

Hacia una nueva era
de reformas democráticas

Francisco Javier Díaz y Alfredo Joignant

Introducción

A escasos meses de la elección presidencial, la Concertación enfrentaba el complejo desafío de reproducirse y de reinventarse hacia el futuro. Entonces no cabía duda alguna -como tampoco ahora- que esta, en tanto coalición de centro-izquierda en la que coexisten laicos y católicos, ha producido profundas transformaciones en la sociedad chilena a lo largo de tres administraciones presidenciales. En cada una de ellas ha habido un determinado sello personal del Presidente de turno, aunque siempre en el marco de una continuidad fundamental bien comprendida por los segmentos más ilustrados del electorado, quienes a menudo votan más por la coalición que por una determinada fuerza individual o colectiva.

Lo logrado hasta hora, sin embargo, no basta para seguir cosechando victorias electorales después de haber sembrado por años justicia social, democracia y una aún muy imperfecta igualdad de oportunidades. No es una casualidad si lo que predomina entre los analistas y los propios actores de la política es una difusa y confusa convicción de vivir el final de un cierto ciclo político: el transicional. El término de una transición por mucho tiempo interminable es lo que explica nuestro paulatino acostumbramiento a una política “normal”, carente de grandes epopeyas, que está más bien marcada por pequeñas causas que orientan nuestras pasiones y luchas del presente. Pero es también este final de transición, con un Pinochet denostado para siempre por la historia, lo que obliga a pensar en un Chile sin él y las ataduras del pasado. No porque hayamos estado siempre preocupados del legado de su dictadura, sino simplemente porque todas las reformas emprendidas en los 90 y la primera mitad del 2000 se inscribían en un marco constitucional, político y cultural, cuya función era limitar el alcance de lo que pretendía una coalición socialmente mayoritaria.

La idea de fin de ciclo y de término de las luchas transicionales permite a algunos proclamar la bendita “necesidad” de la alternancia en el poder, como si esta fuese el resultado ciego de tres gobiernos desgastados, en circunstancias que lo que Chile ha experimentado son administraciones exitosas y reformas profundas (aunque no lo suficientemente participativas y democráticas, debido a las inercias del legado dictatorial), en un período histórico finalmente muy corto. La alternancia es un asunto de voluntades populares y no de ambiciones elitistas de una derecha deseosa de acceder al poder con el fin de permanecer en él a través del dinero, del prestigio de las grandes familias y de la influencia ejercida a través del estatus social mediante recursos extraracionales. El acceso al poder no

está sujeto a la interpretación mañosa e interesada de lo que significa el final de un ciclo político, sino más bien depende del juicio soberano del pueblo al cabo de deliberaciones muy imperfectas en Chile en torno a causas justas o injustas. La derecha en el poder no es otra cosa que el control monopólico de todas las esferas que permiten producir hegemonía en la sociedad chilena, lo cual es una probabilidad política ajustada a las reglas del juego democrático, pero que a la larga puede significar un serio deterioro de nuestra democracia. En síntesis, acceder al poder es, en primer lugar, ganar democráticamente el derecho a ejercerlo mediante argumentos fundados en la razón.

Mucho se ha hablado, un tanto ingenuamente, sobre el hecho que la oferta electoral femenina de la Concertación cumple la función de suplir una carencia programática. Allí parece haber ingenuidad en la medida en que no se considera el carácter de construcción social de los programas contemporáneos de gobierno,

En la perspectiva de los 200 años de vida independiente, la propuesta de la Concertación debe orientarse a producir un shock democrático, hoy más que nunca necesario y pertinente, habida cuenta de la reciente desaparición de algunos de los principales cerrojos autoritarios de la Constitución de 1980. (...) Esto, a través de la implementación de algunos mecanismos de participación cada vez más horizontales: iniciativa popular de ley, referéndum de iniciativa popular y límite a la reelección de los diputados, senadores y alcaldes.

entendiendo por ello que estos suponen algunas ideas-fuerza, cuya eficacia depende de las creencias y simpatías sociales que provocan. De ser así, por consiguiente, la Concertación posee desde ya una importante base programática a partir de la cual reinventarse: su balance histórico, capital político que ha acumulado a través del tiempo (las luchas transicionales, la incomprendida construcción de la estabilidad económica y la trabajosa instalación de la paz social). Se trata de causas que distan mucho de ser epopéyicas, pero que orientaron buena parte de las luchas políticas en el Chile de los 90 y de la primera parte del 2000.

Si duda, son luchas que permitieron alcanzar no pocas victorias, a menudo muy invisibles (como suelen serlo en una política cada vez más normalizada, pero no por ello completamente satisfactoria), pero que también dibujan lo que falta: más igualdad y democracia.

En la perspectiva de los 200 años de vida independiente, la propuesta de la Concertación debe orientarse a producir un *shock* democrático, hoy más que nunca

necesario y pertinente, habida cuenta de la reciente desaparición de algunos de los principales cerrojos autoritarios de la Constitución de 1980. Considerando que la Constitución es hoy menos autoritaria, de lo que se trata a futuro es hacer de Chile una sociedad más democrática. Esto, a través de la implementación de algunos mecanismos de participación cada vez más horizontales: iniciativa popular de ley, referéndum de iniciativa popular y límite a la reelección de los diputados, senadores y alcaldes.

El porqué de las reformas

A primera vista, con la reivindicación de las reformas democráticas, se corre el riesgo de obtener indiferencia e incluso hostilidad de parte de un electorado aburrido por más de 15 años de críticas fundadas hacia las formas tuteladas, limitadas o protegidas de la democracia chilena. Con cierta razón, puesto que a lo largo de tres gobiernos concertacionistas el debate político en materia democrática estuvo exclusivamente centrado en la necesidad de reformar la Constitución y marcado por una evidente obsesión por clausurar una transición interminable a través de palabras, lenguajes y cálculos, cuya rutinización terminó por apocar el juicio racional y público sobre las formas deseables de la democracia y de la comunidad de ciudadanos.

Demás está decir que la controversia constitucional chilena nunca pudo siquiera acercarse a lo que Ackerman llamó “momentos constitucionales” (en alusión al papel de los jueces de la Corte Suprema estadounidense en política), esto es, episodios excepcionales en donde “el pueblo habla con un acento distinto” del que lo caracteriza durante la política normal, invirtiendo “tiempo y energía en deliberar sobre una cierta iniciativa constitucional” (Ackerman, 1999). Por necesidad política y una cierta concepción del realismo, la controversia constitucional chilena adquirió rápidamente la fisonomía de un debate entre profesionales de la política y del derecho, con todo lo que ello supuso en predominio de la negociación y cuyos principales resultados se pudieron apreciar solo hace algunos meses cuando se eliminaron algunas de las principales fuentes constitucionales que limitaban el ejercicio de una democracia plena. Sin embargo, este logro muy tardío, que dista mucho de ser una expresión angelical de racionalidad sustantiva (esto es, ajena a todo cálculo por parte de la oposición de derecha) se pagó al precio de desdibujar el debate sobre la democracia, sus formas, contenidos y fronteras... como si este hubiese sido solo imaginable en el marco ortodoxo e intangible de la Constitución de 1980.

Más que un cuarto gobierno de la Concertación, es posible pensar en un nuevo gobierno de la coalición más exitosa en toda la historia de Chile, retomando y reformulando el debate sobre la democracia a través del *leitmotiv* de una nueva era de reformas.

Cuatro principios generales y transversales debiesen permear esta nueva agenda democratizadora:

En primer lugar, la creciente *horizontalidad* de la relación entre gobernantes y gobernados, representantes y representados, y mandatarios y mandantes. En la medida en que la práctica democrática se ha transformado en una profesión, tanto en Chile como en otras partes, esta ha distorsionado fuertemente el ejercicio de la actividad política. La literatura especializada referida a esta compleja metamorfosis del trabajo político en un oficio es enorme⁽¹⁾ y debuta con la clásica distinción introducida por Max Weber entre aquellos que viven “para la política”, y aquellos otros que viven “de la política”. Lo que esta distinción señala es la transición histórica hacia una modalidad profesional de ejercicio de la política, junto a la cual emerge una paulatina verticalización de la relación de representación democrática en los tiempos modernos, recluyendo a los gobernados en una posición de participantes esporádicos en procesos electorarios, en tanto espacios consagrados y últimos de involucramiento ciudadano. De este modo, los ciudadanos quedan encerrados en el estatus de delegantes ocasionales de lo que Pierre Bourdieu (1987) llamó una *fides implicita*, esto es, una verdadera carta blanca conferida a los profesionales de la representación, cuya eficacia es tanto más importante cuanto mayor es la obsolescencia del principio del mandato imperativo. En tal sentido, el renovado interés suscitado por la revocación popular del mandato, una vez reunidas determinadas condiciones, participa de la necesidad de horizontalizar la representación democrática, del mismo modo que limitar la reelección del Presidente de la República a un período, de los diputados a tres, de los senadores a dos mandatos y de los alcaldes a tres.

En segundo lugar, la *responsabilización pública* de las autoridades electas a lo largo del ejercicio de su mandato ante la ciudadanía, cuya carencia en Chile y en Latinoamérica se expresa de modo prístino a través de la inexistencia de un vocablo apropiado para el término *accountability* (del cual se dispone en inglés). Ciertamente se trata de una materia compleja, al admitir según las circunstancias

(1) Para una síntesis sociohistórica en la esfera de Europa occidental, cf. Offerlé, 1999.

diversas dimensiones, ya sea políticas, administrativas y sociales. La materialización de este principio, sin embargo, apunta en la dirección de suspender periódicamente la distancia política y psicológica que separa al representante del representado, creando las condiciones de restauración práctica del vínculo que los une. La rendición pública de cuentas en los distintos espacios de la representación es, en ese sentido, un procedimiento deseable y valorable, pero muy imperfecto, en tanto suele fundarse en una asimetría de información entre gobernantes y gobernados -la cual no se extingue a través de su disposición por la vía de medios electrónicos o de otra índole-, que no considera las posibilidades individuales que ciudadanos profanos tienen de procesarla. Ello explica la necesidad de inventar mecanismos efectivos de *accountability* en el Chile que se viene, bajo el supuesto realista según el cual no todos los ciudadanos disponen de tiempo, interés y recursos cognitivos suficientes para juzgar y evaluar tal o cual mandato de elección popular. Aquí, al igual que en otras partes del mundo, la distribución de las competencias políticas y de los recursos deliberativos y de juicio racional es desigual e injusta.

En tercer lugar, la *extensión de la participación* en volumen de personas y en territorios implicados forma parte de la nueva agenda de reformas, además de ser el principio más favorecido según James Fishkin (1991; 1995) por el desarrollo moderno de la democracia. En efecto, la historia del sufragio universal puede ser leída como la historia de la incorporación de segmentos cada vez más vastos de ciudadanos al estatus de elector: mujeres, personas de distintos orígenes sociales y étnicos y también los más jóvenes. Se trata de una historia de incorporación masiva y creciente de ciudadanos al electorado, a través de reformas que eliminan distintos requisitos de acceso como alfabetización e incluso de nacionalidad mediante determinadas condiciones (de residencia, fundamentalmente), la cual dista mucho de haber concluido.

He aquí, sin lugar a dudas, una gran conquista de la democracia, la cual se debe consolidar a través de incentivos a la participación, permitiendo la inscripción automática en los registros electorales. La participación, sin embargo,

(...) la extensión de la participación en volumen de personas y en territorios implicados forma parte de la nueva agenda de reformas, (...) En efecto, la historia del sufragio universal puede ser leída como la historia de la incorporación de segmentos cada vez más vastos de ciudadanos al estatus de elector: mujeres, personas de distintos orígenes sociales y étnicos y también los más jóvenes.

ha tendido a limitarse en Chile a ofertas políticas restrictivas, especialmente en el ámbito parlamentario, a causa de los efectos del sistema electoral vigente. Este hace muy difícil la conformación de coaliciones de más de dos partidos, obligando a formar alianzas amplias como la Concertación y a sacrificar la oferta de tal o cual colectividad en función de las exigencias de dicho sistema. Aquí hay no solo una fuerte presunción, sino que una convicción, de que el carácter restrictivo de la ley electoral desincentiva la participación. Esto, debido a que transforma a las elecciones parlamentarias en contiendas escasamente competitivas, en la medida en que la certeza del resultado es ampliamente conocida de antemano por los dirigentes de los partidos, lo cual explica el predominio de principios prácticos de ingeniería electoral como el “calce” o, más recientemente, el “blindaje”. Así, no sería de extrañar que en el corto plazo se presencie ofertas parlamentarias reducidas a un solo candidato por alianza o coalición, maximizando de este modo el rendimiento de una oferta en la que se vuelve irracional incorporar a dos candidatos por lista, puesto que se sabe que solo uno puede triunfar. Lo anterior explica la urgente necesidad de reformar de una vez por todas el sistema binominal, idealmente a través del empuqueñecimiento de los distritos o redistritaje (con el fin de facilitar un tipo de representación cara a cara entre los candidatos y los electores), y de la instalación explícita del principio mayoritario al interior de cada uno de ellos, junto con un elemento de proporcionalidad a nivel de listas regionales. Además de esta reforma, también se puede pensar en otras localizadas en el diseño de la oferta política, a través de la introducción de cuotas de mujeres y, eventualmente, de la paridad entre ambos sexos en las ofertas de candidatos. De este modo, el principio de la participación experimenta una fuerte ampliación, tanto desde el lado de la construcción de la oferta como de su recepción por públicos de electores más vastos y cercanos a sus potenciales representantes.

En cuarto lugar, *mayor deliberación*. Sabido es que junto con la ampliación general y universal del principio de participación, especialmente en el plano electoral, el propio desarrollo democrático ha mermado fuertemente el principio de la deliberación. En efecto, buena parte de la paradoja democrática reside en el desarrollo asimétrico y desigual de la participación y de la deliberación en el sentido que la ampliación del estatus de ciudadano, y la consiguiente masificación del electorado, se produce en desmedro del juego racional y del intercambio dialógico y argumental mediante el cual ciudadanos informados e idealmente

ilustrados deliberan entre sí de acuerdo con una lógica de iguales, con el fin de desembocar en decisiones fundadas en la razón.

Estos cuatro principios generales (horizontalidad, responsabilización, participación y deliberación) dibujan el marco normativo y político de una nueva oleada de reformas democráticas, modernas y apasionantes para todos aquellos que ven en la democracia no una conquista definitiva, sino una constante reinención.

Si la Democracia Cristiana y los partidos de la izquierda de la Concertación aspiran a representar naturalmente los intereses de los más desfavorecidos (por carencias económicas y distribuciones injustas del bienestar y de los bienes culturales), entonces esta agenda reformista justifica largamente la continuidad de la coalición, en clave de reinención. En tal sentido, esta permite explicitar las diferencias con la derecha y el conservadurismo de no pocas instituciones de la sociedad civil a través del empoderamiento de los grupos más débiles. Esto, no porque se trate de una panacea, sino porque los grupos sociales dominantes pueden redistribuir instrumentalmente el poder, en circunstancias que lo que debe primar es una opción de principios por políticas redistributivas de bienes políticos (a través de una democracia cada vez más horizontal), junto con la democratización del acceso a los bienes económicos y culturales. Así, lo que se aprecia en un horizonte largo es lo que Fung y Wright (2001) denominan una “democracia deliberativa empoderada” (*empowered deliberative democracy*), verdadera conquista del futuro que solo se alcanzará una vez que se derriben las barreras del prejuicio, de la riqueza extrema y de la verticalidad de un poder que por definición se resiste a reconocer límites.

Estos cuatro principios generales (horizontalidad, responsabilización, participación y deliberación) dibujan el marco normativo y político de una nueva oleada de reformas democráticas, modernas y apasionantes para todos aquellos que ven en la democracia no una conquista definitiva, sino una constante reinención.

I. Una propuesta de reforma al sistema electoral chileno

Las reformas constitucionales que fueron promulgadas en agosto de 2005 eliminan una serie de disposiciones que atentaban contra los parámetros mínimos de un orden democrático. Con el fin de los llamados “enclaves autoritarios”, o lo que también se ha denominado las reformas de “primera generación”, la Carta Fundamental de 1980 pasa a cumplir -al menos en tér-

minos formales- con los requisitos de un sistema democrático de corte liberal y representativo. Ahora tendremos en Chile elección directa de autoridades a nivel ejecutivo, legislativo y local, contaremos con una completa subordinación del poder militar ante el poder civil y no existirán aberrantes distorsiones de la voluntad popular mediante los senadores designados y vitalicios, entre otras disposiciones, lo que constituirá un piso mínimo de legitimidad para la competencia democrática.

No obstante este avance, el sistema electoral no forma parte de este paquete de reformas. Pese a que era una reforma de “primera generación”, esta se pospuso para una segunda oportunidad.

El propósito de esta parte del documento es hacer referencia al sistema electoral desde una doble perspectiva: primero, se aboga por un cambio específico del sistema binominal y en, segundo término, se solicita una profunda modernización del sistema electoral en un sentido general. Este sistema no es solo equivalente a la fórmula matemática de distribución de escaños. También se refiere al tamaño y dibujo de los distritos y circunscripciones, reglas de asignación⁽²⁾ de representantes según población, tamaño de la legislatura, así como de otra serie de procedimientos más formales, pero que también requieren de una modernización. Si bien algunas de las reformas que se plantean aquí son materia de ley y no de la Constitución (básicamente la Ley Orgánica de Votaciones Populares y Escrutinios y la Ley Orgánica de Sistema de Inscripciones

Electorales y Servicio Electoral), es importante destacar que todo lo anterior se debe considerar como parte del ordenamiento institucional general.

El sistema electoral es uno de los dispositivos institucionales de mayor relevancia en el sistema político. También es uno de los más polémicos, pues como bien señala Giovanni Sartori, este “constituye una de las características más fáciles de manipular”

Una reforma integral

El sistema electoral es uno de los dispositivos institucionales de mayor relevancia en el sistema político. También

es uno de los más polémicos, pues como bien señala Giovanni Sartori, este “constituye una de las características más fáciles de manipular” (Sartori, 1996).

(2) Conjunto de reglas de adjudicación de escaños de la población.

Una definición simple de sistema electoral es “aquellas reglas que transforman votos en curules” o, si se quiere, las modalidades de reconversión de sufragios en escaños (Sartori, 1996).

Una categoría algo más amplia es lo que se denomina “leyes electorales”. Según Douglas Rae, estas son “aquellas leyes que regulan el proceso mediante el cual las preferencias electorales son articuladas como votos, y a través de las cuales los votos son traducidos en distribuciones de autoridad gubernamental, típicamente asientos parlamentarios, entre los partidos políticos en competencia” (Rae, 1971).

Las leyes electorales regulan una serie de aspectos, los que muchas veces se tienden a olvidar, porque la atención se centra solo en aquellos más visibles. Entre otros elementos Arend Lijphart incluye:

- Fórmula electoral (proporcional o disproportional),
- Estructura del voto (nominal u ordinal),
- Magnitud distrital (número de asientos a elegir en cada distrito),
- Procedimiento para dibujar distritos,
- Tamaño de la legislatura,
- Número de candidatos permitidos,
- Requisitos para inscribirse y para sufragar,
- Acceso al proceso electoral,
- Voluntariedad u obligatoriedad del voto,
- Financiamiento de campañas,
- Regulación de los tiempos y plazos de las campañas,
- Simultaneidad de las elecciones, entre muchas otras regulaciones que pueden terminar afectando el *outcome* o resultado de la preferencia electoral (Lijphart, 1994).

Todas estas disposiciones se destacan para enfatizar el hecho de que la legislación electoral chilena requiere urgente una reforma integral, ya que tiene innumerables defectos. Solo para ilustrar: prácticamente no existe incertidumbre en relación a que se elegirá un representante de cada coalición, hay una tremenda disparidad en el número de electores entre los distritos, los procedimientos y plazos de inscripción en los registros electorales, pese a la reforma de 2005, siguen siendo anticuados y engorrosos; no se permite el voto electrónico ni el sufragio en el exterior, los discapacitados tienen enormes dificultades para votar

y se mantiene un procedimiento básicamente manual. En definitiva, urge una reforma integral del sistema, que lo haga más representativo y moderno para que derive en una mayor participación de los ciudadanos.

En lo que sigue, se exponen las regulaciones que afectan en forma más directa la distribución de escaños, siguiendo la lógica de Sartori: fórmula electoral, magnitud distrital y proceso de dibujo de distritos y alocación de población. Otras regulaciones, en tanto, se tratan en la segunda parte de este trabajo. Entre ellas: inscripción automática y voluntariedad del voto, voto de chilenos en el exterior y modernización de ciertos procedimientos electorales.

Sistema binominal y bicoalicionismo

Contrariando las apariencias, el sistema electoral chileno es proporcional y no mayoritario, ya que la magnitud distrital es la más pequeña concebible de todos los sistemas electorales proporcionales (solo elige dos escaños por distrito

Contrariando las apariencias, el sistema electoral chileno es proporcional y no mayoritario, ya que la magnitud distrital es la más pequeña concebible de todos los sistemas electorales proporcionales (solo elige dos escaños por distrito diputacional y circunscripción senatorial).

diputacional y circunscripción senatorial). En su origen se encuentra la emulación de un aspecto de las elecciones parlamentarias coreanas desarrolladas entre 1981 y 1985, período en el cual Corea del Sur practicó un sistema mixto. Es así como, de los 276 diputados de su Cámara Baja, 184 eran electos mediante voto único y 92, en listas nacionales. Estos 184 diputados eran elegidos en el

marco de 92 circunscripciones, cuya magnitud era muy reducida ($M=2$)⁽³⁾. Este último aspecto es el que habría inspirado al legislador chileno en la década de los 80, obviando naturalmente el componente fuertemente proporcional de diputados electos en listas nacionales. Este olvido no es fruto de la casualidad, ya que en Corea del Sur la finalidad mayoritaria del sistema combinaba con una lógica proporcional, en aras de una cierta idea de justicia de la representación⁽⁴⁾.

Lo que predominó en el espíritu del legislador en Chile fueron las finalidades del sistema. Esto es, garantizar con un tercio teórico de los votos la mitad de

(3) Magnitud distrital igual a dos. Para un análisis más político de la génesis del sistema binominal chileno, ver Pastor, 2004.

(4) Para un análisis sobre las finalidades (mayoritarias y proporcionales) de los sistemas electorales, distintos de sus efectos, ver Martín, 1997.

la Cámara de Diputados para la segunda lista. Técnicamente, el sistema chileno es proporcional de mecánica mayoritaria o disproportional. En efecto, se trata de un sistema de fórmula proporcional en el que se utiliza un algoritmo algebraico de cifra repartidora simple para determinar qué candidatos son electos después de verificada la elección. Como en todo sistema de cifra, los candidatos pueden competir en pactos. Si esto ocurre, se suma la votación de todos los candidatos de cada pacto y esta se divide consecutivamente por el número de asientos a elegir. Hecho esto, se ordenan de mayor a menor los cuocientes y se determina cuántos candidatos elige cada pacto. A su vez, al interior de cada uno de ellos se elige a los candidatos de mayor votación.

Como bien señala Rein Taagepera, tan importante como la fórmula electoral es la magnitud distrital (Taagepera y Shugart, 1989). Esto es, el número de escaños a elegir en un determinado distrito o circunscripción. En nuestro país se eligen dos parlamentarios por distrito o circunscripción ($M=2$). La conjugación de una fórmula proporcional de cifra repartidora simple con una magnitud tan baja (2) hace que el sistema genere una mecánica mayoritaria (incentivando la conformación de dos grandes bloques, pero con la distorsión inherente a todo sistema proporcional, la que en este caso se agrava).

De esta manera, se llega al absurdo tantas veces comentado: para que un pacto o lista logre elegir a sus dos candidatos, el total de sus votos debe doblar al total de votos de la lista que le sigue. En un contexto de alianzas bipolar, esto hace que una lista tenga que obtener sobre el 66% de los sufragios para asegurar los dos cupos a elegir, a la vez que a la segunda lista le basta conseguir un 33,1% de los votos para evitar un doblaje y lograr así un escaño.

Los efectos de este sistema electoral se han hecho sentir en el sistema de partidos, lo cual, además, se combina con el sistema de segunda vuelta para la elección presidencial. Ya en la elección de 1989 emergieron dos grandes coaliciones, las cuales combinaron sus fuerzas a nivel presidencial y parlamentario. Ellas obtuvieron en conjunto el 85,67% de los votos de las elecciones parlamentarias, patrón que persistiría en sucesivos

Los efectos de este sistema electoral se han hecho sentir en el sistema de partidos, lo cual, además, se combina con el sistema de segunda vuelta para la elección presidencial. Ya en la elección de 1989 emergieron dos grandes coaliciones, las cuales combinaron sus fuerzas a nivel presidencial y parlamentario.

comicios. Ambos procesos electorarios obtuvieron conjuntamente un 92,08% de los votos en 1993, un 87,96% en 1997 y un 92,17% en 2001. Sus candidatos presidenciales, en tanto, también alcanzaron porcentajes similarmente altos. Estos, apoyados por la Concertación y la alianza RN-UDI lograron, en conjunto, el 84,6% de los sufragios en 1989, un 82,4% en 1993 y un impresionante 95,5% en 1999 (ver Tabla 1). Aún así, algunos autores señalan que este patrón no debiera ser considerado de manera categórica, argumentando que los famosos “tres tercios” todavía están presentes en la política chilena, según se desprendería al comparar la votación de cada “tercio” con su promedio anterior al golpe de Estado, específicamente durante el período 1937-1973⁽⁵⁾. Esto lleva a preguntarse qué ha ocurrido realmente en la política chilena y si tuvo algún éxito la Junta Militar en alterar la naturaleza centrífuga del multipartidismo chileno.

Una clave para responder a estas interrogantes se puede encontrar en la mecánica mayoritaria del sistema electoral. Sin embargo, existe una continua discusión a nivel teórico respecto de si el sistema electoral ha logrado cambiar o no el sistema de partidos. Mientras un sector de la literatura sostiene que este efectivamente ha favorecido la formación de dos grandes coaliciones (Guzmán, 1993; Rabkin, 1996; Aninat y Navia, 2005), otro sector insiste en lo contrario: el sistema electoral no redujo la fragmentación partidaria como se esperaba que lo hiciera (Rahat y Snajder, 1998; Siavelis 1997; Valenzuela 1990). A simple vista, las conclusiones de este grupo podrían parecer valederas a la luz del hecho que más de 10 partidos distintos consiguieron representación parlamentaria durante la década pasada. Como observa Peter Siavelis, “es un error tratar simplemente a las actuales coaliciones como si fueran partidos” (Siavelis, 1997).

Con todo, sea una dinámica forzada, como sugería Siavelis a fines de los 90, sea el nacimiento de dos grandes bloques políticos, lo cierto es que la mecánica de competencia que existe en Chile es lo que se puede llamar “bicoalicionismo”. Estas coaliciones no son producto de simples acuerdos electorales; se trata más bien de verdaderos bloques políticos y programáticos, los cuales ejercen una fuerza centrípeta sobre el sistema político. La mecánica funciona de la siguiente manera: cada bloque presenta listas conjuntas para las elecciones, sin importar el sistema electoral que se utilice en ellas. Así, presentan un solo candidato para

(5) Para una discusión sobre el lugar y la realidad de los tres tercios en Chile, cf. Scully y Valenzuela, 1993; Valenzuela, 1995; Tironi y Agüero, 1999 y J. S. Valenzuela, 1999.

la presidencia, donde la fórmula es de votación con segunda vuelta en magnitud distrital uninominal; llevan candidatos para el Congreso Nacional, caso en el cual la fórmula es proporcional tipo D'Hondt en magnitud distrital binominal ($M=2$) y presentan candidatos para concejales, escenario en el que la fórmula también es proporcional tipo D'Hondt en distritos multinominales ($M=6, 8$ ó 10 , dependiendo del número de habitantes de la comuna). El caso de las elecciones de alcaldes es más revelador aún puesto que, tras la reforma de 2002, los alcaldes se eligen bajo el sistema uninominal. De aquí que para las elecciones de 2004 ambas alianzas tuvieron que unirse tras un solo candidato en todas las comunas de Chile, lo que fortaleció aún más la dinámica bipolar.

Tabla 1
Votación Concertación y Alianza por Chile 1989-2001

Elección	1989	1993	1997	1999	2001	Promedio
Presidente	84.60%	82.40%	-	95.50%	-	87.50%
Congreso	85.67%	92.08%	87.96%	-	92.17%	89.47%

Fuente: Ministerio del Interior.

Siavelis intenta otro análisis, el cual se basa en el índice de fraccionamiento del sistema de partidos. Este autor mide los “partidos de relevancia” a través de diversos métodos y concluye que “el sistema binominal no ha tenido éxito en reducir sustancialmente el número de partidos políticos relevantes” (Siavelis, 1997). A continuación agrega que muchas veces el accionar de los partidos más pequeños no se traduce en cupos parlamentarios, si no más bien en la negociación de cuotas de poder o cargos a nivel municipal.

En este documento se sostiene que esta línea de interpretación omite el análisis dinámico de la operatoria del sistema. En efecto, todos estos arreglos y negociaciones se dan en un marco de competencia entre dos bloques principales. Los partidos pequeños que actúan en este contexto lo hacen dentro de la mecánica bicoalicial, por lo que difícilmente podrían ser tratados como muestra de fraccionamiento del sistema partidario.

De hecho, al analizar los datos a nivel distrital, el bicoalicionismo parece más consolidado aún. Como han demostrado Navia y Sandoval, la competencia electoral real a nivel de distrito se entraba entre menos partidos se enfrenten en

la competencia electoral a nivel nacional (Navia y Sandoval, 1998). Así, por ejemplo, el número efectivo de partidos (de acuerdo al índice de Taagepera y Shugart) a nivel nacional fue de 6,77, en 1993, y 7,32, en 1997, mientras que a nivel distrital dicho índice fue considerablemente menor: 3,67, en 1993, y 4,5, en 1997 (promediando todos los índices a nivel distrital). Esto se puede explicar, en parte, debido a la peculiar mecánica que se da en un sistema binominal. Cada partido o polo dentro de la coalición presenta a su candidato, por lo que en cada elección se tiene a cuatro candidatos (un RN y un UDI en la derecha; un DC y un PS-PPD en la Concertación). Si un partido menor como el PRSD -o la UCC en su tiempo- desea obtener algún cupo, debe negociarlo con el partido o polo mayor. De esta manera, por ejemplo, un votante PPD no tendrá ningún candidato PPD por quien votar en, al menos, 30 distritos, por cuanto el PS se habrá llevado los otros 30 cupos que le corresponde a dicho polo.

Esta situación, que se ha repetido en todas las elecciones, solo es posible en un contexto de competencia de coaliciones estables: los partidos sacrifican asientos, porque actúan bajo consideraciones de bloque. Para ello deben ser muy disciplinados, pues en la mayoría de los casos tienen que hacer campaña para la coalición más que para ellos mismos y apoyar segundas opciones para su electorado más que enarbolar sus propias banderas.

El sistema binominal tiene una ventaja y dos desventajas. (...) el sistema ha inducido la conformación de dos grandes bloques de partidos que actúan coordinadamente. (...) Las grandes desventajas en tanto, son su baja representatividad y escasa competitividad, lo que conlleva una crisis de legitimidad.

La urgente reforma del sistema

El sistema binominal tiene una ventaja y dos grandes desventajas. La ventaja deriva de lo que se señaló en la sección anterior: el sistema ha inducido la conformación de dos grandes bloques de partidos que actúan coordinadamente. Esto es especialmente relevante a la hora de competir, y sobre todo, de gobernar.

Como señala Scott Mainwaring, no se trata de que los sistemas presidenciales sean inherentemente inestables; es más bien la perniciosa combinación de sistema presidencial con multipartidismo lo que los desestabiliza (Mainwaring, 1993).

Las grandes desventajas del sistema binominal, en tanto, son su baja representatividad y escasa competitividad, lo que conlleva una crisis de legiti-

midad. Su baja representatividad procede de la lógica que se mencionó antes. Si por representatividad se entiende el grado de proporcionalidad del sistema, esto es, que el porcentaje de personas que vota por un determinado partido tenga un correlato equivalente en la conformación final de la asamblea, el único sistema completamente representativo es el de aquellos países como Israel, donde la asamblea (Knesset) es elegida en un único distrito nacional, en lista proporcional. Así, si un partido obtiene el 7% a nivel nacional, consigue el 7% de la asamblea.

Sin embargo, como la inmensa mayoría de los países del mundo eligen representantes sobre la base de distritos electorales, se producen distorsiones. Inevitablemente, dado lo limitado de los cupos en cada distrito (inferior a 100), a algunos partidos les “sobrarán” votos y otros los “perderán”. Así, por ejemplo, si una lista de partido obtiene un 25% en un distrito, pero la cifra repartidora cortó en 20%, ese partido elegirá asientos con el 20% que obtuvo, pero le “sobrará” el restante 5%. A la inversa, si una lista obtiene 7%, pero la cifra cortó en 8%, ese partido perderá su 7% al no elegir a nadie.

En los sistemas proporcionales de alta magnitud distrital, los votos sobrantes o perdidos serán pocos. En el sistema chileno, los votos que “pierde” la primera lista son muchos (pueden alcanzar un 32,9%), similar a lo que puede ocurrir con los votos de la tercera lista. La segunda lista, en cambio, se ve favorecida y subsidiada por el sistema. Esto hace que una lista pueda obtener el 50% de toda la asamblea con solo lograr el 33% de la votación. La explicación para esta desproporción se encuentra en que este sistema fue prácticamente ideado en un laboratorio por los ideólogos del régimen militar, precisamente para dotar a la lista de derecha de una suerte de “seguro electoral” -como lo llaman Aninat y Navia (2005)- con los resultados por todos conocidos. Es así como hoy la Concertación y la Alianza comparten un semi empate en el Senado (salvo una circunscripción), se emparejan cada día más en la Cámara, a la vez que la izquierda extraparlamentaria, con votaciones nacionales que fluctúan alrededor del 6%, no obtiene representación alguna⁽⁶⁾.

El sistema, además, genera escasa incertidumbre, lo que es clave para la legitimidad de un sistema democrático. Como señala Adam Przeworski, la democracia es la incertidumbre institucionalizada y las elecciones, a su juicio, deben

(6) En algunos distritos obtiene altas votaciones, superiores al 15% ó 20%, pero sigue sin representación.

tener una mínima cuota de disputa (Przeworski, 2000). De lo contrario, la escasa incertidumbre puede terminar corroyendo la legitimidad del sistema. Ya la literatura europea acerca de los partidos políticos hace mención a un fenómeno de “cartelización”. Richard Katz y Peter Mair advierten acerca de una situación donde los partidos establecidos adoptan una serie de protecciones para autosustentar su posición dominante y, de esta manera, evitar nueva competencia, tal como lo hacen los carteles (Mair, 1997). La literatura norteamericana, por su parte, consigna una crítica similar. Esta habla de los “marginales desvanecientes” (*vanishing marginals*), entendiendo por tal el peligro que encierra una serie de regulaciones y prácticas que hacen que la posición de los incumbentes sea cada vez más difícil de desafiar, con lo cual se reduce la incertidumbre acerca de las elecciones (Mayhew, 1974; Fiorina, 1977). En definitiva, al no haber incertidumbre, se aprecia cómo la sensación de ilegitimidad se acrecienta, ya que la ciudadanía carece de poder de elección.

En las elecciones parlamentarias chilenas hay cada día menos incertidumbre. Dado el sistema binominal, en más del 95% de los distritos del país se elige un parlamentario de cada alianza. A tanto ha llegado esta situación, que la Alianza por Chile ha “cerrado” circunscripciones en varias ocasiones, haciendo correr a un solo candidato “blindado” por circunscripción. Lo hizo en 2001 con Baldo Prokurica, en la III Región; con Jorge Arancibia, en la V Región Costa; con Alberto Espina, en la IX Región; con Antonio Horvath, en la XI Región y lo repitió en la elección parlamentaria de 2005 con Andrés Allamand, en la X Región Norte. También ha recurrido a la fórmula de la “competencia inteligente”, por la cual se lleva a un candidato fuerte junto a otro que es del mismo partido o que sirve de mera comparsa. Lo hizo en 1993 con Francisco Javier Errázuriz, en la VII Región, y en 2001 lo volvió a replicar con Sergio Romero, en la V Interior, y Juan Antonio Coloma, en la VII.

En definitiva, de 480 escaños de diputados que se han elegido desde 1989, solo en tres ocasiones se ha escogido a candidatos fuera de todo pacto⁽⁷⁾, mientras que únicamente en cuatro oportunidades se ha elegido candidatos de otro pacto que no sea la Concertación y la Alianza⁽⁸⁾.

La crisis de legitimidad puede afectar gravemente al sistema de partidos. Así ocurrió en Italia a comienzos de la década de los 90, cuando el proceso de

(7) González (1997) y Paredes (2001) en Arica y Venegas (1997) en San Antonio.

(8) Tres de estos casos fueron diputados del PAIS, en 1989. El otro fue Victoria Ovalle, de la UCC, en 1997.

manu pulite y la fragmentación partidaria terminó por derrumbar el sistema de post guerra e hizo desaparecer al tradicional y otrora poderoso PDC. Algo similar ocurrió en Venezuela con la llegada de Chávez en 1999, ante la grave crisis de legitimidad de los partidos Acción Democrática y COPEI. Dada la camisa de fuerza que implica el sistema binominal en Chile, el peligro puede limitarse a una creciente, pero corrosiva, abstención. Por todas estas razones aquí se postula que el sistema requiere una urgente reforma. No es la idea esperar un “big bang” en el sistema, para utilizar la expresión de Genaro Arriagada (Arriagada, 1997).

Propuestas de reforma

Entre los actores políticos no existe consenso sobre cómo reformar el sistema binominal. Es entendible que la derecha lo defienda, debido a que beneficia en forma desmedida a la segunda lista en competencia, en perjuicio de la primera (a la cual le “sobran” los votos obtenidos por sobre el 33% y bajo el 66%) y en perjuicio de la tercera lista (la cual “pierde” su votación, por alta que esta sea, en tanto se eligen solo dos escaños por distrito).

La Concertación y la izquierda extraparlamentaria, por su parte, cuestionan el sistema. Pero, al margen de un vago llamado a volver a un sistema proporcional, no se entregan mayores propuestas de modificación⁽⁹⁾.

En atención a los argumentos expuestos, a continuación se proponen las siguientes alternativas de solución:

Propuesta 1: Sistema uninominal

Una alternativa de reforma del sistema binominal es crear uno uninominal, vale decir, que se elija a un solo parlamentario por distrito. Esta alternativa debiera conllevar, necesariamente, redibujar distritos y doblar su actual número

Entre los actores políticos no existe consenso sobre cómo reformar el sistema binominal. Es entendible que la derecha lo defienda, debido a que beneficia en forma desmedida a la segunda lista en competencia, en perjuicio de la primera (a la cual le “sobran” los votos obtenidos por sobre el 33% y bajo el 66%) y en perjuicio de la tercera lista (la cual “pierde” su votación, por alta que esta sea, en tanto se eligen solo dos escaños por distrito).

(9) Desde el campo político, en el último tiempo se conoció la propuesta del Diputado Gabriel Ascencio, que propone un sistema mixto que, manteniendo el sistema binominal para los 60 distritos, crea una lista nacional paralela proporcional de 30 escaños. Adolfo Zaldívar, a su vez, ha señalado que desea que se instaure un sistema “proporcional corregido”.

para llegar a los 120 diputados (lo mismo para el caso de los senadores, para lo cual habría que dividir las circunscripciones)⁽¹⁰⁾.

Las ventajas de un sistema de esta naturaleza son básicamente dos⁽¹¹⁾. Primero, cumple con todas las ventajas de la mecánica mayoritaria explicada por Maurice Duverger. Es así como incentiva la conformación de dos grandes bloques, lo que ejerce fuerza centrípeta en el sistema y evita la fragmentación del sistema de partidos (Duverger, 1951). Segundo, es un sistema altamente simple para el elector. El que llega primero, sea cuál sea el porcentaje que obtenga, es elegido. Si bien es efectivo que este es un sistema donde el ganador se lo lleva todo, dejando a la segunda mayoría (quizás con alta votación) sin nada, su simpleza hace que se le dote de una alta legitimidad ante la gente. Asimismo, tiende a generar un lazo mayor del representante con sus representados (Sartori, 1996).

Manteniendo la uninominalidad también se pueden buscar atenuantes a este sistema, basados en la lógica del doble voto. Una forma es ir directamente a una segunda vuelta o *ballotage*, como en Francia, en caso que ningún candidato obtenga mayoría absoluta. Dado este escenario, se cita a una nueva elección algunos días después y en ella compiten las dos más altas mayorías relativas. Con este sistema se dice que en la primera vuelta el elector vota con el corazón, en tanto que en la segunda lo hace con la razón o -para retomar una clásica distinción gala- se instituye un voto de preferencia en el primer turno y un voto útil en el segundo.

El problema de la segunda vuelta es precisamente ese: la realización de una segunda votación con todos los costos que ello implica. La evidencia, además, indica que la segunda vuelta tampoco es un gran desincentivo para la fragmentación del sistema de partidos. Por el contrario, pueden surgir partidos pequeños que van a la primera vuelta para negociar sus votos en la segunda.

Una segunda forma de atenuar el sistema uninominal mayoritario es a través del voto alternativo. Mediante este mecanismo, los electores tienen un voto ordinal y no nominal, como usualmente ocurre. Vale decir, asignan un orden de

(10) Ver más adelante la sección acerca de la alocaación de población. Podría ser una salida para evitar circunscripciones extremadamente pequeñas, como la XI Región, en desmedro de circunscripciones gigantescas, como las dos de la RM.

(11) Solo existe una propuesta formal en este sentido, la cual fue presentada por Patricio Navia hace algunos años en la Fundación Chile 21 (Navia, 2001). En su propuesta de reforma dada a conocer públicamente el 2 de septiembre del 2005, David Altman, por su parte, profesor de ciencia política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, ensaya algo parecido, pero sobre la base de 60 distritos uninominales y 60 diputados elegidos en lista nacional de carácter proporcional.

preferencias a los candidatos. En la papeleta, el votante pone un “1” a su primera opción y un “2” a su segunda alternativa. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta con la primera opción, entonces se analiza la segunda opción de quienes no votaron por las dos primeras mayorías relativas, sumándose dichas preferencias al porcentaje inicial.

En el fondo, este sistema equivale a realizar la primera y segunda vuelta en el mismo acto electoral, lo cual tiene la ventaja de posponer la segunda vuelta y no dar pie a negociaciones sobre los votos. Pese a esto, tiene dos desventajas: la primera, requiere un alto grado de sofisticación del votante, el que debe entender el sistema, saber distinguir entre primera y segunda opción, tener un mínimo de competencia numérica y marcar adecuadamente sus preferencias. La segunda desventaja es que no es un sistema fácil de entender. La suma final de porcentajes, por ejemplo, puede ser muy distinta a la suma de las primeras opciones, lo que puede confundir a la ciudadanía.

Propuesta 2: Sistema proporcional corregido

Una segunda propuesta consiste en un sistema proporcional que contenga algún tipo de corrección para evitar la fragmentación del sistema de partidos (Sartori, 1996). La corrección más simple es la magnitud distrital. En rigor, esta es la corrección que implementó la dictadura, reduciéndola a 2 y desvaneciéndose con ello la proporcionalidad del sistema.

La propuesta consiste en un sistema de magnitud distrital variable según la población del distrito (con lo que, de paso, se soluciona en parte el tema de la mala asignación de población en cada distrito), pero siempre en un dígito. Pueden ser tres, cinco, y siete diputados por distrito, de acuerdo a una escala definida en base a tramos de población. Así, distritos bajo 50.000 habitantes eligen tres diputados; los que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes designan a cinco y los de más de 100.000 nombran a siete.

Para evitar que proliferen agrupaciones pequeñas que fragmenten el sistema de partidos, se introduce una barrera mínima de 5% a nivel nacional.

Una segunda propuesta consiste en un sistema proporcional que contenga algún tipo de corrección para evitar la fragmentación del sistema de partidos (Sartori, 1996). La corrección más simple es la magnitud distrital.

Se trata de un sistema similar al que se utiliza para la elección de concejales, en cuyo caso los partidos siguen compitiendo en lógica coalicional para maximizar su votación, pese a la proporcionalidad y una magnitud distrital superior a 2.

Propuesta 3: Sistema mixto

Una tercera alternativa, que puede ser la más fácil de implementar, es un sistema mixto. Vale decir, un sistema que elige una parte de la asamblea bajo un sistema no proporcional y otra parte bajo un sistema proporcional, con alguna barrera mínima de entrada. Alemania y México utilizan este tipo de sistema y funciona sobre la base de crear una lista paralela de carácter nacional o regional, a la cual postulan las listas de los partidos, y se distribuyen los escaños de manera proporcional. Esta fórmula ha sido propuesta, bajo distintas modalidades, por políticos como Gabriel Ascencio y académicos como David Altman.

La desventaja de este sistema es que puede generar diferencias entre los diputados “con” y “sin” distrito. Los primeros se verían en desventaja al tener que agregar a sus tareas parlamentarias las clásicas labores de cuidado de sus electores e inversión en el distrito, mientras que los segundos no tendrían esta carga. La legitimidad social de estos últimos, en tanto, podría ser menor que la de los diputados “con distrito”.

Esta tercera alternativa aparece como la mejor solución. Concretamente, abogamos por el incremento del número de diputados, pasando de 120 a 150 (a continuación del aumento del volumen de la población, hoy situada en 15 millones), y elevar la cantidad de senadores de 39 a 45, en ambos casos mediante la implementación de un sistema mixto. De esta manera, el Parlamento quedaría conformado por:

- Un tercio de la Cámara Baja (50 diputados) electo mediante un sistema de representación proporcional, a escala de listas regionales;
- Dos tercios de la Cámara Baja (100 diputados) elegidos en distritos uninominales, más pequeños que los actuales distritos, de manera de mejorar la actual razón representantes/representados;
- Un tercio del Senado (15 senadores) electo en lista nacional;
- Dos tercios del Senado (30 senadores) elegidos en circunscripciones uninominales de dimensiones más reducidas que las actuales.

Mapa distrital: Dibujo y número de electores

Una última herramienta que podría otorgarle más representatividad al sistema electoral pasa por el rediseño de los distritos. A partir del clásico caso del Gobernador Gerry de Massachusetts, que dibujó un distrito con forma de salamandra para maximizar su votación, la literatura habla del *gerrymandering* como una de las fórmulas de manipular la voluntad ciudadana (Erikson, 1972; Cameron *et al.*, 1996; Jacobson, 2001).

En Chile, tradicionalmente se ha optado por un criterio geográfico para diseñar los distritos, lo que en principio parece adecuado. Así se evitan arbitrariedades y abusos, como los que hasta hoy se producen en Estados Unidos (Cameron *et al.*, 1996). Aquí, en cambio, se sigue el criterio de la comuna o agrupación de comunas, como ocurre en Inglaterra o Francia, lo que da un sentido de unidad territorial y de cercanía del representante con sus representados.

En nuestro país el dibujo de los distritos se hizo en 1988, con los resultados del plebiscito en mano. Hoy, salvo casos específicos como el haber agrupado las comunas ricas en un solo distrito -con el fin de maximizar la votación de la derecha (Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea)- o juntar las comunas ricas con las populares -para contrapesar y evitar doblajes (como La Reina y Peñalolén)-, no se ven mayores distorsiones en términos de dibujo.

Donde sí se ven distorsiones es en lo que se denomina “*malapportionment*”, esto es, la asimétrica alocaación de población en cada distrito y de las circunscripciones. Respecto de estas últimas, se podría pensar que es algo inevitable, dado que se siguió el criterio regional. O sea, el criterio de que los senadores representan a las regiones, mientras que los diputados representan a la población. Esto no es tan así. Las reformas de 1989 dividieron seis regiones. Tres de ellas de manera enteramente justificada: la V Región (sobre 750.000 votantes), la VIII Región (sobre 850.000 mil) y la Metropolitana (sobre 2.700.000) y las otras tres sin una cantidad suficiente de habitantes, por lo que no se justificaba su división. Estas son la VII Región, que tiene menos de 330.000 habitantes; la IX Región, con menos de 390.000 y la X Región, que tiene menos de 460.000 personas, con lo cual quedan absolutamente sobrerrepresentadas. Además, en una circunscripción como la XII Región votan menos de 80.000 electores, mientras que en la XI Región sufragan menos de 37.000. Vale decir, un senador puede ser elegido por Aysén con aproximadamente 12.000 votos, lo que equivale a cerca del 4% de los

votos que necesita un candidato para ser elegido senador por la Región Metropolitana. Una diferencia de 25 veces.

De aquí que para darle mayor representatividad y justicia al sistema es necesario redibujar los distritos para que estos den debida cuenta de los cambios que ha experimentado su población. Es por esto que se propone diseñar un sistema que cada 10 años, y sobre la base del censo, reordene los distritos. Esto se puede hacer por la vía del establecimiento de comisiones de técnicos electorales de los partidos, una comisión del Senado para la Cámara o el propio Servicio Electoral sobre la base de programas computacionales validados por los partidos. Lo central es que se idee un sistema flexible y adaptable que permita una adecuación mínima de los distritos de acuerdo a la población.

II. Reformas políticas de nueva generación: Hacia el empoderamiento de los ciudadanos

En un régimen presidencial tan centralizado como el chileno, resulta conveniente “desverticalizar” la clásica relación entre gobernantes y gobernados, sin perjuicio de abordar en el mediano plazo las formas del régimen político⁽¹²⁾.

En un régimen presidencial tan centralizado como el chileno, resulta conveniente “desverticalizar” la clásica relación entre gobernantes y gobernados, sin perjuicio de abordar en el mediano plazo las formas del régimen político. Para tal efecto, tanto la literatura especializada como no pocas experiencias en diversos países del mundo ponen en evidencia una nueva clase de reformas, a menudo tildadas de “nueva generación”.

Para tal efecto, tanto la literatura especializada como no pocas experiencias en diversos países del mundo ponen en evidencia una nueva clase de reformas, a menudo tildadas de “nueva generación”. El denominador común de esta generación de reformas políticas radica en el empoderamiento de las personas, entendiendo como tal el otorgamiento procedimental de facultades a individuos y grupos en desmedro de los partidos políticos, del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Antes se señalaron los principios que debieran orientar una agenda de reformas como la que aquí se propone: horizontalidad, *accountability*, participación y deliberación ciudadana. Estos principios sirven para fundamentar no solo

(12) En tal sentido, el horizonte del Bicentenario de Chile en el año 2010 debiese servir de norte conclusivo para un debate de esta naturaleza.

la reforma al sistema electoral, sino que también una serie de otros dispositivos institucionales que fomentan el empoderamiento ciudadano.

Cabe señalar, sin embargo, que si este otorgamiento de facultades, destinadas a gatillar el proceso de formación de la ley, quiere materializarse debe responder y ajustarse a un cierto número de condiciones de posibilidad. Estas, dependiendo del tipo de iniciativa de empoderamiento de que se trate, puede consistir en reunir un cierto número de firmas de votantes inscritos en los registros electorales (por ejemplo, para provocar determinados procesos legislativos o para solicitar la convocatoria a plebiscitos o referéndums), en implementar medidas solo admisibles en determinadas materias y en el carácter vinculante o no de las decisiones así tomadas.

Con el fin de precisar esta clase de reformas políticas, la propuesta programática que aquí se propone es la siguiente:

1. Iniciativa popular de ley

Se trata de una oferta programática ya instalada en los programas de la Concertación. Esta iniciativa se caracteriza y define por la facultad que se confiere a los ciudadanos para provocar de modo vinculante el proceso de formación de la ley o de una ordenanza municipal. Concretamente, opera a través de la reunión de firmas equivalentes al 5% del padrón de electores inscritos en Chile (cuando la iniciativa de ley atañe al conjunto del país), al 25 % del electorado inscrito en una o varias regiones (cuando el radio de aplicación de la norma es en una o varias de ellas) o al 25% de los electores inscritos en una comuna (cuando se trata de una ordenanza municipal).

¿Qué tipo de materias podrían ser iniciativas populares de ley? De acuerdo con la legislación y tradición chilena, todas aquellas que no suponen gasto del erario público. También es posible pensar en una barrera más alta para plantear reformas a la Constitución o a las leyes orgánicas constitucionales.

Esta medida, sin embargo, tiene dos inconvenientes que habría que precaver. Primero, la iniciativa popular de ley está destinada a transformarse en un asunto meramente decorativo si es que, de alguna manera, no se modifica el actual sistema de colegislación del Poder Ejecutivo. En efecto, el poder de *agenda-setting* que hoy posee el Ejecutivo en Chile, en virtud de su poder de manejo discrecional del sistema de “urgencias”, es ilimitado. Es por esto que su establecimiento debiera ir acompañado de algún mecanismo vinculante que

obligara a las Cámaras a pronunciarse respecto del asunto planteado dentro de determinado plazo, a la vez que impidiera el *filibustering* (prácticas dilatorias) por parte de algún grupo de legisladores mediante la presentación de indicaciones que buscan ganar tiempo.

El segundo peligro de este tipo de mecanismos es que sea apropiado por alguna minoría. La literatura advierte sobre el potencial peligro que implica que los sectores que disponen de más recursos tienen mayores posibilidades de organizarse, presentar una iniciativa y gatillar un proceso legislativo. Por tanto, una medida que supuestamente busca darle poder a la gente termina siendo utilizada por los grupos de interés. Con todo, un alto número de firmas puede efectivamente morigerar este peligro.

2. Plebiscitos y referéndums

En términos convencionales, es posible definir a los plebiscitos y referéndums como mecanismos excepcionales de decisión directa por parte de la ciudadanía.

En términos convencionales, es posible definir a los plebiscitos y referéndums como mecanismos excepcionales de decisión directa por parte de la ciudadanía. Como tales, las materias que son susceptibles de ser plebiscitadas no son de cualquier tipo o naturaleza, sino más bien corresponden a asuntos generalmente muy controversiales.

Como tales, las materias que son susceptibles de ser plebiscitadas no son de cualquier tipo o naturaleza, sino más bien corresponden a asuntos generalmente muy controversiales. Si bien la actual legislación chilena contempla el plebiscito en situaciones muy especiales, la propuesta que aquí se expone consiste en ampliar su radio de ejecución. Concretamente, planteamos que solo sea de exclusiva iniciativa presidencial la

convocatoria a plebiscitos que supongan enajenar partes del territorio nacional, sesiones de soberanía y privatización de empresas que se consideran estratégicas.

Al revés, el plebiscito podría ser convocado tanto por el Presidente como por iniciativa popular (mediante la reunión del 25% de las firmas de los electores inscritos en los registros electorales, todas ellas debidamente ratificadas por el Servicio Electoral) sobre materias altamente controversiales, cuya naturaleza amenaza con poner en riesgo la convivencia democrática y la estabilidad del régimen.

En ambos casos, se trata de mecanismos de apelación directa a la soberanía popular destinados a dirimir materias que adoptan una fisonomía dicotómica (a favor

o en contra, sí o no). Precisamente porque se refieren a asuntos altamente controversiales y políticamente muy relevantes, la experiencia comparada muestra que el uso excesivamente frecuente de los plebiscitos tiende a producir un creciente desinterés en la población, esto a causa de la rutinización de un mecanismo cuyo uso debiese ser excepcional⁽¹³⁾. La ventaja de estos mecanismos son dos: uno, que producen decisiones inobjetablemente legítimas, de naturaleza soberana; dos, que generan un alto interés en materias de relevancia pública y fomentan la deliberación ciudadana.

3. De las leyes de cuotas a la paridad

Los dos mecanismos antes mencionados apuntan a distribuir el acceso a puestos políticos de nominación o de representación privilegiando a grupos sociales históricamente excluidos. Generalmente, las leyes de cuotas se refieren a los grupos étnicos (en los países multiétnicos y multirraciales) y a las mujeres. En el caso chileno, considerando la condición demográfica del país, esta propuesta apunta a promover inicialmente leyes de cuotas de género, teniendo en consideración un horizonte histórico mucho más largo que debiese concluir con la implementación de medidas de paridad.

Conceptualmente, las leyes de cuotas apuntan a reservar una cierta proporción de cupos gubernamentales y/o de representación popular a grupos específicos, en este caso a las mujeres. En este espíritu se propone lo siguiente:

- Que el acceso a posiciones gubernamentales de primera jerarquía (ministros, subsecretarios e intendentes) exija que 1/3 de sus ocupantes sean mujeres;
- Que el 50% de las jefaturas de servicio de directa confianza presidencial esté reservado para ellas.

En otras palabras, esta propuesta es una combinación de cuotas (1/3 para la ocupación de posiciones gubernamentales de primera jerarquía) y de paridad para el resto de las posiciones estatales de segundo rango. Naturalmente, una propuesta de este tipo no puede depender únicamente de la buena voluntad del gobernante ocasional. Para ser creíble, legítima y duradera, esta combinación de cuotas y paridad de género debe ineludiblemente traducirse en ley.

En cuanto al acceso a posiciones de representación popular, las leyes de cuotas deben considerar la naturaleza del sistema electoral vigente. En tal sen-

(13) Al respecto ver Milner, 2004.

tido, garantizar cuotas de género resulta técnicamente mucho más factible en el marco de sistemas de representación proporcional que en sistemas mayoritarios, pero siempre y cuando la magnitud distrital sea superior a dos. De no ser así, las cuotas solo son concebibles a nivel de candidaturas de partidos.

Considerando todos estos elementos, la propuesta es la siguiente:

- Elecciones de diputados y senadores: a) En caso que el sistema electoral siga siendo binominal, se exigirá a los partidos que 1/3 de sus candidaturas sean femeninas; b) En caso que el sistema electoral sea reformado de acuerdo al sistema mixto aquí planteado, 1/3 de los cupos que correspondan a cada lista proporcional se reservará para las mujeres.
- Elecciones de alcaldes: 1/3 del total de candidatos de cada partido deberán ser mujeres.
- Elecciones de concejales: 1/3 de los cupos de concejales que correspondan a cada partido en todas las comunas de Chile (cuyo volumen varía proporcionalmente a la población en cada una de ellas) deben ser para mujeres.

Obviamente, la ley tiene que garantizar tanto la combinación de medidas de cuotas y paridad a nivel gubernamental como las posiciones parlamentarias (diputados y senadores) y de concejales.

4. Límites a la reelección

Hasta antes de las elecciones senatoriales de 2005, existía un grupo de cinco senadores de regiones pares⁽¹⁴⁾, los que, de haber sido reelectos por segunda vez en diciembre de 2005, hubieran completado 24 años de ejercicio (tres períodos). Hay un segundo grupo de cuatro senadores de regiones impares, los que ya fueron reelectos por segunda vez en 2001 y el 2009 completarán 20 años de ejercicio⁽¹⁵⁾. A nivel de diputados, el año 2001 hubo 14 diputados que se reeligieron ininterrumpidamente por tercera vez en sus mismos distritos, y dos que se reeligieron por tres veces consecutivas en distritos diversos. O sea, se

(14) Se trata de los DC Carmen Frei, Andrés Zaldívar, Mariano Ruiz-Eskude y Sergio Pérez, y el RN Mario Ríos.

(15) Se trata de los PS Ricardo Núñez y Jaime Gazmuri, y del RN Sergio Romero. El senador DC Jorge Lavandero, hoy desaforado, también fue reelecto por tercera vez

trata de diputados que en marzo del 2006 completaron 16 años de ejercicio, 10 de los cuales se presentaron en las elecciones de diciembre de 2005 a su quinta reelección consecutiva. Esto, sin considerar aquellos que fueron elegidos por primera vez en 1993 o 1997 y que en las pasadas elecciones presentaron su tercera o cuarta reelección.

¿Es deseable esta situación? ¿No entorpece el recambio generacional? Como se desprende de lo anterior, los casos de “eternización” de parlamentarios no son muchos. De hecho, varios diputados prosiguen su carrera como candidatos al Senado con éxito disímil. Sin embargo, el que existan senadores y diputados que vayan a completar casi un cuarto de siglo en el mismo cargo es algo que llama la atención⁽¹⁶⁾.

En respuesta a lo anterior, aquí se propone una medida simple de implementar, aunque difícil de consensuar: Limitar la posibilidad de reelección indefinida para los diversos cargos de elección popular. Con esta iniciativa no se afecta en nada la deseable experticia que deben tener los legisladores, pues acepta un cierto grado de reelección. Además, tiene la ventaja de dar a la sociedad chilena una potente señal de desoligarquización.

En el caso de los alcaldes, esta medida se justifica aun más, pues dada las extensas facultades que poseen, existe el peligro que utilicen el aparataje municipal para facilitar su reelección indefinida por la vía del clientelismo y el patronaje.

A partir de lo anterior se proponen los siguientes límites:

- Dos períodos como máximo para los senadores (una reelección, 16 años de ejercicio);
- Tres períodos como máximo para los diputados (dos reelecciones, 12 años de ejercicio);
- Tres períodos como máximo para los alcaldes y concejales (dos reelecciones, 12 años de ejercicio).

(...) los casos de “eternización” de parlamentarios no son muchos. De hecho, varios diputados prosiguen su carrera como candidatos al Senado con éxito disímil. Sin embargo, el que existan senadores y diputados que vayan a completar casi un cuarto de siglo en el mismo cargo es algo que llama la atención.

(16) Esto se produce, pese a que en 1997 la UDI forzó un importante recambio en el Senado en la derecha, lo mismo que en 2001 hizo el PPD en la Cámara de Diputados.

5. Medidas auxiliares de universalización del derecho a sufragar

Junto con estas innovaciones, es importante dejar establecidas algunas reformas que, individualmente, se pueden considerar como de corto alcance, pero que agregadas producen una sustantiva mejora de la democracia electoral⁽¹⁷⁾.

La primera de estas reformas aboga por la inscripción automática en los Registros Electorales y por el voto voluntario. Esta se explica por los alrededor de 2.500.000 chilenos que no forman parte del electorado, lo que constituye una severa merma a la legitimidad de los resultados de las elecciones y un peligro de apatía masiva. No hay justificación técnica alguna para no implementar un sistema de inscripción automática en los registros electorales.

La segunda reforma es mucho más controversial, puesto que se instala en el plano de los principios -o si se quiere en un nivel normativo- y no se dirime en forma racional. En tal sentido, concebir el voto como un derecho es la expresión de nuestras preferencias (Díaz, 2005).

Congruente con lo anterior, las vocalías de mesa deben dejar de estar sujetas únicamente a la buena voluntad de los ciudadanos o a la obligatoriedad que contempla la legislación chilena. De aquí que se propone que, al igual que en prácticamente todos los países europeos, ser vocal sea una decisión personal y no una obligación, la que deberá ser remunerada o retribuida vía canje por uno o dos días libres de trabajo. De este modo, lo que se gana es una definición de la democracia menos punitiva y, por tanto, menos distante de los ciudadanos comunes y corrientes.

En cuanto a la materialidad del sufragio, se propicia conferir el derecho a voto a los chilenos residentes en el exterior, para lo cual la red de Consulados y Embajadas debiese constituirse en recintos de votación.

Asimismo, al igual como contemplan muchísimas legislaciones electorales en el mundo, se aboga por implementar el voto electrónico y por correspondencia para los chilenos inscritos en los Registros Electorales que no pueden desplazarse a las urnas. En esta línea, se propone flexibilizar las estrictas normas de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios para la población que sufre de alguna discapacidad. En concreto, se proyecta que cada recinto de votación otorgue facilidades a los votantes que tengan dificultades para permanecer en la fila por tiempos prolongados o que tengan problemas para desplazarse o subir escaleras (hoy, por ejemplo, solo se puede votar en la sala donde está la mesa asignada).

(17) Varias de estas medidas fueron formuladas hace ya algún tiempo por Joignant y Valenzuela (2003).

Asimismo, se plantea flexibilizar el procedimiento de votación para la población ciega o con problemas de visión (actualmente solo se permite el uso de una plantilla braille, en circunstancias que no todos los ciegos están alfabetizados en ese sistema). Votar con auxilio de una persona de confianza o bajo la supervisión de algún delegado del Servicio Electoral podría ser una solución.

Por último, con el fin de evitar fenómenos de contaminación e intoxicación de la “opinión pública”, se considera imprescindible legislar sobre la publicación de encuestas de opinión y su regulación. En tal sentido, es necesario que los resultados de las encuestas no sean publicados durante los últimos cinco días anteriores al evento eleccionario, y que las empresas e instituciones que realizan estos estudios publiquen en forma íntegra su diseño muestral y su base de datos, a parte de dar a conocer los resultados. Esta reforma se explica, porque se sabe que la publicación de los resultados de una encuesta produce efectos sociales en determinados segmentos del electorado (*band wagon* y *underdog*, independientemente de la calidad de las encuestas). Lo que estos dos términos describen son efectos en determinados segmentos del electorado producidos por climas de opinión generados por la publicación de resultados de encuestas de opinión. Es así como el primero de estos efectos alude a una cierta franja de electores que define su voto de acuerdo con la información de quien aparece como probable ganador (lo que en español suele llamarse “subirse al carro de la victoria”). El segundo efecto se refiere a otra franja de electores que orienta su voto en función de quien es señalado como perdedor para rescatarlo. Si bien ambas franjas de electores varían en dimensión según las coyunturas y las ofertas electorales en competencia, y denotan orientaciones contradictorias, el hecho es que se trata de efectos ampliamente inducidos por la publicación de resultados de encuesta.

Conclusiones

Al momento de redactar estas líneas, la nueva administración presidencial encabezada por Michelle Bachelet instaló una mesa de trabajo destinada a debatir las distintas propuestas de reforma del sistema electoral binominal. En tal sentido, es posible hipotetizar sobre las ventajas de los sistemas mixtos con un fuerte componente proporcional, en la medida en que per-

(...) es posible hipotetizar sobre las ventajas de los sistemas mixtos con un fuerte componente proporcional, en la medida en que permiten -al mismo tiempo- incorporar la dimensión de género y las voluntades de integración en el hemicycle de fuerzas que esgrimen por sobre el 5% de los votos.

miten -al mismo tiempo- incorporar la dimensión de género y las voluntades de integración en el hemiciclo de fuerzas que esgrimen por sobre el 5% de los votos. Por consiguiente, es probable que la propuesta aquí formulada requiera de ajustes, no tanto desde el punto de vista valórico como en lo que a viabilidad política se refiere. En efecto, no es posible confundir la controversia académica con las externalidades de la competencia política a la hora de emprender reformas de este tipo.

Referencias

- Ackerman, B. (1999). “La política del diálogo liberal”. Barcelona, Gedisa.
- Aninat, C. y Navia P. (2005). “Reformas políticas: Los avances y lo que falta”. Documento **en foco** N° 41, serie en foco, Corporación Expansiva.
- Arriagada, G. (1997). “¿Hacia un Big Bang del Sistema de Partidos?”. Santiago, Editorial Los Andes.
- Bourdieu, P. (1987). *Choses dites*. París, Minuit.
- Cameron, C., D. Epstein y S. O’Halloran (1996). “Do Majority-Minority Districts Maximize Substantive Black Representation in Congress?”. *American Political Science Review* 90: 794-782.
- Díaz, F. J. (2005). “Legitimidad y Voto Voluntario”. En *Aportes para el Debate*. Santiago, Chile 21.
- Duverger, M. (1951). “Los Partidos Políticos. [1996] México, FCE (edición español).
- Erikson, R. (1972). “Malapportionment, Gerrymandering, and Party Fortunes in Congressional Elections”. *American Political Science Review* 66, 1234-1245.
- Fiorina, M. (1977). *Congress. Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, Yale University Press.
- Fishkin, J. (1991). *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven, Yale University Press.
- Fishkin, J (1995). *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Fung, A. y E.O. Wright (2001). “Deepening Democracy Innovations in Empowered Participatory Governance”. *Politics and Society*.
- Guzmán, E. (1993). “Reflexiones sobre el Sistema Binominal”. *Revista de Estudios Públicos CEP* N° 51, pp. 303-325.
- Jacobson, G. (2001). *The Politics of Congressional Elections*. New York, Longman.
- Joignant, A. y Valenzuela, E. (2003). “Competencias limitadas y participación política extendida”. Documento de la serie **en foco**, Santiago, Corporación Expansiva.
- Lijphart, A. y B. Grofman (1994). *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York, Agathon Press.
- Mainwaring, S. (1993). “Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The Difficult Combination”. *Comparative Political Studies* Vol. 26, N° 2.

- Mainwaring, S. y Shugart M. (1997). “Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal”. *Comparative Politics*, June.
- Mair, P. (1997). *Party System Change*. Oxford, Clarendon.
- Martin, P. (1997). *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*. París, Montchrestien.
- Mayhew, D. (1974). “Congressional Elections: The Case of Vanishing Marginals”. *Polity* 6, 295-317.
- Milner, H. (2004). *La compétence civique. Comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*. Québec, Les presses de l’Université de Laval.
- Navia, P. (2001). “Propuesta para Un Sistema uninominal”. *Working paper*. Santiago, Chile 21.
- Navia, P. y Sandoval J. (1998). “Binomial Electoral Law and Multi-Party System: The Chilean Contradiction”. Preparado para ser presentado en la *Conferencia 1998 de la Asociación de Estudios Latino Americanos*, Chicago, Illinois, Septiembre 24-26.
- Offerlé, M. (1999). *La profession politique (XIXème-Xxème siècles)*. París: Belin.
- Pastor, Daniel. 2004. “Origins of the Chilean Binominal Election System”. Santiago. *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, N°1, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp.38-57.
- Przeworski, A. et al. (2000). *Democracy and Development*. Cambridge University Press.
- Rabkin, R. (1996). “Redemocratization, Electoral Engineering, and Party Strategies in Chile, 1989-1995”. *Comparative Political Studies*, Vol. 29, N° 3, pp. 333-356.
- Rae, D. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press.
- Rahat, G. y Snajder M. (1998). “Electoral Engineering in Chile: the Electoral System and Limited Democracy”. *Electoral Studies*, Vol. 17, N° 4.
- Reeve, A. y Wave A. (1992). *Electoral Systems*. London, Routledge.
- Sartori, G. (1996). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México, FCE.
- Scully Timothy R. y Valenzuela J. S. (1993). “De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile”, *Estudios Públicos* N° 51, invierno 1993, p.195-228.

- Siavelis, P. (1997). “Continuity and Change in the Chilean Party System. On the Transformational Effects of Electoral Reform”. *Comparative Political Studies*, Vol. 30, N° 6, pp. 651-674.
- Taagepera, R. y Shugart M. (1989). *Seats and Votes*. New Haven, Yale University Press.
- Tironi, E. y Agüero, F. (1999). “¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?”, *Estudios Públicos* N° 74, otoño 1999, pp. 151-168.
- Valenzuela, A. (1990). “Partidos Políticos y Crisis Presidencial en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario”. En O. Godoy (ed.) *Hacia una Democracia Moderna: La Opcion Parlamentaria*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 131-190.
- Valenzuela, J. Samuel (1995). “Orígenes y transformaciones en el sistema de partidos en Chile”, *Estudios Públicos* N° 58, otoño 1995, pp. 5-77.
- Valenzuela, J. Samuel (1999). “Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero: Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado”. *Revista de Estudios Públicos*. N° 75.

Autores



Francisco Javier Díaz

Abogado y cientista político. Co-director del programa político de la Fundación Chile 21.



Alfredo Joignant

Sociólogo y cientista político. Co-director del programa político de la Fundación Chile 21. Profesor Asociado del Departamento de ciencia política, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ex Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política (1998-2000).



© 2006 Expansiva

La serie **en foco** recoge las investigaciones de Expansiva que tienen por objeto promover un debate amplio sobre los temas fundamentales de la sociedad actual.

Este documento, cuya publicación fue editada por Cony Kerber, es parte de un proyecto de la Corporación que analizó distintas alternativas de cambio de nuestro sistema binominal.

Estos documentos, así como el quehacer de Expansiva, se encuentran disponibles en www.expansiva.cl

Se autoriza su reproducción total o parcial, siempre que su fuente sea citada.

