembros Asociados de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales*

En primer lugar, agradezco las palabras del Capitular Eduardo Castillo por su generosa presentación.

### Introducción

Antes de entrar en el análisis del tema que nos convoca, quiero hacer una pequeña introducción explicando por qué lo he elegido para el discurso de incorporación al Capítulo Regional La Araucanía de la Academia.

La descentralización es un tema que me motiva desde hace muchos años. Como ex santiaguino, que dejó la capital por opción hace ya casi 30 años, veo como la vida en regiones se nos dificulta por malas decisiones, ya que la realidad que vivimos a diario no se conoce ni comprende por quienes las toman. Esto tiene efectos y causas en muchos ámbitos, pero me centraré en un aspecto, cual es el de la regulación electoral, que no siempre se mira desde esta perspectiva.

### Desconfianza en la política y la democracia

El último estudio “Araucanía Opina”, del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Temuco, muestra una conclusión alarmante. En nuestra región solo la mitad de las personas considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, con diferencias muy menores si comparamos las dos provincias que la componen.

En torno a un 20% considera que a veces un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; y casi a una cuarta parte le da lo mismo un tipo de gobierno y otro, como se aprecia en el gráfico que se está proyectando (Centro de Políticas Públicas Universidad Católica de Temuco, 2024).

Las causas pueden ser muchas. El desprestigio de la política es un fenómeno, lamentablemente a estas alturas, prácticamente universal (Stolowicz, 2006), y lo mismo puede decirse de la desconfianza hacia la democracia (Quiroz, 2019).

El desafío para juristas y estudiosos del tema, así como para toda la ciudadanía, es analizar el fenómeno, e intentar comprenderlo para revertir la situación.

Desde la disciplina que yo cultivo, el derecho constitucional, y más concretamente, el derecho constitucional orgánico, nos preocupa la regulación de los órganos del estado. Dentro de esta regulación, cómo se eligen a sus titulares es muy relevante.

¿Por qué mirar lo local de las elecciones, si el problema es global?

Vuelvo al estudio "Araucanía Opina". Miremos, entre los órganos estatales de gobierno y administración, quiénes, en la percepción ciudadana, contribuyen al desarrollo regional. En cuarto lugar los Municipios, en sexto lugar el Gobierno Regional, y en último lugar la Delegación Presidencial (Centro de Políticas Públicas Universidad Católica de Temuco, 2024).

La ciudadanía no percibe en el representante del Presidente de la República en la Región -lo que podría esperarse desde una mentalidad centralista- el catalizador del desarrollo regional, que pueda llamar la atención del nivel central y atraer inversión y capacidad de gestión desde la capital. Al contrario, se espera un mayor aporte del nivel subnacional (municipal y regional).

Si miramos la confianza que deposita la ciudadanía regional en las instituciones, nuevamente advertimos que en esta tríada nivel central, regional y local, primero están los municipios, luego el Gobierno Regional y más abajo los órganos del nivel central: el gobierno y el congreso.

Podemos concluir que la confianza en el nivel local es mayor que la confianza en el nivel central, al menos en La Araucanía.

### Relevancia de lo local

La relevancia de lo local significa dar importancia a un nivel de decisión más cercano a la ciudadanía. Parece lógico pensar que quien esté más cerca (tanto geográfica como vivencialmente) de los problemas, tiene más herramientas, más conocimientos fácticos, para tomar buenas decisiones. Ello es lo que inspira el principio de subsidiariedad, denominación que tan mala prensa tiene en Chile, pero que ha sido mal comprendido y por ello tan denostado. Me detendré un momento en este principio.

Viene de la tradición de la Doctrina Social de la Iglesia (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005), e implica precisamente que las decisiones se tomen en el nivel más cercano a las personas. Así, el Estado debe inhibirse de actuar cuando los particulares con su actuar logran el Bien Común. Aplica también para regular las relaciones entre sociedades mayores y menores; así, una sociedad mayor (por ejemplo, una confederación de trabajadores) debe inhibirse si la sociedad menor (por ejemplo, el sindicato), logra concretar el Bien Común con su actuar. Podemos decir lo mismo para repartir competencias dentro del Estado, el nivel mayor -el nivel central- debe inhibirse, y ceder la iniciativa, si niveles menores- nivel regional o nivel local- con su actuar logran efectivamente la concreción del Bien Común.

Nótese que he reiterado la idea del Bien Común. El principio de subsidiariedad se conecta directamente con el principio del Bien Común, ambos son principios de la

Doctrina Social de la Iglesia (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005), por lo que no podemos comprenderlos de forma disociada. El criterio central es el logro del Bien Común, y luego el principio de subsidiariedad permite discernir quién es el primer llamado a lograr su concreción. Es decir, si particulares, sociedades menores, sociedades mayores, niveles subestatales, etc. no logran realizarlo plenamente, el Estado o sociedades mayores no pueden, invocando este principio, inhibirse de actuar. El Estado es el primer responsable del Bien Común, lo que no implica que deba hacer necesariamente todas las cosas y ahogar así iniciativas locales y/o particulares.

Entonces, el principio que analizamos nos permite establecer cuándo el Estado no debe actuar -es decir su aspecto negativo. Es solo este aspecto, y además desligado de la idea de Bien Común, lo que en Chile se confunde con el principio en sí. Es decir, en nuestro medio se ha interpretado el principio de subsidiariedad como aquel que impone al Estado el deber de inhibirse de actuar para ceder la iniciativa a los particulares. Esa es la idea que tiene mala prensa, pero eso no es el principio de subsidiariedad, es su deformación liberal-individualista (Nogueria & Cumplido, 2001).

Así como existe el aspecto negativo del principio, debemos considerar, para su cabal comprensión, el aspecto positivo, es decir, aquel que nos indica que el Estado está impelido a actuar cuando los niveles menores no están logrando el Bien Común, sea por falta de iniciativa, de capacidad o derechamente porque buscan antes otros intereses. Esto aplica tanto para la relación del Estado con los particulares, de diferentes niveles de organización privada o de la sociedad civil, y en lo que nos atañe especialmente esta tarde, a la relación del Estado central con los diversos niveles de organización subestatal.

El principio de subsidiariedad, entendido en su acepción correcta y completa, ha permitido organizar la estructura de la Unión Europea (Parlamento Europeo, 2023). El artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) dispone: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión” (Diario Oficial de la Unión Europea, 2010). Es decir, el primer llamado a actuar será el estado (con sus niveles local, regional y nacional), y por el último el nivel continental o comunitario.

No es de extrañar que el principio de subsidiariedad haya inspirado la organización comunitaria, si consideramos que entre los arquitectos de la actual unión encontramos a una persona considerado beato por la Iglesia Católica, Robert Schuman, y uno en proceso de beatificación, como es Alcide de Gasperi (Saiz, 2007). Junto a ellos se considera como padres de la misma a Konrad Adenauer, reconocido por su devoción católica, y a Jean Monnet, quien también provenía de una familia con tradición católica (Fransen, 2001). Me refiero a las raíces de algún modo católicas de la Unión Europea para mostrar que ideas de inspiración religiosa pueden dar perfectamente lugar a instituciones laicas.



Me permito un breve paréntesis, para recordar la conferencia que nos ofreciera el Presidente del Capítulo, Heinrich von Baer, en el mes de diciembre, en esta misma sala, respecto de la posibilidad de una ética global que, inspirada inicialmente en ideas religiosas, las puede trascender y convocar tanto a creyentes como no creyentes que, compartiendo valores, trabajen juntos en pos de un ideal común.

Volviendo a la idea de subsidiariedad, su dimensión horizontal, que permite repartir tareas entre Estado y particulares, es el más conocido, no se debe dejar de lado su dimensión vertical (Beca, Separación vertical de poderes: Un aspecto olvidado. Análisis de la tramitación parlamentaria de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.390, 2010), que es la que nos permite analizar la relación entre los niveles nacional y subnacionales. Es este el aspecto que interesa para analizar, como lo pretendo hacer, la importancia de las elecciones locales y regionales como oportunidad para la descentralización.

Los dos procesos constitucionales que recientemente vivimos, que terminaron con proyectos muy distintos, ambos rechazados por la ciudadanía, consideraban relevar el nivel subnacional. El primer proyecto, plebiscitado el año 2022, contemplaba un Capítulo, el VI, denominado “Estado Regional y Organización Territorial”, simbólicamente ubicado antes que los capítulos relativos al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, que eran el VII y VIII respectivamente. En este proyecto, su artículo 196.1 establecía: “Las competencias deberán radicarse priorizando la entidad local sobre la regional y esta última sobre la nacional” (Convención Constitucional, 2022).

El proyecto del Consejo Constitucional, sometido a consideración ciudadana el año recién pasado, desarrollaba el tema que nos convoca en el Capítulo VIII. En su artículo 126, al enumerar los principios orientadores de la regulación del nivel subnacional, encontramos el de “radicación preferente” (Consejo Constitucional, 2023). ¿En qué consiste este principio? El art. 128 de este proyecto señalaba: “la ley priorizará que las funciones públicas sean radicadas en el nivel local sobre el regional y en este último, a su vez, sobre el nacional” (Consejo Constitucional, 2023).

Si bien el primer proyecto, el de 2022, no le pone nombre al principio, como lo hace el de 2023, ambos contemplaban la misma idea, y en palabras prácticamente iguales. Las coincidencias entre ambos proyectos eran escasas. Inspirados en ideas políticas muy diferentes, por la conformación que tuvieron y los grupos que dominaron uno y otro órgano, no es extraño advertir que las coincidencias sean pocas, pero es de destacar, y resulta esperanzador, que en este aspecto coincidieran.

Ambos proyectos buscaron consagrar la radicación preferente, es decir, radicar la competencia o capacidad de decisión en el nivel más cercano posible a las personas. Hace algunos minutos definí el principio de subsidiariedad con estas mismas palabras, y es que ambos principios son efectivamente lo mismo. El principio de radicación preferente no es sino el mismo principio de subsidiariedad consagrado en el Tratado Maastricht, pero dada la mala prensa que tiene en nuestro medio, parecía no ser conveniente utilizar esa nomenclatura.

Elecciones locales y regionales

Si queremos relevar el nivel local, como parece haber consenso entre visiones del estado muy distintas, como las que se plasmaron en los dos procesos constitucionales recientemente referidos, se debe comenzar por fortalecer institucionalmente los gobiernos regionales y los municipios, que son los órganos propios de gestión de los niveles regional y comunal respectivamente. Este desafío es sin duda complejo, y como tal tiene muchas aristas, como pueden ser los presupuestos, las capacidades de los equipos de gestión, el diseño institucional, entre otros. No pretendo pecar de ambicioso, por lo que abordaré un solo aspecto, cual es el electoral.

Un cuidado sistema electoral, con un calendario que permita relevar la importancia del nivel subnacional, es un paso en su fortalecimiento y, como vengo sosteniendo, en la recuperación de la confianza en la democracia como sistema de gobierno, que pasa por acercar las decisiones, acercar el aparato del Estado, a las necesidades y los lugares donde está la ciudadanía.

Podemos distinguir dos clases de elecciones, por un lado las de carácter general, que se refieren a los órganos del nivel nacional, es decir, en nuestro país, las elecciones presidenciales y parlamentarias; y por el otro las subnacionales, dentro de las que encontramos las regionales y las locales o municipales.

Vemos así que a nivel nacional nos encontramos con las votaciones para elegir Presidente de la República, para elegir Senadores y para elegir Diputados (todas ellas en un mismo día) y eventualmente una segunda votación de la elección presidencial. Son entonces tres o cuatro votaciones distintas. Aún cuando tres de ellas se desarrollen en un mismo día, son elecciones diferentes, lo que implica escrutinios y calificaciones diferentes, con todo el tiempo y complejidad que ello implica. A estas elecciones podemos agregar eventuales elecciones primarias.

En el nivel subnacional, las elecciones a las que nos referimos son las de Alcalde, Concejo Municipal, Gobernador Regional y Consejo Regional, (todas las mencionadas en un mismo día), además de una eventual segunda votación para la elección del gobernador. Podemos también agregar elecciones primarias, pero únicamente para los cargos unipersonales, es decir, Alcaldes y Gobernadores, mas no en el caso de Consejeros Regionales y Concejales. Ya advertimos una primera diferencia a la que debemos prestar atención, y sobre la cual volveremos en breve.

Si damos una rápida mirada histórica a lo que ha sido la regulación de las elecciones subnacionales después del retorno a la democracia advertiremos muchos cambios.

Comenzando por las municipales, las primeras elecciones locales se realizaron el año 1992, luego de la modificación a la ley orgánica constitucional de municipalidades introducida por la ley 19.130, que permitió precisamente la realización de estas elecciones, que no estaban contempladas en el texto original de la mencionada ley de municipalidades.

A partir de 1992 se realizaba una elección municipal por cada comuna, vale decir, no se votaba separadamente por Alcalde y Concejales, sólo se elegían estos últimos. Los concejales eran los encargados de escoger, entre ellos, al Alcalde.

En la elección siguiente, 1996, ya nos encontramos con una regla diferente, que se aplicó también en la elección del año 2000. Sin existir todavía candidaturas para Alcalde, la regla establecía que sería elegido Alcalde la persona que hubiere obtenido la primera mayoría comunal, siempre y cuando su pacto hubiere obtenido al menos el 30% de los votos. Si la primera mayoría comunal la obtenía alguien de un pacto con votación menor al 30%, esta persona obtenía el cargo sólo si su lista era la más votada de la comuna. Y por último, si esto no ocurría, resultaba elegido Alcalde la persona más votada de la lista más votada. En definitiva, un sistema muy complejo, en que todos eran candidatos a Alcalde, con el consiguiente problema de tener luego un Concejo Municipal conformado en su totalidad por alcaldes o alcaldesas frustrados.

A partir de la elección de 2004 se aplica la regla actualmente vigente, es decir, elección separada de Alcaldes y Concejales, siendo elegido alcalde simplemente el candidato más votado, sin exigir una mayoría calificada ni la existencia de una eventual segunda votación, como ocurre con las elecciones presidenciales y de gobernador, que son los otros cargos unipersonales sujetos a elección popular.

Respecto de la elección directa de Alcaldes el año 2004, se ha señalado: “El interés de la elección se centró en su calidad de apronte para la elección presidencial de 2005” (Wikipedia, 2024). Me atrevo a citar en este punto la Wikipedia, sobre cuyo rigor científico podríamos discutir, pero que recoge sin duda el sentir generalizado. Sobre este sentir volveré dentro unos minutos.

La regla para elección de concejales, al contrario, ha permanecido inalterada, con un mecanismo de listas que considera pactos y subpactos, y con el sistema proporcional de cifra repartidora, en su variante D’Hondt. Es interesante notar que este sistema comenzó a utilizarse en elecciones parlamentarias recién en 2017. Vale la pena advertir que de este modo se recuperó lo que era el sistema tradicional, pre 1973 de elecciones parlamentarias, que se había recuperado a nivel municipal 25 años antes.

A nivel provincial, los Consejos Regionales fueron creados en 1991, mediante reforma constitucional establecida por la ley 19.097, es decir, muy poco tiempo después del retorno a la democracia, algunos meses antes de la reforma que permitió las elecciones municipales. Ambas leyes son parte del mismo proceso de democratización.

Sin embargo, el sistema de elección de estos consejos era indirecto, siendo sus integrantes elegidos por los Concejales municipales. Ello implicó que fuera un órgano prácticamente desconocido por la ciudadanía. Por otro lado, debemos tener en cuenta que se encontraban presididos por el Intendente Regional, funcionario de confianza exclusiva del Presidente de la República. Es decir, el órgano supuestamente de representación ciudadana en la región no era elegido por la ciudadanía, y era presidido por el representante presidencial.

Recién a partir de 2014, casi un cuarto de siglo después de su creación, sus integrantes pasaron a ser elegidos por la ciudadanía, con un sistema similar al de elección de los concejales municipales. Sólo eran de elección popular los integrantes del Consejo, pero el otro órgano del Gobierno Regional, y presidente del Consejo, seguía siendo el Intendente.

El año 2021, hace tan solo 3 años, por primera y, hasta ahora, única vez, tuvimos la oportunidad de elegir Gobernadores Regionales, que vinieron a reemplazar parcialmente la figura del Intendente. Digo parcialmente porque parte de las funciones de las intendencias serían asumidas por las delegaciones presidenciales. (La relación entre gobernaciones y delegaciones presidenciales es tema de mucho debate y análisis, y bien podrían ser objeto de otra actividad similar a esta, por lo que no entraré en ello).

Las elecciones que he referido, es decir Alcaldes, Concejales, Gobernadores y Consejeros Regionales se realizan en un mismo acto, el último domingo del mes de octubre, cada cuatro años, correspondiendo las próximas elecciones precisamente este año. Como las primeras elecciones municipales fueron en 1992, desde ese momento se considera el lapso de 4 años. La regularidad se vio interrumpida por la pandemia, pero se normalizará a partir de la elección de este año.

Esta forma de disponer el calendario electoral significa que las elecciones del nivel subnacional son prácticamente un año (13 meses para ser más precisos) antes de las elecciones generales (presidenciales y parlamentarias), que se celebran también cada cuatro años, el tercer domingo de noviembre. Sin consideramos las elecciones primarias para seleccionar candidatos presidenciales y parlamentarios el plazo se reduce a 9 meses. No es de extrañar entonces que se les considere un apronte de la elección presidencial y en ello radique su interés, postergando el interés que debiera ser sustancial a las elecciones locales, cual es precisamente el interés local, vale decir, las necesidades propias de cada región y comuna.

Para graficar la mirada centralista con que se regulan los plazos de las elecciones locales, veamos lo ocurrido en el último proceso constitucional. El proyecto de la comisión experta -que fue, a mi juicio, correctamente alabado- en lo que respecta a las elecciones subnacionales dejaba bastante que desear. Establecía en su artículo 149 que estas se efectuasen el último domingo del mes de abril, cada cuatro años (Beca, Biobiochile.cl, 2023). La disposición vigesimoséptima transitoria fijaba, con el objeto de ajustar el calendario, que las primeras elecciones de abril fuesen el año 2029.

Ese año corresponde la realización de elecciones presidenciales y parlamentarias, con lo cual el riesgo que advertimos de presidencial las elecciones subnacionales se veía aumentado. El diseño de la Comisión Experta hubiese significado tener hasta cinco votaciones en un mismo año, fenómeno que se repetiría cada cuatro años. Evidentemente todas estas elecciones habrían girado en torno a un mismo eje, que con alta probabilidad, hubiese sido el presidencial.

Al darnos cuenta de este problema en el proyecto de la Comisión Experta lo advertimos públicamente y el Presidente de nuestro capítulo lo hizo presente en audiencias públicas

ante el Consejo Constitucional, lo que visibilizó el efecto que podría producirse. La propuesta del consejo como sabemos fue rechazada, pero nos queda el consuelo que de haberse aprobado no habría incurrido en este error.

La propuesta de constitución sometida a plebiscito no innovaba respecto de la actual en este tema, es decir, mantenía las elecciones locales el año anterior de las presidenciales. Pero lo ideal no es mantener lo actual, sino separar claramente dos ciclos o procesos diferentes, uno local-regional y otro nacional, distanciados entre sí por la mayor cantidad de tiempo posible, que son dos años, en el entendido que los períodos de todas las autoridades elegidas sigan siendo de cuatro años.

#### Elecciones de concejales como predictor

Veamos cuán cierto es que las elecciones municipales permiten predecir el resultado de la elección presidencial, o se transforman en un factor determinante de sus resultados.

Para ello he analizado los resultados de las elecciones desde el año 2008 a la fecha, considerando cuatro elecciones municipales y cuatro presidenciales. Para el análisis considero el resultado de la elección de concejales, y comparo el comportamiento electoral de candidaturas presidenciales y de los pactos parlamentarios vinculados con los pactos electorales que se formaron para las municipales.

Si vemos los resultados de las elecciones de 2008 y 2009 (tabla 1), advertimos que los bloques que obtuvieron mayorías en las municipales, las obtuvieron también en las elecciones parlamentarias y presidencial, aunque en orden inverso. Se observa la aparición de un candidato (Enríquez-Ominami), que obtuvo cerca del 20% de los votos, no asociado con pactos municipales y/o parlamentarios. Quizá ese factor explique la inversión del orden de la votación entre los dos principales bloques, hasta ese momento, los únicos que obtenían resultados electoralmente relevantes (Servicio Electoral).

#### **Tabla 1**

	CONCEJALES (2008)	DIPUTADOS (2009)	PRESIDENCIAL (2009)
Frei	45,13 %	40,89 %	29,6 %
Piñera	36,05 %	43,45 %	44,06 %
Arrate	9,21 %	3,46 %	6,21 %
Enríquez-Ominami			20,14 %

Elaboración propia con datos de [www.servel.cl](http://www.servel.cl)

Veamos ahora qué ocurrió en las elecciones de 2012-2013 (tabla 2). Nuevamente observamos que los dos bloques que fueron mayoritarios en las elecciones municipales lo fueron también en las elecciones parlamentarias y en la presidencial. Llama la atención que la votación que obtuvo el bloque que apoyó a quien a la postre ganó la elección presidencial, Michelle Bachellet, tiene una votación con muy poca variación, menos de un 3%, en las tres elecciones. En esta ocasión hay una correlación entre las elecciones. La correlación se mantiene, a pesar de que hay dos candidatos, que en conjunto suman cerca del 20% de los votos, que no podemos identificar con pactos municipales previos (Servicio Electoral).

**Tabla 2**

	CONCEJALES (2012)	DIPUTADOS (2013)	PRESIDENCIAL (2013)
Bachellet	49,34 %	47,71%	46,7%
Matthei	32,88 %	36,23%	25,03%
Enríquez-Ominami		5,43%	10,99%
Parisi			10,11%

Elaboración propia con datos de [www.servel.cl](http://www.servel.cl)

En las elecciones de 2016-2017 (tabla 3) también advertimos la correlación. Nuevamente el bloque ganador de la elección presidencial, con Piñera, tiene una votación bastante pareja en las tres elecciones con diferencias poco menores al 3% (Servicio Electoral). El bloque que le sigue, que lleva como candidato a Guillier, se dividió entre dos candidaturas (esa y la de Goic), lo que dificulta un poco el análisis, pues en las elecciones de concejales conformaban un solo pacto. Para efectos del análisis se desglosó la votación del partido demócrata cristiano del resto del pacto.

Llaman la atención las candidaturas de Sánchez y de Kast, que se despegan absolutamente de la elección municipal. El grupo que apoya a Sánchez (hoy en el gobierno) tenía un tímido 3% y alcanza un 20% en la presidencial. La candidatura de Kast no aparece vinculada a pactos electorales previos. Se va ya configurando el escenario de las elecciones de 2021 (Servicio Electoral).

**Tabla 3**

	CONCEJALES (2016)	DIPUTADOS (2017)	PRESIDENCIAL (2017)
Piñera	39,53 %	38,71 %	36,44 %
Guillier	12,79 %	24,06 %	22,7 %
Goic	10,67 %	10,68 %	5,88 %
Enríquez-Ominami	3,59 %	3,91 %	5,71 %
Sánchez	3,77 %	16,48 %	20,77 %
Kast			7,93 %

Elaboración propia con datos de [www.servel.cl](http://www.servel.cl)

En las últimas elecciones, a pesar de haber mayor cercanía temporal, por efectos de la pandemia, entre las elecciones locales y nacionales, se rompe la tendencia que venimos observando de una correlación entre ambas (tabla 4).

**Tabla 4**

	<b>CONCEJALES (mayo 2021)</b>	<b>DIPUTADOS (noviembre 2021)</b>	<b>PRESIDENCIAL (noviembre 2021)</b>
Provoste	33,46 %	17,11 %	11,6 %
Sichel	30,03 %	25,44 %	12,79 %
Boric	26,79 %	25,85 %	25,82 %
Kast	3,1 %	11,18 %	27,91 %
Parisi		8,43 %	12,81 %

Elaboración propia con datos de [www.servel.cl](http://www.servel.cl)

Los grupos tradicionalmente dominantes de la política chilena desde el retorno a la democracia, siguen dominando en la elección de concejales, aunque con porcentajes un poco menores. Sin embargo, ello no se refleja en la elección de diputados, y mucho menos en la presidencial, quedando ambos fuera de la segunda votación, que se da entre Kast y el actual presidente Boric (Servicio Electoral).

No voy a abordar ahora los factores que lo explican, pero sí llamar la atención de que se rompe la tendencia que permitía proyectar los resultados de las elecciones locales a las nacionales. Una sola elección es poco para sacar conclusiones, habrá que estar atentos a lo que ocurra en el próximo ciclo electoral, que ya comenzó con la inscripción de las candidaturas a las elecciones primarias para las alcaldías.

Con excepción entonces de la última elección, parece ser cierto lo advertido por Wikipedia respecto de lo que ocurría hace 20 años. Y los actores políticos, como observamos estos días, se comportan considerando que esto sigue siendo así. Las candidaturas a Alcalde y los pactos electorales se deciden mirando la próxima elección presidencial.

Pactos electorales nacionales



Hemos analizado el comportamiento de los pactos, ya que estos son necesariamente de alcance nacional. El artículo 107 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipales establece textualmente “El pacto electoral regirá en todas las regiones del país”. Curioso, por decir lo menos, que siendo la ley precisamente de municipalidades, al regular los pactos de elecciones municipales, se refiera a las “regiones” y al “país”. ¿Por qué no pueden existir pactos electorales diferentes para cada comuna, que tengan en consideración problemas y temas propiamente locales? Ello en nada coartaría la libertad de los partidos, que podrían perfectamente conformar un pacto idéntico en cada una de las comunas en las que quieran presentar candidaturas. Eso haría imposible el análisis que acabamos de hacer, pues contribuiría enormemente a desacoplar las elecciones locales de las nacionales.

A nivel regional ocurre lo mismo. El artículo 85 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales, al regular los pactos, repite textualmente el recién citado artículo de la ley orgánica constitucional de municipalidades: “el pacto electoral regirá en todas las regiones del país”.

Se cierra así la posibilidad de que a nivel municipal o regional se generen alianzas y dinámicas políticas diversas a las que se generan a nivel nacional. El diseño institucional impulsa entonces a que sean prácticamente dos elecciones espejo. Los pocos cambios que advertimos entre los resultados municipales y nacionales en el análisis que hice hace algunos momentos responde entonces a factores tales como la irrupción de nuevos grupos políticos, la pandemia, el voto obligatorio u otros, pero no a factores locales.

Se aleja así la posibilidad de relevar las elecciones locales para acercar el nivel de decisión a la ciudadanía y recuperar la confianza en la democracia.

### Diferencias entre elecciones nacionales y subnacionales

Para terminar, quisiera llamar la atención sobre algunas diferencias respecto de las cuales no encuentro mayor justificación entre elecciones nacionales y subnacionales.

Primero, el voto en el extranjero. Este solo cabe para las elecciones presidenciales, incluyendo las respectivas primarias, y para los plebiscitos de carácter nacional.

Los ciudadanos chilenos residentes en el extranjero no pueden votar en las elecciones municipales y regionales, pero tampoco en las parlamentarias, que como sabemos se realizan en conjunto con la presidencial. Podemos colegir entonces que para conceder el derecho a sufragio se considera el vínculo de la persona con el país -nivel nacional- pero no se considera el vínculo que pudiera tener con alguna zona en particular, sea la región, la comuna o el distrito electoral para la elección de diputados.

Es una diferencia que no tiene justificación, y revela la idea del constituyente de hay elecciones más importantes que otras, y que solo para las más importante vale la pena el esfuerzo de recoger los votos de personas residentes fuera del país.

Segundo, las elecciones primarias. Para las elecciones de nivel nacional las elecciones primarias -me refiero a las primarias legales, las que organiza el SERVEL- caben siempre, es decir, para elegir candidaturas presidenciales (un órgano unipersonal), senatoriales y de diputados (que son órganos colegiados). Mientras que en el nivel subnacional solo caben para los órganos unipersonales, es decir, elecciones de Alcalde y Gobernador Regional. Aunque quisieran, los partidos o pactos no podrían hacer primarias legales para seleccionar candidaturas a Concejales o Consejeros Regionales.

En tercer y último lugar, cabe llamar la atención respecto de la segunda votación (o segunda vuelta). Esta se introdujo en nuestro país para las elecciones presidenciales en la constitución de 1980, y desde 1999 se ha debido recurrir a ella, puesto que ninguna candidatura logró la mitad más uno (mayoría absoluta) de los votos válidamente emitidos.

El año 2017, al regularse constitucionalmente la elección de gobernadores regionales, se estableció una regla distinta. En este caso, para la elección en primera votación basta que la primera mayoría haya obtenido al menos el 40% de los votos válidamente emitidos. En la única elección de gobernadores, la del año 2021, en 13 de las 16 regiones, incluyendo la nuestra, fue necesaria esta segunda votación.

Y para el caso de las elecciones municipales no existe regulación sobre el tema, siendo elegida la persona que tenga más votos, sin importar el porcentaje obtenido.

¿Cómo entender la diferencia? A mi juicio sería lógico aplicar la misma regla en todos los casos. Quizá la exigencia de más de la mitad de los votos puede ser exagerada a la luz de los resultados que ya vimos hace un rato. En las elecciones de 2009 y 2013 se habría evitado la segunda votación aplicando la regla hoy vigente para las elecciones de gobernador, pues los candidatos que en definitiva fueron elegidos obtuvieron más del 40% de los votos en la primera votación y además tenían una diferencia considerable respecto del segundo lugar (sobre 15 puntos). Pero tener más de la mitad de los votos otorga una legitimidad democrática mayor que ser elegido con “casi la mitad”. Por mucho que sea difícil que un candidato con una votación tan alta en la primera votación y con diferencia considerable sobre su contrincante pierda la elección, me parece que la legitimidad democrática es argumento suficiente para justificar una nueva votación.

¿No podemos decir lo mismo de las elecciones de Gobernadores Regionales? ¿Y de las de Alcaldes? Por supuesto que sí. Nuevamente vemos que hay elecciones de primera y de segunda categoría, postergando así la importancia del nivel local.

### Conclusión

La regulación que hemos referido apunta en el sentido contrario a lo que reflexionábamos en un inicio. El nivel más cercano a la ciudadanía debiera ser el más importante, pero la forma como están organizadas y reguladas las elecciones en nuestro país nos muestran que no es así.

Si se piensa en reformar el sistema político, cambiando el número de parlamentarios, con umbrales para los partidos políticos y otras ideas que circulan, no debiera olvidarse el tema sobre el que estamos reflexionando.

Darle la importancia que merecen las elecciones locales y regionales ayudará a recuperar la confianza de la ciudadanía en la democracia.

Muchas gracias

Temuco, 16 de abril de 2014

### Bibliografía

Beca, J. P. (2010). Separación vertical de poderes: Un aspecto olvidado. Análisis de la tramitación parlamentaria de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.390. En J. C. Ferrada, *Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes* (págs. 389-414). Santiago: Legal-Publishing.

Beca, J. P. (13 de junio de 2023). *Biobiochile.cl*. Obtenido de <https://www.biobiochile.cl/noticias/opinion/tu-voz/2023/06/13/regiones-y-calendario-electoral.shtml>

Centro de Políticas Públicas Universidad Católica de Temuco. (14 de marzo de 2024). *politicaspublicas.uct.cl*. Obtenido de <https://politicaspublicas.uct.cl/2024/03/14/tercera-encuesta-araucania-opina-presentacion-de-resultados-2023/>

Consejo Constitucional. (7 de noviembre de 2023). *Proceso Constitucional*. Obtenido de <https://www.procesoconstitucional.cl/consejo-constitucional/propuesta-de-nueva-constitucion/>

Convención Constitucional. (22 de julio de 2022). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>

Diario Oficial de la Unión Europea. (30 de marzo de 2010). *Boletín Oficial del Estado*. Obtenido de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

Fransen, F. (2001). *The Supranational Politics of Jean Monet: Ideas and Origins of the European Community*. London: Bloomsbery Academics.

Nogueria, H., & Cumplido, F. (2001). *Instituciones Políticas y Teoría Constitucional. Tomo I*. Talca: Editorial Universidad de Talca.

- Parlamento Europeo. (octubre de 2023). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*.  
Obtenido de [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/3/los-tratados-de-maastricht-y-amsterdam#:~:text=El%20Tratado%20de%20Maastricht%20modific%C3%B3,asuntos%20de%20interior%20\(JAI\)](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/3/los-tratados-de-maastricht-y-amsterdam#:~:text=El%20Tratado%20de%20Maastricht%20modific%C3%B3,asuntos%20de%20interior%20(JAI).).
- Pontificio Consejo Justicia y Paz. (2005). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*.  
Obtenido de [https://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_sp.html](https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html)
- Quiroz, M. (2019). La desconfianza hacia la democracia en América Latina. *Cuestiones Constitucionales*, 221-241.
- Saiz, J. M. (2007). La visión cristiana de los padres de Europa. *UNISCI Discussion Papers*, 115-129.
- Servicio Electoral. (s.f.). *Resultados Históricos*. Obtenido de <https://www.servelec.cl/centro-de-datos/resultados-electorales-historicos-gw3/>
- Stolowicz, B. (2006). El desprestigio de la política: Lo que no se discute. *Ciencia Política*, 73-79.
- Wikipedia. (24 de enero de 2024). *Elecciones municipales de Chile de 2004*. Obtenido de [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_municipales\\_de\\_Chile\\_de\\_2004](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_municipales_de_Chile_de_2004)