

La sobrerrepresentación política en Chile

Los pactos mayoritarios, el sistema binominal y la exclusión política.

The political over representation in Chile.

The majority pacts, the binomial system and the political exclusion.

Fecha de recepción: 30 de Octubre de 2012

Fecha de aceptación: 21 de Noviembre de 2012

Autor:

Eduardo Alvarado Espina, Administrador Público, Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas Universidad de Concepción, Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales Escuela Diplomática Madrid, Máster en Análisis Político y Doctorando en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.

Palabras Claves: Sistema electoral, binominal, democracia, magnitud de distrito, partidos políticos, elecciones, desproporcionalidad y sobrerrepresentación.

Keywords: Electoral system, binomial, democracy, district magnitude, political parties, elections, disproportionately and overrepresentation.

Resumen: Para medir el buen desarrollo y la profundidad de un sistema político democrático hay que analizar uno de sus elementos claves: el sistema electoral. En el caso de Chile, desde su implementación en la elección de 1989, el proceso de designación de representantes políticos –y de las diversas voluntades políticas que coexisten en el sistema de partidos- ha estado determinado por las peculiaridades del sistema binominal, el cual ha conseguido materializar un modelo de representación basado en la exclusión y la consolidación de dos pactos mayoritarios (el bipactismo).

El presente trabajo intenta demostrar, desde un enfoque teórico contextual y sistémicamente funcional, que las asimetrías electorales (sobrerrepresentación y exclusión de varias fuerzas políticas) han provocado una mayor desmovilización de gran parte del electorado (especialmente del nuevo proletariado urbano) y contribuido a la consolidación de una “clase política” con sus propios intereses. Además, y con el objeto de redireccionar el camino andado, se presentan algunas propuestas para la discusión, las cuales apuntan a la corrección de la magnitud de los distritos (circunscripciones), el tamaño del Congreso, la fórmula de cálculo y los umbrales de elección, buscando igualar las posibilidades de todos los jugadores (electores y partidos) dentro del juego democrático.

Abstract: To measure the proper conduct and the depth of a democratic political system it is necessary to analyze one of its key elements: the electoral system. Chile electoral situation, since its implementation in the transition, the process of appointing political representatives –and the most diverse political force that coexist in the party system- has been determined by the binomial system peculiarities, which has managed to materialize a representation model based on exclusion and the consolidation of two major pacts (bipactismo).

This paper seeks to demonstrate, through theory and systemically functional context that electoral asymmetries (overrepresentation and exclusion of various political forces) have led to a greater demobilization in the majority of the electorate (especially the new urban proletariat) and contributed to the consolidation of a "political class" that acts pursuing its own interests. Furthermore, in order to redirect the path taken, we present some proposals for discussion, which point to the correction of the magnitude of the districts (districts), the size of Congress, and the formula for calculating the thresholds of choice , seeking to equalize the chances of all participants (voters and parties) within the democratic game.

Introducción

Según lo describe básicamente Dieter Nohlen, el sistema electoral es el mecanismo mediante el cual se transforman los votos en escaños. Se trata de un conjunto de normas que definen la forma en que los electores seleccionan a sus representantes o partidos políticos (Ríos, 2006: 5). En el caso chileno el sistema electoral ha resultado ser la fuente principal de la exclusión política en el Parlamento, al determinar los candidatos elegibles en base a unas reglas institucionales mayoritarias, dentro de un contexto pluripartidista de escasa

competencia. Siendo así, dicho sistema es una de las principales causas de la baja representatividad y legitimidad política de los actuales partidos.

Por su parte, al sistema electoral chileno se le conoce como “binominal” por el número total de cargos a elegir en cada circunscripción y/o distrito electoral. A éste también podría denominarsele *proporcional corregido a la mayoría o mayoritario por lista* (Valenzuela, 2005), en el sentido que sólo reparte los escaños a los dos primeras mayorías de cada uno de ellos, salvo en el caso de un “doblaje” del primer al segundo pacto. Con esto, un tercer competidor o pacto no obtiene escaños. Esta consecuencia electoral se explica por los posibles objetivos del sistema: generación de mayorías políticas sobredimensionadas, exclusión de los grupos minoritarios, y la gobernabilidad (defensa del statu quo) del sistema. Este hecho obliga a una competencia multipartidista intra-pactos –no fuera de estos- e imposibilita la cooperación entre los candidatos de una misma lista.

Aún más, al desmenuzar la génesis, la institucionalidad y los efectos producidos por este sistema se encuentra la respuesta a una antigua interrogante de la institucionalidad política chilena: ¿Es necesaria la modificación del sistema electoral o, en otras palabras, debe ser éste cambiado por uno que se fundamente en la representación proporcional?

Adelantando una opinión al respecto consignaré, como punto de partida, la propuesta que Dieter Nohlen concibió para el caso chileno, antes de implementarse el binominal. Teniendo en cuenta algunas consideraciones histórico-contextuales, éste propone: una representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño mediano (de 3 a 7 diputados), tomando la división administrativa para delinear las circunscripciones, salvo en el caso en que habría que subdividir la provincia por razones demográficas, sistemas de D’Hondt, y prohibición de alianzas o pactos electorales” (Nohlen, 1986: 34).

Por consiguiente, en los siguientes párrafos se evaluará y valorará el sistema electoral chileno en función a sus efectos concretos en el sistema de partidos y la representación, considerando la propuesta hecha por Nohlen y las alternativas que se pueden concebir para una reforma electoral.

I.- El contexto histórico para el cambio del sistema electoral

A finales del siglo XIX y comienzos del XX Chile fue constituyendo una estructura de partidos mucho más diversa que en el siglo precedente, en el

cual sólo existían dos grandes agrupaciones políticas de élite (liberal y conservadora). Las escisiones de estos partidos, más la emergencia de otros ligados al movimiento obrero y la socialdemocracia dieron paso a una realidad política multipartidista que se consolidaría durante los años 30' del siglo pasado. Esta estructura se desarrolló en torno a *cleavages* de clase, ideológicos (izquierda-derecha) y religiosos.

Durante ese periodo político, previo al golpe de Estado de 1973, el sistema electoral -vigente desde la Constitución política de 1925- era uno basado en esa naturaleza multipartidista ya descrita, proporcional a los resultados electorales. Las características del mismo estaban dadas por magnitudes de circunscripción y distrito superiores a la actual (en función a la densidad poblacional). Con un total de 28 provincias y un tamaño global de 150 escaños en la cámara de diputados, superaba la actual cantidad de cupos (120). Con dicho régimen electoral se desarrollaron las elecciones al Congreso hasta marzo de 1973.

Ahora bien, el sistema electoral de la dictadura fue concebido y diseñado con varios años de anterioridad a su puesta en funcionamiento. De hecho, fue el Consejo de Estado (institución consultiva del gobierno de facto) el cual, a través de su propuesta Constitucional, sentó las bases del nuevo sistema de elección en el año 1980 para que más tarde (1986) los ideólogos del entramado institucional de la dictadura desarrollaran los elementos básicos para la elección de los futuros representantes políticos: magnitud de las circunscripciones y distritos, división y cantidad de los mismos en todo el país, una fórmula de cálculo y la obligatoriedad legal de pactos.

Dentro del contexto dictatorial del país, las leyes electorales alcanzan una dudosa legitimidad, que se traduce, no sólo en su génesis, sino también en los efectos que éstas. Como bien señala J. Samuel Valenzuela, no cabe duda que la motivación del binominal fue la de favorecer a la segunda lista ganadora en las elecciones (Valenzuela, 2005). Este objetivo se profundizó a la luz de los resultados electorales del plebiscito de 1988, ya que la derrota de Pinochet podía significar la derrota de los partidos que le apoyaron, en las elecciones del año siguiente. Este sistema aseguraba la representación de una minoritaria derecha en el parlamento que, gracias a la sobrerrepresentación, podría impedir cualquier reforma importante al modelo político-económico de la institucionalidad dictatorial.

II.- Descripción del marco jurídico-institucional

Las disposiciones del derecho electoral colaboran profusamente en los objetivos que persigue el constituyente en toda sociedad, en tanto permiten distinguir si los procedimientos democráticos de la representación fueron concebidos para hacer primar la voluntad efectiva de los electores o hacer la “trampa” necesaria que permita la elección permanente (preeminencia) de algunos grupos políticos por sobre otros.

En este caso sólo se describirán, por no ser propósito de este análisis la perspectiva normativo-legal del sistema, los aspectos que pueden resultar relevantes para los objetivos finales de la representación y la legitimidad política.

II.1.- Constitución Política

En la constitución política de 1980 se estipuló la forma en que serían elegidos los miembros de ambas cámaras legislativas. En dicho texto, para el caso de los diputados, se concibe que:

- a) La Cámara de Diputados estará integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva, y
- b) Para ser elegido Diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintinueve años de edad, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección¹⁰.

Con esta información ya conocemos, en primer lugar, cual es la composición total de la cámara de diputados, información que servirá para el cálculo de la proporcionalidad del sistema.

Ahora, en cuanto a la configuración de la elección misma, en la dimensión del derecho a voto, la Constitución establece en su capítulo II, dedicado a la Nacionalidad y Ciudadanía, lo siguiente:

- o Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

¹⁰ Artículos 47 y 48, “Constitución Política de la República de Chile”, en www.congreso.cl

- La calidad de ciudadano otorga, los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución y la ley confieran¹¹.
- En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario¹². Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución¹³.

En principio todos los ciudadanos, de conformidad a lo establecido por la constitución, tienen derecho a sufragar y de optar a cargos públicos sin mayores requisitos que la calidad de serlo. Además, se establece la “*individualidad*” y la “*igualdad*” del sufragio, así como también, la universalidad del mismo. Es decir, el voto de cada persona tiene el mismo valor y es ejercido por hombres y mujeres en la misma forma (sólo en el papel). No obstante, el sistema de votación obligatoria e inscripción voluntaria parece fundarse en el interés de la dictadura por crear un sistema que incentivara a sus simpatizantes a inscribirse para votar en el plebiscito de 1988 y a la vez desincentivara a muchos opositores a hacerlo (Navia, 2004: 89).

En síntesis, el mecanismo para la repartición de los escaños parlamentarios tiene un origen ilegítimo (una dictadura fijó uno de los elementos centrales del funcionamiento de un sistema democrático de representación), éste tiene una lógica de oportunidad y beneficio institucional para los sectores políticos y sociales que sostuvieron la dictadura militar de Pinochet.

II.2.- La Ley Electoral

Por otra parte, la constitución encomienda a la ley establecer los distritos electorales, tanto en su composición como en su fórmula, para elegir la totalidad de los 120 diputados de la cámara de representantes. Las leyes que circunscriben la actuación del sistema electoral en Chile son la N° 18.700, “Ley

¹¹ Artículo 13, Constitución Política de la República de Chile. www.congreso.cl

¹² Las reformas actuales incorporaron la voluntariedad del voto, ya que hasta la última elección (celebrada en el año 2009), éste era obligatorio para todos los inscritos en el registro o padrón electoral.

¹³ Artículo 15, Constitución Política de la República de Chile, (modificado por la ley 20.337, de abril de 2009).

Orgánica Constitucional sobre votaciones y escrutinios populares” y la N° 18.603 “Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos”.

Para efectos del presente trabajo sólo se describirán las normas relativas a la magnitud de los distritos, pactos electorales, fórmula de cálculo de escaños y conformación de Partidos Políticos.

II.2.1.- Ley sobre Elecciones Populares y Escrutinios (Ley 18.700).

“Esta ley regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios. Además, establece y regula las Juntas Electorales”¹⁴. Fue promulgada el año 1988, en las postrimerías de la dictadura militar, con el fin de establecer las reglas electorales para las elecciones de todos los cargos de representación popular de carácter nacional. Sus elementos más relevantes son los siguientes:

- a. La posibilidad legal de fijación de pactos electorales entre dos o más partidos políticos, para la presentación de las candidaturas¹⁵.
- b. El número máximo de candidatos a presentar por los partidos o pactos, que en este caso no deberá superar los dos a elegir en cada distrito.
- c. El número total de distritos, que se fija en 60 y el número total de cargos a elegir en cada uno (2)¹⁶ (la magnitud del distrito).
- d. El sufragio es al candidato en lista abierta.
- e. La ley electoral establece la fórmula D’Hondt para el reparto de escaños y un umbral porcentual del total de votos para asignar los cargos a la primera y segunda mayoría.

III.- Planteamiento de la investigación

¹⁴ Véase en Artículo 1° de la Ley 18.700, “Sobre elecciones populares y escrutinios”, Biblioteca del Congreso Nacional. www.congreso.cl.

¹⁵ Véase en Artículo 3° de la misma ley.

¹⁶ Véase los artículos 178 y 179, del título XI de la respectiva ley, en www.congreso.cl

La negativa consecuencia que arroja el sistema binominal en el sistema político chileno resulta evidente: una cada vez menor participación electoral, que provoca una mayor deslegitimación de las instituciones de representación y, por consiguiente, una baja calidad de la cultura política democrática. Este efecto ha ido socavando cada vez más la relación entre los ciudadanos y las instituciones políticas del país, que no ven la participación política como un acto trascendental –ni siquiera relevante- para transformar o modificar la realidad. Aumentando cada vez más la desafección ante el sistema democrático.

Por su parte, quienes son beneficiarios directos de la baja participación electoral –reunidos en una clase política hermética y anquilosada- no ven necesidad alguna de acabar con los beneficios que este sistema les reporta. Esto se explica, como señala Patricio Navia, porque difícilmente los propios parlamentarios, que fueron electos por este sistema, puedan (y quieran) matar a sus personales gallinas de los huevos de oro (Navia, 2011). En este sentido, sin que medie una instancia constituyente, difícilmente se podrá cambiar de sistema electoral.

Asimismo, a estas distorsiones hay que agregar la sobrerrepresentación que genera el binominal, hecho que ubica a Chile dentro de los tres países con mayores grados de desproporcionalidad de América Latina (Ríos, 2006: 10) (sólo está por encima de Guatemala y Panamá), muy por debajo de otros, como Brasil o Uruguay. Esta desproporcionalidad es un elemento clave para comprender tanto la baja competitividad del sistema, como la falta de propuestas programáticas por parte de los partidos en cada elección parlamentaria realizada desde el primer gobierno de la transición. No hay incentivos para profundizar en la disputa de ideas, sino más bien, en las cualidades individuales de cada candidato, que es lo que termina pesando en una elección parlamentaria de espacios electivos de baja magnitud distrital.

III.1.- Hipótesis

Pues bien, a diferencia de aquellos que hacen hincapié en que un sistema electoral debe concebirse como un mecanismo que genere poder de representación a las mayorías, provocando la exclusión de las minorías¹⁷ – tienden a proponer un sistema uninominal al estilo inglés- nuestra hipótesis apunta a que *un buen modelo de representación debe basarse en mecanismos que den cabida a todas las posiciones políticas imposibilitando la*

¹⁷ En repetidas ocasiones y en variados documentos, tanto Aninat como Navia, han propuesto equivocadamente, como alternativa al binominal, el sistema uninominal anglosajón.

sobrerrepresentación de las élites minoritarias, para así generar un sistema político-institucional más participativo, inclusivo y estable. Siendo, al contrario, el binominal un mecanismo que tiene por objeto un modelo institucional excluyente y de alta desafección que erosiona la democracia y favorece a una oligarquía política y económica minoritaria.

Con rigor democrático un Parlamento debe ser un espacio de diálogo, encuentro y discusión de todos los actores políticos, y no sólo una corporación que discuta los intereses de un duopolio de poder, como sucede actualmente con el sistema binominal.

En cierto modo, se trata de retratar los tipos de *cleavages* del sistema de partidos chileno que, como señalan Eugenio Tironi y Felipe Agüero, se originan en torno a “dos fisuras generativas”, cada una de ellas constituidas por “polaridades”: la primera alrededor de la polaridad Estado v/s Iglesia, y la segunda bajo el influjo de la polaridad trabajadores v/s empresarios (Tironi y Agüero, 1999: 153) (capital v/s trabajo). Sin dejar de considerar otras rupturas o polaridades que complementan éstas dos troncales o que generan matices en los programas partidarios.

IV.- Marco teórico

Para comenzar a estudiar un determinado sistema electoral es esencial entender primero el concepto de elecciones, su utilidad y su relevancia en la conformación de las instituciones políticas de un Estado. Por consiguiente, y de acuerdo a lo formulado por algunos especialistas en el tema, el concepto de elecciones se entenderá como el método democrático para asignar, por medio de la competencia política, a los representantes en los cargos públicos que establezca el sistema de gobierno y de representación, evitando otras técnicas u opciones de asignación, como la sucesión, el sorteo o el nombramiento.

Asimismo, el concepto de elecciones está directamente ligado a la posibilidad efectiva de “elegir” por más de una opción política de manera libre, a diferencia de aquellos regímenes de partido único o de carácter autoritario. Esta diferenciación permite tipificar los modelos de representación según el grado de competitividad, y así llegar a conclusiones acerca de la estructura de un sistema político a partir de sus elecciones (Nohlen, 1998: 13). Así tenemos: a) elecciones competitivas = sistemas democráticos, b) elecciones semicompetitivas = sistemas autoritarios, y c) elecciones no competitivas = sistemas totalitarios (Nohlen, 1998: 430).

Para el análisis del sistema electoral chileno se considera esta tipología con el fin de medir su profundidad democrática y, junto con ello, los elementos centrales de este trabajo, la representatividad y la legitimidad del sistema, y sus consecuencias institucionales.

En este sentido, y siguiendo lo expuesto por Lipjhart en esta materia, se describe el sistema binominal en función a dos de las tres propiedades más relevantes de un sistema electoral: la fórmula electoral y la magnitud de la circunscripción (en este caso de distrito). El umbral electoral no se establece en la legislación chilena como requisito para la representación, sino que para determinar la existencia legal de un partido (un partido político que obtiene menos del 5% de los votos en la última elección pierde la calidad de tal).

Para medir las implicancias y las consecuencias antes mencionadas, se utilizarán las siguientes herramientas de análisis:

- a. El cálculo del malapportionment, por la combinación de fórmula-magnitud del distrito (efectos mayoritarios-desproporcionales).
- b. La desproporcionalidad de las elecciones por medio de los indicadores de Gallagher y Sainte-Lagüe (diferencia absoluta de la elección), y Saint-Lagüe y D'Hondt (diferencia relativa entre los partidos).
- c. El coste de escaño para cada partido político, confeccionando una tabla que muestre la evolución del mismo elección a elección, para aquellos los de mayor peso electoral.
- d. La legitimidad de las instituciones políticas se medirá calculando el porcentaje de personas que quedan sin representación y el total de personas mayores de 18 años que no están inscritos o no votaron.

El resultado de estas evaluaciones será contrastado con el marco institucional y la relevancia del contexto político-social (Nohlen, 1998: 432), para comprobar si el sistema electoral chileno responde a enunciados monológicos (Nohlen, 1998: 430) (leyes de Duverger o leyes sociológicas de Sartori) en su estructura de partidos, y ver si esto incide en la representación de las opciones políticas y en la estructuración del sistema de partidos en Chile.

En síntesis, se trata de establecer cuan determinante es el sistema binominal en la participación, la representatividad ideológica y la legitimidad parlamentaria de los ciudadanos con derecho a voto. Considerando que dicho sistema pudiese ser útil para moderar el espectro político y determinar el sistema de partidos en Chile. Como lo advierte, Mario Fernández, "el régimen (militar)

propuso la idea, a través de la llamada Comisión Fernández¹⁸, de un sistema mayoritario con circunscripciones uninominales o binominales, pues conduciría a un bipartidismo moderado en Chile¹⁹.

V.- Análisis del binominalismo

Como señala Alfredo Joignant (Joignant, 2007), las propiedades formales del sistema binominal son: una misma magnitud distrital ($M=2$); un modo de conversión de los votos en escaños de acuerdo a la fórmula de D'Hondt; y un sistema de lista abierta. Estas propiedades con las que estructuran el mecanismo de selección de representantes. No obstante, el contexto competitivo de las elecciones y los factores institucionales en todos los niveles de la sociedad, también indican en la representación y participación política que se obtiene finalmente. Como afirma Powell: "Intuitivamente, se espera que en una elección cuyo resultado será ajustado, los ciudadanos sentirán mayores razones para participar y, tal vez más importante aún, los partidos y los activistas sentirán más incentivos para llevar a sus simpatizantes a votar"²⁰. Considerando estos factores se puede hacer un análisis más comprensivo de los efectos del sistema electoral.

Pues bien, con la información del marco legal e institucional más el planteamiento de la investigación, y con la descripción del marco teórico, se evaluará la primera variable relevante y cuantificable: los resultados electorales. Esto se hará en función de los partidos y pactos, utilizando las herramientas y fórmulas de desproporcionalidad, participación y costes de escaños. Todo lo cual se hará basándose en el número de partidos que compiten en cada una de las elecciones a diputados y el porcentaje de apoyo que éstos obtienen.

V.1.- Las elecciones de Diputados de los años 2001, 2005 y 2009

¹⁸ La Comisión Fernández fue el grupo al que la dictadura militar le asignó la tarea de presentar diversas reformas políticas, entre las cuales se encuentra la elaboración final del sistema electoral.

¹⁹ Véase en el apartado "Sistemas electorales: Sus problemas y opciones para la Democracia chilena", de Mario Fernández, en Nohlen, Dieter "Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica". Ed. Fundación Friedrich Ebert, 1986.

²⁰ Powell, Jr. G. Bingham, "American Voter Turnout in Comparative Perspective", pág. 17-43, American Political Science Review, 1986. Citado por Rivera, Pablo, en "Modernización Reflexiva y Participación electoral en Chile. Análisis de la participación electoral de la ciudadanía chilena, en las elecciones de los años 1999, 2001, 2005 y 2009", Editorial Académica Española, Barcelona, 2012.

La importancia que tiene el sistema binominal en el proceso de asignación de escaños y por ende en la representación de la voluntad política de los ciudadanos, es medible por medio de las elecciones que éste ha regulado. En otras palabras, el efecto de los sistemas electorales sobre el proceso de formación de voluntad política se puede comprobar fácilmente en los resultados electorales (Nohlen, 1998: 35). Siendo así, tenemos que:

A.- Los resultados por partido político, en el año 2001, muestran que la votación, a los 9 partidos participantes, corresponde al 91% (Tabla N° 1) del total de sufragios que se emitieron marcando una preferencia. Sin embargo, si se calcula el total de sufragios emitidos (incluyendo blancos y nulos) a candidatos de partidos políticos, en función al total de votos, se obtiene que el porcentaje real de apoyo a los candidatos, por parte de los electores, sólo alcanza el **79,5%**.

Tabla 1

Elección 2001

Total de electores: 7.034.292

Votos nulos: 652.334 (9,27%)

Votos blancos: 237.955 (3,38%)

N°	Partido Político	N° votos	% votos	Escaños
1	Partido Comunista	320.688	5,22%	0
2	Partido Humanista	69.692	1,13%	0
3	Renovación Nacional	845.865	13,77%	18
4	Unión Demócrata Independiente	1.547.209	25,18%	31
5	Partido Liberal	3.475	0,06%	0
6	Partido Demócrata Cristiano	1.162.210	18,92%	23
7	Partido Radical	248.810	4,05%	6
8	Partido Socialista	614.434	10,00%	10
9	Partido por la Democracia	782.333	12,73%	20
	Total Partidos	5.594.716	91,06%	108
	Independientes	549.287	8,94%	12
	Total votos válidos emitidos	6.144.003	100,0%	120

Confección propia, en base a: www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2001_dipu.htm

B.- Los resultados por partido político, en el año 2005, muestran que la votación a los 9 partidos participantes corresponde al 93,35% (Tabla N° 2) del total de sufragios que se emitieron marcando una preferencia. Sin embargo, si se calcula el total de sufragios emitidos (incluyendo blancos y nulos) a candidatos de partidos políticos en relación al total de votos, se obtiene que el porcentaje real de apoyo a los candidatos de partidos, por parte de los electores, aumenta al alcanzar el **85,5%**.

Tabla 2

Elección 2005

Total de electores: 7.207.351

Votos nulos: 383.940 (5,33%)

Votos blancos: 221.600 (3,07%)

N°	Partido Político	N° votos	% votos	Escaños
1	Partido Comunista	339.547	5,14%	0
2	Partido Humanista	102.842	1,56%	0
3	Renovación Nacional	932.422	14,12%	19
4	Unión Demócrata Independiente	1.475.901	22,36%	33
5	Partido Demócrata Cristiano	1.370.510	20,76%	20
6	Partido Radical	233.564	3,54%	7
7	Partido Socialista	663.561	10,05%	15
8	Partido por la Democracia	1.017.956	15,42%	21
9	Partido Acción Regionalista	26.098	0,40%	1
	Total Partidos	6.162.401	93,35%	116
	Independientes	439.410	6,65%	4
	Total votos válidos emitidos	6.601.811	100,0%	120

Fuente de datos: www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2001_dipu.htm

C.- Los resultados por partido político, en el año 2005, muestran que la votación de los ahora 12 partidos participantes corresponde al 89,63% (Tabla

103

N° 3) del total de sufragios que se emitieron marcando una preferencia. Sin embargo, si se calcula el total de sufragios emitidos (incluyendo blancos y nulos) a candidatos de partidos políticos en relación al total de votos, se obtiene que el porcentaje real de apoyo a los candidatos de partidos, por parte de los electores, alcanza el **81,64%**.

Tabla 3

Elección 2009

Total de electores: 7.263.537

Votos nulos: 442.161 (6,09%)

Votos blancos: 205.520 (2,83%)

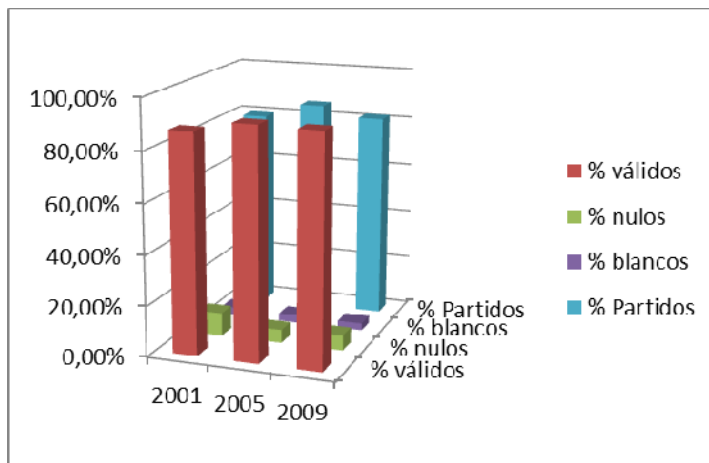
N°	Partido Político	N° votos	% votos	Escaños
1	Partido Comunista	133.718	2,02%	3
2	Partido Humanista	95.177	1,44%	0
3	Renovación Nacional	1.178.392	17,81%	18
4	Unión Demócrata Independiente	1.525.000	23,05%	37
5	Partido Demócrata Cristiano	940.265	14,21%	19
6	Partido Radical	251.456	3,80%	5
7	Partido Socialista	653.367	9,88%	11
8	Partido por la Democracia	839.744	12,69%	18
9	Partido Regionalista Independiente	264.466	4,00%	3
10	Partido Ecologista	3.815	0,06%	0
11	Chileprimero	18.021	0,27%	0
12	Movimiento Amplio Social	26.440	0,40%	0
	Total Partidos	5.929.861	89,63%	114
	Independientes	685.995	10,37%	6
	Total votos válidos emitidos	6.615.856	100,00%	120

Fuente de datos: www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2001_dipu.htm

V.1.1.- Algunas consideraciones

De la exposición de estos datos podemos desprender que el apoyo al sistema de partidos y su estructura multipartidista (actualmente 12 partidos) es considerablemente alto entre los votantes movilizados en las tres últimas elecciones parlamentarias. Además, se observa un leve aumento de la participación electoral desde la elección del 2001 al 2009, mientras que los votos nulos y blancos mantienen un porcentaje similar en las dos últimas elecciones. Se puede concluir, al menos, que la participación ha dado estabilidad al sistema desde el año 2001, sólo si se considera al electorado cautivo por la obligatoriedad del sufragio.

Para retratar de mejor forma la evolución del electorado en estas tres elecciones, se expone el siguiente gráfico:



Utilizando esta información se confecciona el siguiente apartado, el cual está orientado a medir los posibles efectos desproporcionales-mayoritarios del binominal, por medio del cálculo del malapportionment.

V.2.- Análisis de los efectos desproporcionales-mayoritarios del Sistema Binominal.

Las elecciones de diputados han arrojado prácticamente los mismos resultados en sus últimas tres versiones. Las variaciones en los apoyos electorales muestran una tendencia al estatus quo y, a simple vista, se puede distinguir que la relación entre porcentaje de votos y número de escaños no es directamente proporcional. Es por esto que se medirá el mapa electoral, de los 60 distritos, con el objeto de dilucidar si tiene efectos intencionados de desproporcionalidad o malapportionment.

Para este análisis, la muestra se obtiene del total de distritos que componen cada una de las siguientes circunscripciones electorales, para la elección de diputados de 2009: 1) Circunscripciones de Valparaíso Costa y Cordillera, 2) Circunscripciones Oriente y Poniente de la Región Metropolitana, y 3) Circunscripciones del Biobío Costa y Cordillera.

TABLA N° 4

Magnitud de distritos y desproporcionalidad (elección de diputados 2009)

Región	N° Distrito s x región	N° de escaño s	Población total	Total electore s inscritos	Costo del escaño	Valor del voto	Escaños corregido x Valor de voto
Iquique	2	4	428.594	237.319	107.149	1,8	8,6
Antofagasta	2	4	493.984	242.879	123.496	1,5	9,9
Atacama	2	4	254.336	136.339	63.584	3,0	5,1
Coquimbo	3	6	603.210	320.328	100.535	1,9	12,1
Valparaíso	6	12	1.539.852	929.041	128.321	1,5	30,8
Metropolitana	16	32	6.061.185	3.093.320	189.412	1	121,2
O'higgins	4	8	780.627	451.194	97.578	1,9	15,6
Maule	5	10	908.097	530.096	90.810	2,1	18,2
Biobío	8	16	1.861.562	1.078.871	116.348	1,6	37,2
Temuco	4	8	869.535	501.142	108.692	1,7	17,4
Los ríos	3	6	456.393	205.557	76.066	2,5	9,1
Los Lagos	3	6	616.742	400.713	102.790	1,8	12,3
Coyhaique	1	2	91.492	58.540	45.746	4,1	1,8
Punta Arenas	1	2	150.826	99.847	75.413	2,5	3,0
TOTAL PAIS	19	120	15.116.43	8.285.18			302,3

			5	6		
--	--	--	---	---	--	--

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas, www.ine.cl y Ministerio del Interior, www.interior.cl

En la tabla N° 4 se observa que la fórmula utilizada para la confección de los distritos electorales no es directamente proporcional la cantidad de habitantes. De esta forma se pierde la igualdad del voto, por lo cual la cantidad de distritos y el número de escaños asignados responde a otros criterios. La igualdad del voto se ve absolutamente transgredida por el sistema binominal. El sufragio de los ciudadanos no tiene el mismo valor. Depende de lugar geográfico en el que vote.

Para ejemplificar esta asimetría basta con tomar el coste del escaño en Coyhaique, que es de 45.746 votos y compararlo con el coste en la Región Metropolitana, que es de 189.412 votos, para obtener que el voto del primer elector tiene un valor 4 veces superior al del segundo.

Quienes diseñaron el sistema buscaron que éste, siguiendo una especie de “*duvergerismo*”, terminara definiendo el sistema de partidos, orientando a los diversos actores políticos hacia un bipartidismo moderado (disminución de partidos) y transaccional, ya que al establecer espacios electorales binominales y una confección de distritos que no se fundamenta en la densidad de la población, tanto los partidos como los electores, estarían obligados a ser parte de pactos mayoritarios, propendiéndose al voto estratégico. De todo esto – aunque no el multipartidismo- el sistema electoral ha logrado moldear el sistema político y, de este modo, proteger los intereses de las oligarquías dominantes.

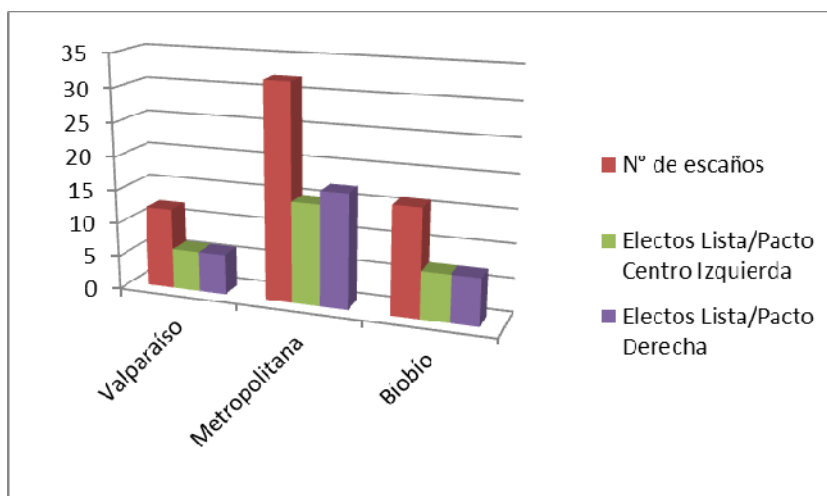
V.2.1.- La influencia del malapportionment en el sistema político

Como ya se advirtió, la conformación de los distritos no respondió a criterios de representación proporcional –más apropiadas para un sistema multipartidista como el chileno- o a la intención de conformar gobiernos estables (sistemas mayoritarios). Esto aunque uno de sus criterios centrales sea generar mayorías parlamentarias relativas (incorporando sólo a la primera minoría) en el Congreso, para dar viabilidad a la acción del Gobierno pero, sin que éste tenga posibilidad de efectuar reformas sustanciales al sistema político-social. Para algo así es necesario contar con el apoyo de la oposición, ya que con un 30% del Parlamento puede (y lo ha hecho) bloquear todo proyecto en esa dirección.

Esta situación, además de frustración, provoca una sensación de exclusión en el electorado que no está representado por los dos grandes pactos electorales.

La desproporcionalidad ha conseguido que los partidos, con el fin de obtener un mayor respaldo electoral, tiendan a parecerse cada vez más, aparcando toda confrontación programática que los pueda definir. La desproporcionalidad ha favorecido la institucionalización del modelo de partido llamado Cach All.

El siguiente gráfico recoge los datos de las tres regiones más grandes del país, en cuanto a: densidad poblacional, números de cargos y porcentaje de votos, tanto para el pacto de centro izquierda como para el de derecha.



De acuerdo a lo graficado, el “empate técnico” entre los dos bloques, obliga a participar a los partidos más pequeños en los pactos mayoritarios, para así tener una mayor probabilidad de obtener representación en el Congreso. Esto conduce a un bipactismo que define la composición del sistema político.

V.2.2.- Medición de las consecuencias de la desproporcionalidad

Ahora bien, la medición del grado de desproporcionalidad tiene por objeto establecer la diferencia absoluta para todo el sistema y la diferencia relativa entre partidos. Es así que esta evaluación busca determinar el nivel de desproporcionalidad que produce el sistema binominal, observando la evolución que han tenido las elecciones parlamentarias, en cuanto a

porcentajes y números de votos obtenidos por cada partido, o grupo político, en cada una de las elecciones en función al número de escaños obtenidos.

Los índices medirán tanto los efectos absolutos y relativos sobre el sistema de partidos, como la desproporcionalidad de la estructura misma del sistema electoral (magnitud-fórmula). Los indicadores a utilizar son los siguientes: Gallaguer o mínimos cuadrados, Loos Handy, Sainte-Laguë y D'Hont. Pues bien, los resultados, por indicador, son los siguientes:

Elección 2001

Indicadores	Mínimos Cuadrados	Loos. Hanby	Sainte-Laguë	D'Hont
Desproporcionalidad	5,04	8,1	8,93	1,31

Elección 2005

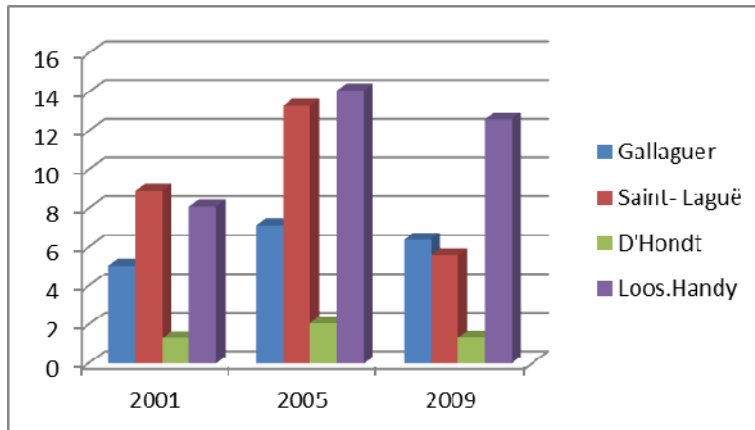
Indicadores	Mínimos Cuadrados	Loos. Hanby	Sainte-Laguë	D'Hont
Desproporcionalidad	7,13	14,1	13,32	2,8

Elección 2009

Indicadores	Mínimos Cuadrados	Loos. Hanby	Sainte-Laguë	D'Hont
Desproporcionalidad	6,39	12,6	5,60	1,34

La lectura de los resultados arrojados por estos indicadores es contradictoria, porque muestran un alto grado de desproporcionalidad absoluta, casi estructural en todas las elecciones, mientras que por otra parte arrojan

resultados oscilantes en cuanto a la diferencia relativa de desproporcionalidad entre los partidos. Al graficarlo quedaría así:



Aun así, la desproporcionalidad es evidente en el sistema global de partidos. Los más grandes aumentan sustantivamente su representación sin que los más pequeños alcancen una “mínima” representación. De esta forma queda reflejado que la desproporcionalidad no es un fenómeno del azar sino una pauta por la que sistemáticamente los grandes partidos son sobrerrepresentados y los pequeños subrepresentados (Lijphart, 1995: 112).

Si nos detenemos en los principales partidos de los dos bloques mayoritarios del país –la Concertación y la Coalición de derechas- se puede observar que, durante las últimas tres elecciones de diputados, el Partido Demócrata Cristiano pasa de obtener un 20,76% de los votos y 23 escaños en 2001 a un 14,21% y 19 escaños en 2009, es decir, con 6 puntos porcentuales menos sólo pierde 4 escaños en estas elecciones. Mientras que el principal partido de derechas –que obtuvo un 21,18% y 31 escaños en 2001- en la elección de 2009 alcanza un 23,5% de los votos eligiendo 37 escaños. Esto significa que, con tan sólo dos puntos porcentuales más que en 2001, logra aumentar su representación en 6 escaños en la Cámara de Diputados²¹.

Por otra parte, el Partido Comunista, que obtuvo un 5,22% de los votos y ningún escaño en el 2001, en la elección de 2009 consiguió elegir 3 Diputados, con tan sólo 2,02% de los sufragios. Esta representación se alcanzó al participar, dicho partido, de un acuerdo instrumental dentro de la Concertación (Concertación y Juntos Podemos, por más democracia). Conviene detenerse

²¹ El cálculo se obtiene de los análisis de las tablas 1,2 y 3.

en este punto, ya que para que el PC obtuviese representación en el Parlamento, se tuvo que llegar a un acuerdo que hiciese posible que eso ocurriese de *antemano*. Así fue como el Partido Socialista –en mayor medida- y el PPD, omitieron sus candidaturas en los distritos de Iquique, Copiapó y Pedro Aguirre Cerda para concentrar la votación de *sus electores* en los candidatos comunistas²². De esta manera, el PC, logra obtener representación parlamentaria, tuvo que concentrar sus votos (más los del *mundo progresista*) dentro de uno de los bloques mayoritarios, confirmando que el sistema binominal opera bajo criterios de desproporcionalidad que obligan, a todos los partidos que quieran obtener representación, a participar dentro del bipactismo²³.

Otro elemento interesante, para el análisis de la desproporcionalidad que manifiesta el sistema electoral chileno, se obtiene de los resultados electorales de otras formaciones políticas que compitieron por primera vez en las elecciones de 2009. Se trata del buen resultado, en escaños obtenidos, del Partido Regionalista de los Independientes (PRI) y de la derrota de Álvaro Escobar²⁴, en el distrito de Estación Central, quién obtuvo la segunda mayoría relativa en dichos comicios. En el primer caso, el PRI –un partido formado desde una escisión del PDC- logró elegir tres diputados fuera de los dos grandes pactos gracias a dos factores que componen el sistema: el *valor* del pacto y el liderazgo personalizado. Es así que, estos tres diputados²⁵, salen victoriosos al contar con un liderazgo muy personalizado en sus respectivos distritos, reforzado por el hecho de que sus “pactos electorales” sumaron los votos necesarios para alcanzar la segunda mayoría relativa en sus respectivos distritos. En una situación distinta quedó el ex Diputado Álvaro Escobar ya que, aunque contaba con una alta valoración personal en su respectivo Distrito²⁶ (obtuvo la segunda mayoría personal relativa), no tuvo un pacto que le permitiese superar a uno de los dos mayoritarios. Esto es producto de que los electores, aunque estén votando por una persona, los votos se suman primero por lista, con lo cual en el fondo los votos son más bien para la lista que para las personas (Valenzuela, 2005). De esta manera se beneficia con el 50% de

²² Basado en un procedimiento de omisiones recíprocas, es que la Concertación cedió 5 cupos al PCCH y, éste, a su vez, omitió sus candidaturas en distritos en donde el voto de sus militantes, podía dispersar la efectividad del sufragio del mundo progresista. Este pacto se conoció como: “pacto contra la exclusión”.

²³ De hecho, otros partidos, como el Partido Radical Social Demócrata y el Partido por la Democracia obtienen altos grados de sobrerrepresentación en todas las elecciones analizadas.

²⁴ Diputado y líder de la campaña presidencial de Marco Enríquez Ominami en esos momentos.

²⁵ Pedro Araya (Antofagasta), Luis Lemus (Canela) y Alejandra Sepúlveda (San Fernando).

²⁶ En el distrito N° 20 (Estación Central, Maipú, Cerrillos), al cual representaba Escobar, éste alcanzó la segunda mayoría individual con 52.755 votos pero no obtuvo escaño, mientras que Pepe Auth, con 49.981 votos, se llevó el segundo escaño en competencia al sumar su lista muchos más votos que la lista de Escobar.

los cupos a la lista que obtenga la segunda mayoría, aunque sus candidatos no obtengan las dos primeras mayorías individuales.

Éste es uno de los efectos que más desafección puede generar en los electores, ya que no importando su elección personal por un candidato, su voto puede terminar beneficiando a otro distinto. Incluso, un pacto electoral que logra obtener la tercera mayoría en la elección presidencial puede quedarse sin representación parlamentaria. El caso de Enríquez Ominami (2009) pudo transformarse en una paradoja de la democracia representativa si hubiese logrado pasar, con posibilidades de ganar, a una supuesta segunda vuelta presidencial sin ningún apoyo parlamentario.

Sin embargo, más allá de algunas situaciones excepcionales en las que se ha roto con la doble hegemonía de la Concertación y de la Coalición de derechas, los efectos de desproporcionalidad y sobrerrepresentación del sistema han conseguido concentrar la votación en los dos bloques mayoritarios (entre los dos controlan el 93% del actual parlamento). Todo lo cual ha provocado altos grados de frustración en los votantes de partidos minoritarios, obligándoles, cada vez más, a un voto estratégico en las distintas elecciones.

Estos datos resumen la distorsión mayoritaria del sistema y la sobrerrepresentación de algunas agrupaciones políticas cuando se concentran las candidaturas en distritos afines a determinadas ideas políticas, con altos grados de desproporcionalidad y con un tamaño adecuado para los grandes partidos o candidatos de alta legitimación personal.

Ahora bien, hay otro elemento que también colabora en la desproporcionalidad del sistema. Esto es la fórmula de cálculo para la obtención de los dos cargos a elegir en cada distrito y que se basa en criterios de mínima proporcionalidad.

V.2.3.- La fórmula de cálculo

Si bien es cierto que la fórmula de reparto de los cargos de representación escogida para el sistema electoral chileno es la de D'Hondt, la ley electoral incluye a dicho cálculo un elemento adicional. Para la asignación de cada uno de los dos cargos a elegir la fórmula se aplica, en principio, a las dos primeras mayorías, pero cuando esas dos primeras mayorías relativas personales corresponden al mismo pacto, se procede automáticamente a la asignación del segundo cargo a la tercera mayoría relativa personal, salvo que el pacto mayoritario doble en votación al segundo, con más del 60% de los votos del distrito. Esto se explica a continuación.

Al conseguirse el doblaje de un pacto sobre otro (en muy pocas ocasiones tan sólo 3 distritos en las últimas elecciones), se evita que un solo sector obtenga la totalidad de los cargos en disputa, pero también obliga al electorado a elegir entre los dos pactos mayoritarios, excluyendo a otras formaciones políticas, provocando con ello la competencia entre los candidatos de los dos partidos del pacto. Esta es otra de las causas de la sobrerrepresentación y la desproporcionalidad, tanto relativa como absoluta, del sistema electoral.

VI.- Los efectos en la participación

A simple vista, la evidencia empírica que se obtiene de los datos estudiados hasta el momento, en cuanto a resultados electorales, apoyo a las conformaciones políticas y los efectos de desproporcionalidad que produce el sistema electoral sobre la estructura de partidos (genera una baja competitividad electoral) permite estimar que la participación de los ciudadanos en los procesos electorales podría ir disminuyendo cada vez más.

Un dato interesante que podría confirmar esta probabilidad, se puede obtener de un informe, elaborado por el PNUD, sobre las comisiones y proyectos de ley tendientes a modernizar el sistema electoral. Éste señala:

“Si miramos las cifras, resulta que durante estos catorce años de democracia la participación de los ciudadanos en los procesos electorales ha sufrido una paulatina disminución. De acuerdo con el último censo, 10.444.605 chilenos tienen más de 18 años, lo que significa que hay cerca de dos millones cuatrocientos mil ciudadanos que no se han inscrito en los registros electorales, no obstante reunir los requisitos para votar. De éstos, según cifras del Servicio Electoral, casi dos millones tienen menos de 29 años” (PNUD, 2004: 266).

No está de más agregar, que la disminución del total de votantes es una tendencia que aumenta elección tras elección, llegando a un Congreso que sólo representa al 53,3% de los ciudadanos mayores de 18 años (Ríos, 2006: 8 y 9) hacia el año 2006, lo cual ha ido provocando una ostensible deslegitimación del sistema político.

Ahora bien, para comprobar si el sistema electoral provoca efectos negativos en la movilización del electorado, es que se evalúan las mismas tres elecciones

de diputados, utilizando el padrón electoral vigente para cada elección²⁷, el número de electores y la población en edad de votar (mayores de 18 años) en todo el país.

Pues bien, en la tabla N° 5 se establece la relación, en número y porcentaje, entre electores, total de inscritos y población total mayor de 18 años para cada elección parlamentaria.

TABLA N° 5

Medición de la participación electoral años 2001, 2005 y 2009

Año	Total electores	% C.E.	D.C.P.E.	Total Inscritos	% Elec./ T. Ins	Pobl. >18*	% Pobl./Part.
2001	7.034.292	98,3%	-1,7%	8.075.446	87,1%	10.080.000	80,1%
2005	7.207.351	100,7%	0,7%	8.220.897	87,7%	11.300.000	72,8%
2009	7.263.537	101,5%	1,5%	8.285.186	87,7%	12.714.000	65,2%

*Población estimada en base a Censo de población nacional de 2002.

Fuentes: Servicio electoral, INE y Ministerio del Interior de Chile²⁸

Este cuadro comparativo permite estimar que, a través de los años, las sucesivas elecciones no han provocado un aumento en la movilización del electorado, ya que del total de inscritos, que componen el padrón electoral, no se constata un crecimiento significativo en relación a la población en edad de votar, más bien, se evidencia un estancamiento (87,7% para todas las elecciones) entre el año 2001 y el 2009.

Otro dato interesante de esta comparación se produce al medir la participación de los ciudadanos en edad de votar. La caída del padrón es apreciable, desde un 80,1% en el año 2001 a un 65,2% en el año 2009. Esto quiere decir que los diputados pueden representar, como mucho, al 65,2% de los ciudadanos. Ahora, si extrapolamos este porcentaje al partido con mayoría relativa en el

²⁷ Todas estas elecciones se efectuaron con un padrón electoral constituido por aquellos ciudadanos que se encontraban inscritos en los registros electorales, el cual no mostró un incremento sustantivo en la cantidad de inscritos, con respecto a aquel que se fijó para el plebiscito de 1988.

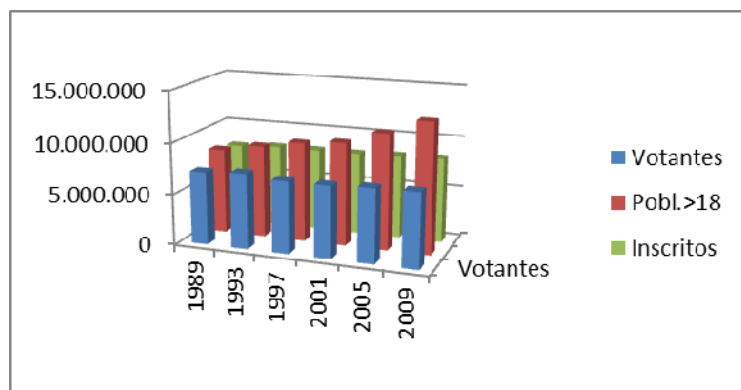
²⁸ Véase en www.servel.cl, www.ine.cl, y www.interior.cl

Congreso, obtenemos que el apoyo real a éste sólo alcance el 11,99% del total de la población en edad de sufragio.

Por último, otro dato relevante de esta tabla, es el Diferencial de Crecimiento de Padrón Electoral (D.C.P.E.) de una elección a otra. Este indicador permite mostrar en cifras que el aumento en la inscripción electoral ha sido marginal en las elecciones de los últimos doce años, incluyendo un decrecimiento en la del 2001 en relación a la de 1997.

Para el caso de la participación electoral, habría que añadir que esta puede ser mejor observada desde la perspectiva cuantitativa que ofrece cada una de las elecciones parlamentarias realizadas desde el año 1989, año en que se utiliza por primera vez este mecanismo de elección.

El siguiente gráfico nos ofrece esta evolución desde la primera elección hasta la última, en 2009.



VI.1.- La escasa movilización del electorado chileno (el abstencionismo)

En principio no podría atribuirse la baja participación electoral –en las elecciones parlamentarias- solamente al sistema electoral, aunque es un factor central al restringir la competencia entre los partidos políticos, más allá de que existan otros elementos que influyen en que esto sea así.

Algunos de esos elementos se originan de las asimetrías sociales que resguarda el propio sistema político y que beneficia a las oligarquías representadas en el Congreso. Así tenemos que el escaso conocimiento del sistema institucional y la excesiva burocracia para la inscripción electoral, más un alto desconocimiento de la función legislativa, por parte de los *potenciales votantes*, también componen este *coctel* de desafección política y baja

participación electoral, que tanto beneficia a las élites de cada partido – especialmente a los de derechas-. Incluso la reforma electoral introducida en enero de 2012, que estableció la inscripción automática y el voto voluntario, hizo más evidente el alto grado de abstencionismo de los sectores más pobres del país²⁹.

En lo que respecta exclusivamente a los efectos del sistema binominal, se puede establecer, en una primera instancia, que éste no fomenta la participación de los electores, debido tanto por los efectos mayoritarios que produce en el propio sistema de partidos como por el bajo interés que les produce a los partidos que aumentase dicha participación electoral. Esto permite evitar la incertidumbre creando un cuerpo cerrado de representantes, mucho más corporativistas que demócratas. Se puede añadir que el sistema binominal no tiene por finalidad aumentar la participación de los ciudadanos en el sistema político, sino por el contrario reducirla con el objeto de mantener la estabilidad de las élites políticas y económicas, configurando un sistema político de elecciones semicompetitivas.

Tanto el sistema de partidos como el electoral, promueven la estabilidad entre los actores políticos más relevantes, evitando un cambio del mapa electoral. De hecho, la actual fórmula electoral ha otorgado tal grado de certidumbre a los partidos con representación institucional, que difícilmente podrían modificar las actuales reglas del juego en pos de una mayor proporcionalidad, una alta participación y una mejor representación del pluralismo político que caracteriza a la sociedad chilena. En cierto modo, este sistema produce que no sólo los ganadores habituales, sino también los perdedores permanentes puedan adaptarse a jugar de acuerdo a las reglas del juego existentes como consecuencia de los altos costes y los inciertos beneficios esperados de un cambio institucional hipotético” (Colomer, 2004:33).

Al profundizar en este tipo de sistema se garantiza que los ciudadanos concurren cada vez menos a expresar su descontento con sus representantes en un acto electoral. Esto es fácilmente demostrable, desde la perspectiva del elector, en la forma en que se eligen los candidatos, puesto que son las cúpulas de los partidos pactantes las que deciden si el elector goza de la posibilidad de votar por un candidato de su partido o si está obligado a votar por un candidato que represente al pacto, del cual su partido forma parte. Esta alternativa puede generar desafección política (Nohlen, 1998: 319). De esta

²⁹ Esto último puede observarse en los resultados de participación de electores en las últimas elecciones municipales de octubre de 2012, que en comunas periféricas y con altos niveles de pobreza se registraron niveles de abstención que bordearon el 80% del total de electores mayores de 18 años.

manera, los efectos producidos por el sistema binominal, en cuanto a la desproporcionalidad del sistema de partidos, la sobrerrepresentación de los pactos mayoritarios y la consecución de una estabilidad en base a la exclusión, se transforman en variables determinantes en la actual desmovilización del electorado chileno³⁰.

VII.- Algunas propuestas

A lo largo de la exposición de este trabajo se ha podido demostrar que el sistema de elección binominal (desde su génesis) ha logrado cumplir con algunos de sus *objetivos* institucionales, a saber: promover el bipartidismo (bipactismo), provocar la semicompetitividad del sistema e intensificar la exclusión de las fuerzas políticas que no estén incorporados a los pactos mayoritarios. Estos efectos han conducido al sistema político a preferir la estabilidad y la *governabilidad*, antes que la representación, inclusión y participación de todo el espectro político e ideológico del país.

Pues bien, entendiendo que lo anterior profundiza la deslegitimación del sistema político-institucional y estanca la posibilidad de disminuir todo tipo de asimetrías en las que descansa la estructura político-social de Chile, es que se presentan un par de propuestas que podrían converger en un sistema electoral más representativo y legitimador de la acción política, y que dé cuenta de los cambios políticos y culturales del país: 1) que otorgue una representación proporcional, en el sentido de que el porcentaje de votos obtenido sea igual al porcentaje de escaños a repartir, y 2) sea fiel reflejo de la pluralidad ideológica y de intereses de la sociedad chilena. Considerando lo anterior, es que propongo:

1.- Circunscripciones Plurinominales de Magnitud Proporcional (Fórmula D'Hondt).

Como ya es sabido, el pluripartidismo se ha mantenido durante todos los años de democracia –a pesar que uno de los efectos esperados de la aplicación del sistema binominal era la progresiva eliminación de la pluralidad política- más allá de la sobrerrepresentación de los partidos en el Congreso y la exclusión de otros, que con la votación alcanzada, podrían conseguir más de algún escaño.

³⁰ Nohlen añade que en lugar se acercar la democracia al elector, el voto personal en el sistema binominal puede producir el efecto contrario, distanciar más a los ciudadanos de la democracia.

No obstante, estos efectos también han desmovilizado a los ciudadanos, llevándolos, entre otras cosas, a la inhibición de inscribirse en los registros electorales, sobre todo a una gran mayoría de jóvenes en edad de votar (aunque la próxima elección parlamentaria se hará con la inscripción automática en el padrón electoral de todos los mayores de 18 años que no lo estaban). Es por ello que me parece adecuado, concordando, en parte, con la propuesta de Nohlen para el sistema electoral chileno, proponer:

Circunscripciones plurinominales determinadas por zonas geográficas cercanas, diversas y no necesariamente concordantes con la actual división político-administrativa del país. Con una magnitud de tamaño, calculado en base a la densidad de la población mayor de 18 años, mínima de uno y máximo de cincuenta diputados en cada Circunscripción, utilizando para la designación de los escaños una fórmula proporcional como la de D'Hondt. Asimismo, para dar mayor representación y proporcionalidad a la voluntad de los ciudadanos, la cámara de diputados debería alcanzar un tamaño que oscile entre los 200 y 220 diputados.

En lo que respecta al Senado, éste dejaría de ostentar una representación territorial (circunscripciones) y pasaría a tener una nacional, con un total máximo de 90 miembros, elegidos en circunscripción única y en base a las noventa primeras mayorías individuales, que corresponda, por porcentaje proporcional de sufragios, a cada lista.

2.- Un sistema electoral integrador y pluralista

La segunda propuesta (también señalada por Nohlen) apunta al corazón del sistema electoral, pues se trata de corregir los mecanismos con que opera el sistema de partidos.

Lo primero es la supresión o limitación de los pactos y/o coaliciones electorales, previamente a cada elección, lo cual permite que todas las manifestaciones políticas sean parte del juego democrático institucional de la representación, sin tener que reducir sus expectativas de inclusión o solventar su incidencia política, al tener que incorporarse en coaliciones mayoritarias con anterioridad. Esta posibilidad otorgaría una efectiva competencia al sistema y daría cuenta de la pluralidad ideológica y de intereses que existen en la sociedad chilena, aunque podría generar una mayor incertidumbre a la acción política de los gobiernos.

Otra medida que resulta beneficiosa para generar una mayor competencia, aumentando la oferta electoral, es la inscripción automática en el registro electoral. Esta reforma, que ya es ley en la actualidad, introduce una mayor incertidumbre en el apoyo a los actuales representantes parlamentarios y aumentaría, en teoría, la participación electoral. No obstante, esto debe ser acompañado de cambios estructurales de gran calado y que apunten hacia la cohesión social, es decir, sin disminuir la segregación de clase, sin dar calidad a la educación pública o sin efectuar cambios en la inequitativa estructura tributaria del país –esto permite ejercitar derechos y no esperar subsidios estigmatizantes- esta modificación tendrá un efecto inverso en la participación electoral (se produce una mayor abstención de los sectores con más bajos ingresos y escaso nivel educacional).

VIII.- Conclusiones

Este trabajo ha intentado responder a algunos supuestos –la baja competencia partidista, la sobrerrepresentación de los dos grandes pactos políticos o lo escasamente representativo que resulta el sistema político- que surgen desde la implementación del sistema binominal. Muchas de estas cuestiones fueron abordadas desde una perspectiva teórico-empírica, basada en el análisis de las últimas tres elecciones parlamentarias y el contexto político-institucional en que se producen. No obstante, algunos elementos, como la composición territorial del senado o las asimetrías de género, no pudieron ser incorporados dejando posibles flecos en el análisis general del sistema binominal.

En cuando a la idea propuesta para el desarrollo del presente trabajo, “*La sobrerrepresentación política en Chile. Los pactos mayoritarios, el sistema binominal y la exclusión política*”, la información proporcionada por las elecciones parlamentarias de 2001, 2005 y 2009, permiten establecer una correspondencia empírica con la idea tratada. Esta correspondencia, a su vez, genera unas conclusiones que validan la hipótesis presentada:

Un buen modelo de representación debe basarse en mecanismos que den cabida a todas las posiciones políticas imposibilitando la sobrerrepresentación de las élites minoritarias, para así generar un sistema político-institucional más participativo, inclusivo y estable.

Dichas conclusiones son las que se enumeran a continuación.

1.- Ante la posible relación de causalidad entre sistema electoral y exclusión de actores políticos minoritarios en Chile, se puede concluir, de conformidad al

análisis de los datos electorales, que la evolución desproporcionada de algunos partidos políticos y la representación parlamentaria basada en la participación en pactos mayoritarios, han conducido a la consolidación de dos grandes mayorías que terminan excluyendo a otros partidos con un porcentaje de votos que, compitiendo en condiciones más proporcionales, obtendrían representación parlamentaria. En cierto modo, se cumple uno de los efectos que el ex Presidente Ricardo Lagos considera positivo para las instituciones chilenas y que tanto daño a provocado a la legitimidad del sistema representativo chileno. “*Somos capaces de tener instituciones sólidas, para que sea predecible lo que ocurre cuando hay una elección*”³¹

2.- Factores institucionales, como el tipo de régimen democrático o la estructura del sistema de partidos inciden con mayor frecuencia, que el propio sistema electoral en los grados de representatividad y legitimidad de los representantes parlamentarios. Sin embargo, para el caso chileno, los elementos propios del sistema electoral contribuyen profusamente en la calidad de la representación y la legitimidad de los partidos, de una forma tanto o igual que lo hace el sistema de gobierno o la cultura política fragmentada del país.

Uno de los elementos que explica una mayor desafección de los “nuevos” ciudadanos hacia los dirigentes políticos y/o representantes parlamentarios es justamente la estabilidad y el “cierre” institucional que produce la desproporcionalidad en la representación de varios partidos que ingresan al Congreso, en comparación a aquellos que quedan excluidos, siendo uno de sus efectos más nocivo, la elección *casí infinita* de los mismos dirigentes políticos en el Congreso.

En conclusión, el sistema binominal puede llegar a generar una crisis de representación profunda de no ser corregidos sus efectos de desproporcionalidad y sobrerrepresentación o, mejor que eso, suplirlo por otro mucho más proporcional y representativo de la cultura política de Chile.

3.- Los fundamentos para cambiar este sistema, que van desde su génesis dictatorial hasta sus efectos nocivos para un sistema democrático pluripartidista como el chileno, resultan evidentes para mejorar el sistema democrático. La sobrerrepresentación alcanzada por los partidos que conforman los dos pactos mayoritarios, la desproporcionalidad en el tamaño de distritos y circunscripciones y, la cada vez más pronunciada, desmovilización del

³¹ Véase en “El momento de América Latina”, intervención del Ex Presidente de la República de Chile, Ricardo Lagos, pág. 51 Ed. Fundación Carolina, año 2012.

electorado (que provoca deslegitimación de los representantes), son causa suficiente, desde la perspectiva del análisis político-social, para iniciar un proceso de reforma en este sentido.

“Si yo miro a mi país, veo que tenemos ahí un sistema electoral absolutamente inadecuado y que en veinte años no lo hemos podido cambiar. Entonces quiere decir que no hay mayorías y minorías claras...”³².

En síntesis, entender entonces que los espacios institucionales deben abrirse y expandirse cada vez más, es vital para propender hacia una efectiva cohesión social –junto con un sistema de protección social que Chile no tiene- y la legitimación del sistema democrático. Persistir en un duopolio de poder o en un monopolio (como a algunos les gustaría), lo único que provocaría es el aumento de las sensaciones de impotencia, desazón, desafección y malestar de los ciudadanos hacia la representación política, cuyo efecto más directo ha sido (y es) la paulatina deslegitimación del sistema político y las ascendentes protestas públicas de los últimos años. Sin embargo, el sistema electoral puede ser más una expresión que una causa de los problemas institucionales de Chile. Las asimetrías del modelo político-económico chileno, a diferencia de los que le otorgan un papel central a los partidos y a la forma en que estos legitiman las reglas del juego democrático, están dadas por un sistema electoral que, en lo esencial, provoca la desmovilización de los sectores más pobres de la sociedad, con el fin último de proteger los valores conservadores y legitimar a la oligarquía dominante (capitalista), lo cual se observa en el tipo y la naturaleza de las leyes que emanan del Congreso. Citando a Rafael Gumucio Rivas (Gumucio, 2006)...

...Cuenta mi abuelo, Manuel Rivas Vicuña, en su Historia Política y Parlamentaria de Chile que, en 1912, el más antidemocrático de los diputados, el nacionalista Alberto Edwards Vives, historiador, autor de la Fronda Aristocrática, propuso un proyecto de ley electoral en que dividía a Chile en pequeños distritos y en cada uno de ellos se elegían dos diputados, es decir se provocaba un empate entre la Alianza Liberal y la Coalición Conservadora, total, daba lo mismo, todos los diputados pertenecían a la oligarquía, la lucha doctrinaria había desaparecido y sólo quedaban los intereses de la aristocracia; el binominal actual cumple la misma función: hay senadores y

³² Véase en “El momento de América Latina”, intervención del Ex Presidente de la República de Chile, Ricardo Lagos, pág. 51 Ed. Fundación Carolina, año 2012.