



Mesas
141 M - 145 M
Segundo Piso



Mesas
146 M - 151 M
Primer Piso



Mesas
152 M - 153 M
Primer Piso



¿Otorgan las elecciones el control sobre los gobiernos y sus políticas a la ciudadanía?

Una evaluación de la democracia no está completa sin un análisis del proceso mediante el cual se seleccionan las personas que ejercerán cargos públicos de conducción del gobierno y de elaboración de las leyes en representación de los ciudadanos. La realización periódica de elecciones libres y justas es un pilar fundamental de la democracia. A través de ellas se genera participación de la ciudadanía, al mismo tiempo que se logra su representación, se proporciona gobierno y se legitiman las autoridades. Si bien las elecciones son parte esencial de la democracia, éstas deben cumplir con condiciones que permitan que las distintas fuerzas sociales realmente compitan por el poder y que los derechos de expresión, asociación y elección se puedan ejercer en forma efectiva. Esto, pues también ocurren elecciones en contextos no democráticos, donde la ciudadanía no encuentra alternativas que la represente, donde no todos pueden participar como votantes o candidatos, donde ni la periodicidad de los comicios ni la rotación en el poder están aseguradas, donde no existe libertad plena de asociación y expresión o información independiente. En definitiva, aun en presencia de elecciones, puede no existir una competencia real ni los derechos básicos necesarios para hacer posible el ideal de libertad de expresión y asociación necesario para dicha competencia.

El objetivo de este capítulo es evaluar si las elecciones otorgan efectivamente a la ciudadanía el control sobre las autoridades y sus decisiones, tomando como referencia la propuesta de evaluación de IDEA Internacional. En las siguientes secciones se revisa si los mecanismos de selección de autoridades electas y las condiciones en las cuales dichas elecciones se realizan cumplen con los criterios necesarios para que el funcionamiento democrático sea correcto. De esta forma, se

pretende examinar si existe competencia electoral, la posibilidad cierta de votar y participar como candidatos, transparencia, ausencia de coerción, y si los resultados de las votaciones tienen amplia legitimidad. Para ello, se analiza la institucionalidad electoral, la legislación y la información sobre votaciones y elecciones. A su vez, se examina si a través de elecciones periódicas los ciudadanos ejercen control de las autoridades, de los gobiernos y sus políticas, pues además de las condiciones en las que se ejerce el voto, interesa saber si efectivamente la manifestación de preferencias políticas a través del sufragio tiene injerencia en los asuntos públicos. Para ello, se observa si las elecciones definen qué candidatos y partidos se reparten los cargos en disputa y si hay alternancia en el poder. Se analizan sus efectos en los resultados electorales, en la representación ciudadana y en la legitimidad de las instituciones. La ausencia de dichos mínimos esperados o la falta de avances que apunten a que la ciudadanía tenga mayor injerencia en definir quiénes acceden a cargos en su representación, serán considerados déficits en materia democrática y aspectos a mejorar para garantizar el ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo.

La información que se presenta en el presente capítulo permite afirmar que en Chile, desde el retorno a la democracia, las elecciones cumplen con ser libres y justas, y que existen las condiciones para asegurar la participación de los interesados, la competencia entre candidatos, la transparencia en el proceso de conteo de votos, la libertad al momento de votar, lo que genera a su vez confianza y aceptación de los resultados. Los problemas principales que ha enfrentado Chile en materia electoral en el periodo reciente dicen relación con dos temas fundamentales: i) la decreciente parti-

participación en las elecciones de personas en edad de votar, siendo especialmente drástica la caída de la participación electoral de jóvenes menores de treinta años; **ii) la representatividad en la conformación de las instituciones legislativas y ejecutivas**, ya que por los tipos de arreglos electorales, sectores relevantes de la sociedad no logran obtener representación. Recientemente se han efectuado reformas tendientes a aumentar el padrón electoral y potenciar la participación electoral, que ha ido descendiendo durante los primeros veinticuatro años luego del retorno a la democracia, pero aún queda espacio para generar mayor inclusión. Por años se han discutido reformas al sistema electoral que rige las elecciones legislativas y medidas orientadas a aumentar la presencia de mujeres en cargos de decisión (entre otros grupos), pero hasta ahora no se ha avanzado en estas materias.

Los problemas en materia electoral no apuntan en ningún caso a la garantía de las condiciones del proceso eleccionario, sino fundamentalmente al cuestionamiento del mecanismo establecido para seleccionar a los integrantes del Poder Legislativo: el sistema binominal. Además de

ser mal evaluado por la ciudadanía, parte de las críticas a este sistema plantean que no logra una apropiada representación del electorado, incluir fuerzas políticas minoritarias a la vez que sobre representa a las dos grandes coaliciones, ni favorecer la competencia política. Especialmente en los resultados de elecciones legislativas, se observa que las dos principales coaliciones se reparten los escaños en proporciones similares desde 1990 en adelante, a pesar de la creciente baja en la participación electoral y los esporádicos aumentos en la adhesión a otras fuerzas políticas. De la misma forma, se constata poca competencia entre las dos coaliciones, una escasa rotación de autoridades y una fuerte ventaja de los incumbentes por sobre los desafiantes. Así, puesto que las elecciones son altamente predecibles, los estudios de opinión muestran que los ciudadanos perciben que los resultados electorales parecen decidirse en las cúpulas partidarias, que nombran a los candidatos, y no a través del voto. Modificar esta percepción representa un creciente desafío para la democracia y su legitimidad y es una de las probables causas de la desafección cívica y de la decreciente participación electoral en el país.

¿En qué medida los procedimientos de inscripción y votación son inclusivos y accesibles para todos los ciudadanos, cuán independientes son del control del gobierno y los partidos, y en qué medida están libres de intimidación y abuso?

Para responder a esta pregunta, primero se analiza la extensión del derecho a voto y su garantía, y luego se observan los mecanismos de inscripción y votación, y se evalúa su accesibilidad. Se examinan también las instituciones encargadas de las distintas etapas del proceso eleccionario y su independencia. Finalmente, se revisa la presencia de intimidación y abuso sobre el electorado.

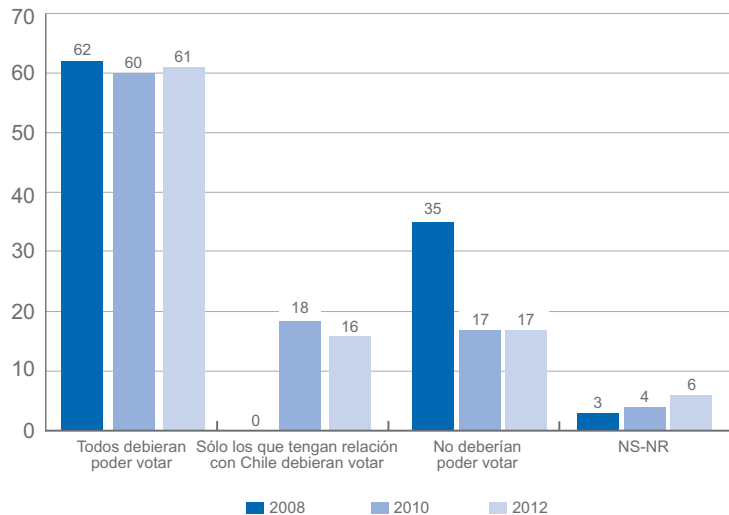
Es posible adelantar que los procedimientos de inscripción y votación en Chile permiten en lo formal la participación amplia de los ciudadanos. Recientemente se ha avanzado notablemente

gracias a un sistema de inscripción automático que aumentó el padrón electoral en más de 4 millones de personas, en especial jóvenes. No hay limitaciones legales que restrinjan el derecho a sufragio de grupos o sectores de la sociedad.

En cuanto a la independencia de las instituciones involucradas en el proceso de inscripción, la votación y calificación de resultados no parecen estar amenazadas por el control de sectores políticos, económicos o sociales. A la vez, no han existido denuncias importantes de presiones o abusos sobre los votantes.

GRÁFICO 1

Opinión respecto del voto de chilenos en el extranjero, 2008, 2010 y 2012



Fuente: Encuestas Auditoría a la Democracia, 2008 y 2010 y 2012.

I. El derecho a voto

En Chile, la Constitución establece que el sufragio es un derecho de los ciudadanos y que pueden votar todos quienes tengan nacionalidad chilena, sean mayores de dieciocho años y no hayan cumplido penas de presidio mayores a tres años y un día. Las razones para restringir el ejercicio del voto no son arbitrarias ni las puede decidir en forma discrecional alguna persona o autoridad, sino que están estrictamente limitadas en la ley. Quienes cumplen con dichos requisitos, quedan inscritos automáticamente en los registros electorales y se encuentran en condiciones de ejercer su derecho.

Este mecanismo de inscripción automática y voto voluntario se ha aplicado desde las elecciones municipales de 2012. Anteriormente, el voto era obligatorio para todas las personas que se inscribían voluntariamente en los registros electorales. El cambio se gestó a través de una reforma a la Constitución en 2009, mediante la Ley 20.337, que establece que el sufragio en Chile es voluntario; y la promulgación en 2012 de la Ley 20.568 –que modifica la Ley 18.556 Orgánica Constitucional sobre el sistema de inscripciones electorales y el Servicio Electoral–,

que regula la inscripción automática, transforma el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones, que permitió que la reforma constitucional fuese operativa.

Personas que no hayan nacido en Chile pueden votar si adquieren la nacionalidad chilena o cuentan con un certificado de vecindamiento de que han permanecido por más de cinco años en Chile. No hay ninguna prohibición de votar para personas analfabetas, con dificultades físicas, discapacitadas o de edad avanzada.

No pueden votar los chilenos en el extranjero, ya sea que se trate de vecindados en otros países en forma permanente o que se encuentren fuera del país en forma temporal al momento de una elección. Es preciso destacar que los chilenos que se encuentran en el extranjero están imposibilitados de votar no por impedimento constitucional o porque alguna ley explicita que el derecho se pierde por no encontrarse en territorio chileno. Más bien, se trata de un impedimento práctico por falta de implementación legal e institucional que permita a las personas de nacionalidad chilena, automáticamente inscritas en los registros electorales de alguna comuna, sufragar en un lugar distinto a la mesa de votación que le corresponde.

En la actualidad, la discusión para ampliar el derecho o la posibilidad de voto gira en torno a permitir o no la posibilidad de que chilenos en el extranjero participen de los comicios. El voto de ciudadanos en el extranjero es una realidad en muchos países del mundo y en Chile se ha discutido por más de una década. Además, una alta proporción de ciudadanos, consultados en estudios de opinión pública, se inclina a permitir la participación en los comicios de aquellos chilenos que se encuentran fuera del territorio. En el presente, diversos sectores políticos proponen hacer de esta ampliación del padrón electoral una realidad.

Los principales puntos de desencuentro al momento de legislar en este tema se dan por no existir acuerdo en cuanto a si se debe permitir el voto de todos los chilenos en el extranjero o

solamente a aquellos que cumplen con ciertas condiciones, como mantener un vínculo concreto con el país. El debate continúa porque aún no se define si el voto en el extranjero debe estar sujeto a condiciones, ni qué condiciones son las que se exigirían. También se discute qué tipo de cargos debiera poder elegirse desde fuera del territorio o si es necesario crear representantes específicos para quienes habitan en el extranjero. Al finalizar la última actualización de este informe, había sido aprobado en la sala del Senado y esperaba su discusión en la Cámara de Diputados, un proyecto de ley que modificaba la constitución para permitir el sufragio de los chilenos en el exterior en elecciones presidenciales y plebiscitos nacionales, exigiendo por requisito (a modo de vínculo con el país) manifestar expresamente la intención de votar antes de cada elección o plebiscito.

II. Mecanismos de inscripción

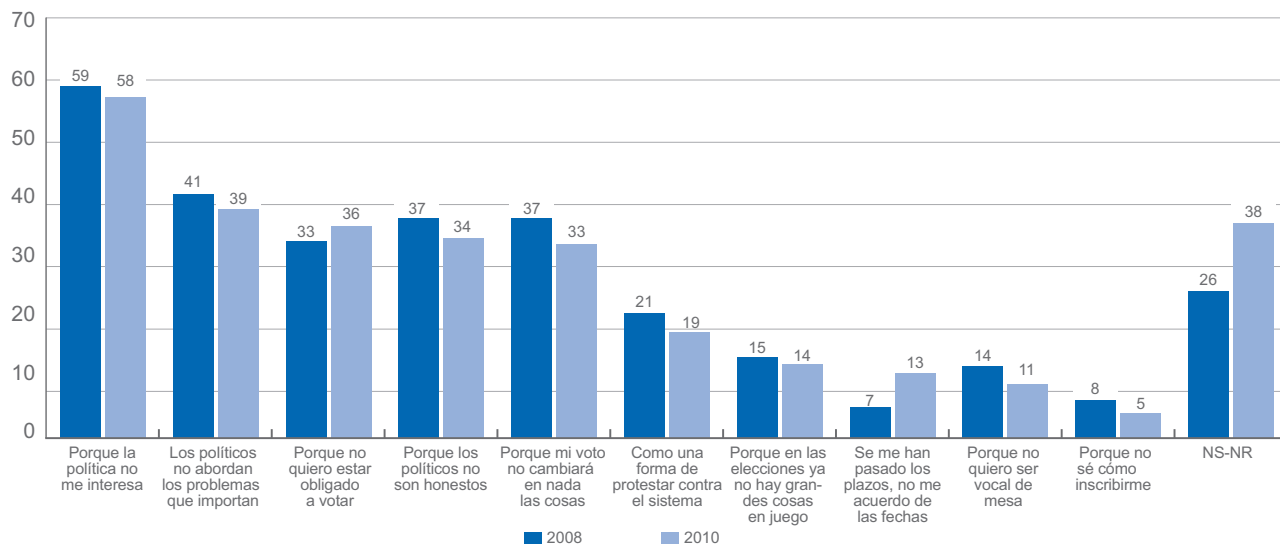
Estar inscrito en los registros electorales es un requisito previo para votar. En tanto las características del proceso o la modalidad de inscripción establecen quién queda habilitado para votar, terminan por definir las características del padrón electoral, es decir, la parte de la población a la

cual los candidatos buscan conquistar a través de sus propuestas.

El hecho de tener que hacer un trámite para inscribirse fue durante largo tiempo una característica del proceso electoral chileno que fue cuestionada, ya que se imponía un costo a las personas para participar de las elecciones, lo que obstaculizaba el derecho a sufragio y restringía el tamaño del electorado. Además, una vez inscrita, la persona estaba obligada a votar en cada elección y no podía ser borrada de los registros electorales. Aunque la obligatoriedad del voto fue una de las razones que señalaron los no inscritos para mantenerse al margen de los procesos electorales, la mayoría de las respuestas apuntaron más a problemas de legitimidad e identificación con las fuerzas políticas que al mecanismo de inscripción propiamente tal.

Para modificar el sistema de registro, los nuevos electores se inscribieron aprovechando los cupos vacantes en cada registro por fallecimiento de los electores más antiguos y se abrieron nuevos cupos en caso de ser necesario. Con ello, el registro dejó de estar dividido entre hombres y mujeres, y todo el proceso de elección pasó a ser mixto. Con anterioridad, la inscripción era separada y el proceso de votación se realizaba,

GRÁFICO 2
Principales razones para no inscribirse en registros electorales, 2008 y 2010



Fuente: Encuestas Auditoría a la Democracia 2008 y 2010.

Nota: La pregunta fue: "¿Por qué no se ha inscrito usted en los registros electorales para poder votar?". Total menciones: 300%. Solamente se consideran los no inscritos.

donde era posible, en locales exclusivos para hombres y mujeres.

La inscripción automática resolvió un problema que limitaba la posibilidad de inscripción previa a las elecciones. Hasta 2011 no se realizaban inscripciones cuando quedaban menos de noventa días para una elección. Durante ese tiempo, las Juntas Inscriptoras se encontraban cerradas. Luego de una elección, se volvía a aceptar inscripciones el primer día hábil del mes subsiguiente a la fecha en que el Tribunal Calificador de Elecciones terminaba de calificar la elección. En la práctica, esto significaba que en un año electoral no era posible inscribirse por cerca de cinco meses, debido a lo cual un número importante de personas –motivadas por las campañas políticas y las propuestas de los candidatos– que deseaban participar no podían hacerlo. Tras el cambio legal, el elector tiene plena libertad, la posibilidad de voto existe y la decisión de ejercer el derecho o abstenerse no está limitada por aspectos técnicos.

III. El proceso de votación

La Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios (18.700) regula el proceso de votación y escrutinio de votos en Chile. Este proceso se encuentra normado de manera precisa para el correcto funcionamiento de los comicios, para garantizar su seguridad, la libertad de los electores al momento de ejercer su voto y la veracidad de los resultados.

El proceso de votación es justo e inclusivo porque permite que las personas inscritas ejerzan su voto con relativa facilidad en todo el territorio y en un ambiente de calma y seguridad reconocido, sin privilegiar las posibilidades de acceso y ejercicio del voto de grupos específicos. La aplicación de la ley ha dado garantías a todos los sectores, gracias a lo cual los resultados electorales son aceptados y reconocidos ampliamente por la ciudadanía.

Seguridad del proceso de votación

Para una elección resulta fundamental que la seguridad de los votantes y el cumplimiento cabal

de la ley se encuentren garantizados. Importa la seguridad el día de la votación dentro y fuera de los lugares de sufragio, para que el elector pueda acercarse a los locales y ejercer su voto de manera libre. También es necesaria la seguridad los días previos y posteriores a la votación, para certificar la integridad del voto, de los materiales necesarios para sufragar y para que no se manipulen los resultados.

Desde el retorno a la democracia, en Chile las elecciones se han desarrollado en un ambiente de calma previo a la elección, durante y después de la misma. No se han producido enfrentamientos entre opositores políticos o contra las autoridades de turno, ni tampoco ha habido situaciones anormales de violencia u otro impedimento para el acceso a los locales de votación. En todo el territorio los electores se enfrentan a las mismas condiciones el día de elecciones.

Los locales de votación los eligen las Juntas Electorales luego de evaluar la infraestructura disponible en cada circunscripción electoral. De esta forma, se establece cuáles son los locales públicos o privados más adecuados para la realización de comicios. Desde dos días antes de las elecciones hasta el final del trabajo de los colegios escrutadores, el mantenimiento del orden público en los locales de votación le corresponde a las Fuerzas Armadas y a Carabineros.

La seguridad y el orden público, como siempre, está a cargo de Carabineros de Chile, quien lleva adelante planes especiales para garantizar el correcto desarrollo de los comicios y para facilitar el acceso de los votantes a sus respectivos locales de votación.

Las elecciones se realizan los días domingo para facilitar la concurrencia a las urnas de los trabajadores y asegurar un tránsito ágil dentro de las ciudades. No se prohíbe la circulación de vehículos o personas ni el funcionamiento del comercio, salvo la venta de bebidas alcohólicas el día de la elección y hasta 4 horas después de terminada la votación. Corresponde a Carabineros fiscalizar el cumplimiento de la “ley seca”.

Acceso al lugar de votación

El libre acceso al local de votación es fundamental para que la ciudadanía pueda participar de las elecciones y ejercer su derecho a voto. Las dificultades de acceso pueden actuar como un desincentivo para el sufragio, a la vez que condiciones desiguales a lo largo del territorio atentan contra la fundamental igualdad que radica en el voto. Así, se debe facilitar el acceso a los lugares donde es posible sufragar, los cuales deben presentar condiciones similares.

En Chile, las condiciones de acceso al lugar de votación son apropiadas para facilitar al votante el ejercicio de su voto en todo el territorio, si bien se puede considerar que el acceso es de una dificultad moderada. La mayor restricción que se presenta el día de votación es aquella que establece que cada persona puede votar en un específico local de votación y que debe presentarse físicamente para votar. Se considera una restricción porque en algunos países hay mayor flexibilidad respecto del lugar de sufragio, lo cual le permite al elector elegir el lugar de votación que más le convenga. También se deben considerar alternativas que no se han implementado en Chile, como el voto electrónico, que no requiere que el elector se transporte para ir a votar.

Pese a lo anterior, los locales de votación a los que concurre el elector corresponden a su comuna de domicilio electoral, que puede ser aquel lugar de residencia, de trabajo o de estudios de los ciudadanos. De ahí que, principalmente en las ciudades, no sea necesario recorrer grandes distancias para sufragar. En zonas rurales y en caso de cambio de domicilio del elector, concurrir a las urnas puede resultar más complejo.

Privacidad del voto

Una norma básica democrática es que el voto debe ser secreto para garantizar la libre decisión del votante; con ello se evita que el elector se sienta presionado por que otras personas puedan conocer su preferencia política.

En Chile, el proceso de votación está normado para que el voto sea secreto. La propia Constitución establece en su artículo 15 que el sufragio en

Chile es secreto. La normativa electoral establece que la cédula electoral o papeleta de votación debe estar diseñada de tal manera que la preferencia señalada por el votante no pueda ser vista por nadie más. Estas condiciones se cumplen en todo el territorio. Es el Servel el organismo encargado de determinar el diseño de la papeleta en las distintas circunscripciones.

El voto se realiza al interior de una cámara secreta, lo que garantiza la privacidad del elector. El votante ingresa a dicha cámara secreta solo, a no ser que requiera ayuda para votar. Por lo general, la cámara secreta se construye especialmente para la elección. Puede haber hasta dos cámaras por cada mesa de votación.

IV. Intimidación y abuso en el ejercicio del voto

Las situaciones de intimidación y abuso de los votantes son una seria amenaza para la democracia en tanto limitan la posibilidad de los electores de ejercer libremente el voto. Al respecto, en Chile no se detecta una práctica evidente o sistemática de intimidación o abuso de los votantes que coarte sus posibilidades de ejercer libremente el voto y manifestar su preferencia de candidatos, ya sea por parte de las autoridades en ejercicio o de sus contendores, de poderes institucionales o intereses económicos. Si bien es cierto que la ocurrencia de hechos aislados de este tipo no puede descartarse de plano, es esperable que se vuelvan más esporádicos, ya que la ciudadanía conoce mejor la ley, está más informada de sus derechos como votante y confía en que estas situaciones sean investigadas y sancionadas.

Las características del proceso de votación en Chile dificultan que la intimidación o abuso sea efectiva, en especial para el ciudadano informado. El secreto del voto es una obligación para los ciudadanos, y violar el secreto de sufragio es una conducta que se castiga con pena de reclusión menor. La cédula electoral es única, no es traslúcida y una vez doblada no es posible conocer cómo votó la persona. Los miembros de

la mesa de votación son elegidos sin considerar sus ideas políticas.

No se permite la publicidad o campaña dentro del local de votación, lo que dificulta la posibilidad de influir en el votante el día de la elección y que la intimidación sea disfrazada de propaganda. Las reuniones públicas de carácter electoral están prohibidas dos días antes de la elección. Además, la ley establece que las sedes de los partidos políticos y de los candidatos independientes se deben fiscalizar para saber si se realizan actividades de propaganda o se practica el cohecho.

El intervencionismo electoral ha sido mencionado como una probable amenaza al apropiado desarrollo de los procesos electorarios chilenos ya que existiría la práctica, por parte de las autoridades de turno, de beneficiar sus candidaturas de reelección o las candidaturas de otros miembros de su coalición. Se ha criticado el aumento del gasto de los gobiernos durante el año de elecciones como forma de lograr apoyo para la coalición política. También es posible ver que, aprovechando su notoriedad mediática, algunas autoridades apoyan directamente a algunos candidatos. Sin duda, este aspecto debe considerarse cuando se evalúan las elecciones en cualquier país, pues el riesgo del uso indebido de recursos públicos y de intervencionismo, que distorsiona una competencia igualitaria, está siempre latente. Si bien se actúa dentro de los límites legales, es claro que estas prácticas no favorecen la competencia política justa; por ello, es importante generar mecanismos que las minimicen.

V. Independencia del proceso de inscripción, votación y calificación

Para evaluar la independencia del proceso de inscripción, votación y calificación de elecciones es preciso tener en cuenta cómo funciona la institucionalidad electoral en el país, tanto en lo que respecta a los organismos de administración electoral como a los organismos de justicia electoral. Es necesario conocer el rol de cada organismo

en el proceso electorario y de quienes integran dichos organismos para reconocer los riesgos de falta de independencia y posibles influencias sobre sus actos y decisiones.

Tanto en los organismos de administración electoral como en los organismos de justicia electoral y otros que se constituyen para el funcionamiento de los comicios, se constata independencia del control del gobierno o de los partidos políticos. Los organismos son autónomos, las autoridades o gobiernos de turno no participan de sus decisiones y no gozan de atribuciones exclusivas de nombramiento.

La institucionalidad electoral en el país considera distintos organismos que cumplen funciones de administración electoral o de justicia electoral.

Servicio Electoral

El Servicio Electoral (Servel) es el órgano superior de la administración electoral en Chile. Se creó en 1986, con la publicación de la Ley 18.556 sobre el sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral, como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Servel se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior. El director del Servel es escogido por un consejo directivo de una quina elaborada por el Consejo de Alta Dirección Pública. El director no puede tener filiación partidaria.

La Ley 20.580 estableció la creación del Consejo Directivo del Servicio Electoral, que se compone de cinco miembros designados por el Presidente de la República previo acuerdo con el Senado, adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. Dicho consejo supervisa los actos del director y formula y aprueba las decisiones que emanan del Servicio. Entre otras funciones, el Consejo Directivo designa miembros de Juntas Electorales a propuesta del director, vela por el cumplimiento de las normas electorales, aprueba la propuesta de presupuesto del Servicio, designa y remueve al director, aprueba los padrones electorales, y aprueba bases de licitación.

Las principales funciones del Servel son las siguientes:

- Dar instrucciones generales sobre la aplicación de las normas electorales.
- Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales que la ley establece, y velar por el cumplimiento de las normas electorales.
- Formar, y mantener y actualizar el padrón electoral, tomando en cuenta en el registro a las personas con derecho a sufragio suspendido y aquellas que hayan perdido su calidad de ciudadanos.
- Resolver directamente sobre el diseño e impresión de documentos que se utilicen en la inscripción electoral, y sobre las cédulas y útiles electorales.
- Llevar el registro de partidos políticos, el duplicado de los registros generales de afiliados a partidos y ejercer las demás atribuciones y funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional de los partidos políticos.
- Ejecutar las acciones dispuestas por la ley de votaciones populares y escrutinios, para la preparación y realización de los procesos eleccionarios y plebiscitarios.

Tribunal Calificador de Elecciones

El Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) es el máximo organismo de justicia electoral chilena, al que –de acuerdo con la Constitución– le corresponde conocer el escrutinio de las elecciones presidenciales y parlamentarias, resolviendo las reclamaciones que se produzcan y proclamando a quienes resulten ganadores.

Está integrado por cinco miembros, que reciben el trato de ministros y duran cuatro años en funciones. Cuatro de los integrantes corresponden a ministros de la Corte Suprema en ejercicio, designados por la propia Corte mediante sorteo. El quinto miembro es designado también por la Corte Suprema mediante el mismo mecanismo, de entre ciudadanos que hayan ejercido el cargo de presidente o vicepresidente de alguna Cámara del Congreso por al menos un año.

La Constitución establece que las designaciones para el Tricel no pueden recaer sobre personas que sean parlamentarios, candidatos a cargos de

elección popular, ministros de Estado o dirigentes de partidos políticos.

La ley orgánica constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones entrega autonomía al Tricel, dota a sus miembros de fuero similar al de los parlamentarios y los considera inviolables por las opiniones que manifiesten y por los votos que emitan en el desempeño de sus cargos.

Tribunales Electorales Regionales

La justicia electoral chilena está también integrada por Tribunales Electorales Regionales, que se encargan de calificar las elecciones gremiales y las prescritas por la Constitución. Estos tribunales están integrados por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta y por dos miembros elegidos por el Tricel, que duran cuatro años en sus cargos. Las apelaciones hechas a las decisiones de estos tribunales las resuelve el Tricel.

Juntas Electorales

Las Juntas Electorales son organismos de administración electoral que funcionan en cada provincia del país para decidir aspectos determinantes para la inscripción electoral. Su función es proponer al director del Servel la nómina de postulantes para ser designados miembros de las Juntas Inscriptoras, y designar, a proposición de los alcaldes, los locales en que se constituirán y funcionarán las Juntas Inscriptoras.

Las Juntas Electorales están integradas por el fiscal de la Corte de Apelaciones (en los casos en que la Corte se encuentre asentada en dicha capital provincial), el defensor público de la capital de la provincia y el conservador de bienes raíces de la misma. Si la capital provincial coincide con la ciudad de asiento de la Corte de Apelaciones, el notario público integra la junta.

Juntas Inscriptoras

Las Juntas Inscriptoras funcionan en cada comuna del país y, desde que la inscripción es automática y efectuada por Servel, operan únicamente para recibir solicitudes de cambio de domicilio electoral. Están integradas por tres miembros designados por el director del Servel, dos de ellos seleccionados de una cuaterna presentada por la Junta Electoral.

Oficinas electorales

En cada local de votación funciona una oficina electoral. Al delegado encargado de cada oficina, designado por la Junta Electoral respectiva, le corresponde velar por el correcto desarrollo del proceso electoral en dicho local, además de recibir y comunicar a la Junta Electoral la minuta con el resultado de los escrutinios. La Ley 18.700 establece que dicho cargo deberá recaer preferentemente en un notario público, secretario de juzgado de letras o de policía local, receptor judicial o miembros de Juntas Inscriptoras.

TABLA 1
Normativa electoral chilena

Leyes electorales	Aspectos que considera en relación con las elecciones
Constitución Política	Ciudadanía y derecho a voto, libertad de asociación y partidos políticos, plebiscitos, elección presidencial, elección parlamentaria, elección municipal, elección de consejeros regionales, requisitos e inhabilidades para ser candidato, justicia electoral.
Ley 18.556, ley orgánica constitucional sobre el sistema de inscripciones electorales y servicio electoral	Servicio Electoral y otros órganos electorales, inscripción de electores, mantenimiento del orden durante elecciones, y sanciones.
Ley 18.603, ley orgánica constitucional de los partidos políticos	Actividades propias de los partidos, constitución de partidos, afiliación a partidos, organización interna, financiamiento, fusión y disolución, sanciones, y tribunales competentes.
Ley N° 18.695, ley orgánica constitucional de Municipalidades	Mecanismo de elección del alcalde y concejales, incompatibilidades e inhabilidades en los cargos, requisitos para ser electo cargos de alcalde y concejales, candidaturas, normas de elección, escrutinios, plebiscitos comunales.
Ley 18.700, ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios	Sistema electoral binominal, distritaje, preparación de elecciones presidenciales y parlamentarias, presentación e inscripción de candidaturas, cédulas electorales, propaganda y publicidad, proceso de votación, escrutinio, reclamaciones electorales, calificación de elecciones, mantenimiento del orden público, sanciones por incumplimiento de ley.
Ley 19.175, ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional	Mecanismo de elección de miembros del consejo regional, requisitos, inhabilidades.
Ley 19.884, ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral	Gasto electoral, límites, financiamiento de campañas, financiamiento público, transparencia, prohibiciones, sanción, control de ingresos y gastos, contabilidad electoral.
Ley 19.885, ley que incentiva y norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos	Beneficios derivados de donaciones a entidades políticas.
Ley 18.460, ley orgánica constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones	Organización del tribunal, integrantes, funcionamiento y competencias.
Ley 18.593, ley de los Tribunales Electorales Regionales	Constitución del tribunal, integrantes, inhabilidades e incompatibilidades, funciones del tribunal.
Ley 20.568, ley que regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones, y modifica la ley 18.556, ley electoral	Nuevo procedimiento de inscripción y votación, cambios a los registros electorales, actualización del los registros electorales.

Fuente: Elaboración propia.

Mesas receptoras de sufragios

Las mesas receptoras de sufragio en las cuales los electores realizan su voto están integradas por miembros o vocales de mesa, cuyo papel es asistir a los electores, certificar el correcto funcionamiento del proceso y realizar el escrutinio de los votos.

Los vocales son nombrados por la Junta Electoral de entre los votantes a quienes les corresponde votar en cada mesa. Cada miembro de la Junta Electoral elige a cinco candidatos que considere aptos para dicha tarea. Se considera para ello la información de los registros electorales, que incluye el oficio o profesión de la persona. No es posible conocer la orientación política del seleccionado. De los candidatos se eligen cinco personas por sorteo.

Colegios escrutadores

Los colegios escrutadores se encargan de reunir las actas de los escrutinios realizados en las mesas receptoras el día de la elección, sumando los votos que en ellas se consignen. Hay al menos un colegio escrutador por cada Junta Electoral y su número es determinado por el director del Servel. Luego del escrutinio, se envían nuevas actas al Servel y al Tricel.

Cada colegio está compuesto por seis miembros titulares y seis miembros suplentes designados por las Juntas electorales, escogidos mediante sorteo, en audiencia pública, a partir de una nómina elaborada por los miembros de la Junta Electoral, que incluye a personas consideradas aptas para dicha tarea y cuyo domicilio electoral corresponde al lugar donde sesionará el consejo.

VI. Normativa electoral chilena

Los asuntos relacionados con las elecciones populares en Chile se encuentran normados por diferentes leyes que remiten a aspectos tan diversos como los mecanismos de selección de cargos, los requisitos para ser candidatos, el financiamiento de campañas, la presentación de candidaturas, los organismos a cargo del proceso electoral, la justicia electoral, entre muchos otros.

¿En qué medida son justos los procedimientos de inscripción de candidatos y partidos?

Esta pregunta pretende establecer cómo se ejercita en Chile el derecho a participar políticamente más allá del ejercicio del voto, con el objeto de evaluar la democracia en el país teniendo en cuenta siempre la garantía igualitaria de derechos amplios por parte de los ciudadanos.

Se busca evaluar los mecanismos a través de los cuales se permite a las personas, sin discriminación, ejercer su derecho a “participar de los asuntos públicos, ser elegidos y tener acceso a las funciones públicas del país”, como lo señala el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Interesa saber si los procedimientos para inscribir candidaturas y partidos políticos son efectivamente inclusivos y no discriminatorios, permitiendo que las personas participen de manera protagónica de los asuntos públicos.

En esta sección se constata que los procedimientos de inscripción son justos, que no existe impedimento formal para que cualquier ciudadano con requisitos mínimos de edad, educación y que demuestra contar con apoyo popular pueda presentar e inscribir candidaturas, o para que grupos de ciudadanos organizados puedan agruparse en un partido político. No se advierten limitantes para la participación como candidatos o para la actividad partidaria basadas en las ideas políticas, salvo en los casos en que se promueven principios que atentan contra los valores democráticos. Así, no hay prohibición de funcionamiento para ningún partido en específico.

Sin embargo, se advierten desigualdades en las posibilidades de los ciudadanos de inscribir candidaturas dependiendo de si pertenecen o no a partidos políticos: los partidos y sus militantes pueden realizar procesos de manera simple y rápida, mientras que los candidatos independientes deben pasar por un proceso de recolección de firmas (la cantidad depende del cargo al que postulan y del número de electores del distrito

o comuna), certificar las firmas en una notaría y asumir el costo de la inscripción. Las exigencias para inscribir partidos o candidaturas fuera de los partidos existentes generan en la práctica una barrera de entrada relativamente alta a la competencia electoral, y protege a los actores tradicionales y partidos más grandes de posibles nuevos actores emergentes.

Requisitos para ocupar cargos de elección popular

La Constitución Política de Chile establece los requisitos que deben cumplir las personas que deseen ejercer cargos de elección popular en el país. Los requisitos establecidos se refieren a atributos que se relacionan con condiciones aptas para desempeñar el cargo, como la edad, el nivel de estudios, la residencia en el lugar que se representará o donde se ejerce el cargo. A pesar de estos requisitos, la Constitución establece en su artículo 18 que por ley se garantiza la plena igualdad entre los independientes y los militantes de partidos políticos.

Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales

TABLA 2
Requisitos para ocupar cargos de elección popular

Cargo	Requisitos
Presidente	Nacionalidad chilena, ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cumplido 35 años de edad.
Senador	Ser ciudadano con derecho a sufragio, al menos 35 años de edad, dos años de residencia en la región representada, haber cursado enseñanza media.
Diputado	Ser ciudadano con derecho a sufragio, al menos 21 años de edad, dos años de residencia en la región representada. Haber cursado enseñanza media.
Alcalde y concejal	Ser ciudadano con derecho a sufragio, saber leer y escribir, haber cursado enseñanza media, tener residencia en la región de la comuna o agrupación de comunas durante los últimos dos años anteriores a la elección, tener la situación militar al día y no estar afecto a alguna de las inhabilidades establecidas en la ley.
Consejero regional	Ser ciudadano con derecho a sufragio, mayor de edad, saber leer y escribir y tener residencia en la región durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

Fuente: Elaboración propia.

y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.

El límite de edad en el caso de candidatos políticos es un requisito más restrictivo que en el caso del ejercicio del voto. Únicamente los cargos de alcaldes y concejales pueden ser ocupados por personas de dieciocho años de edad. En todos los otros casos, la edad requerida es mayor. El requerimiento de edad ha ido disminuyendo para permitir la emergencia de liderazgos más jóvenes a la arena política, sin embargo, ha resultado excepcional ver a personas de menos de cuarenta años en cargos de representación popular en el país.

El requisito de tener residencia en el lugar al cual se postula busca que la persona tenga conocimiento de las necesidades del territorio al que representa y que las decisiones que tome una vez electo también le afecten personalmente. El requisito de residencia no impide que muchos candidatos se presenten a elecciones en lugares donde no residen verdaderamente, pero donde la competencia resulta atractiva en tanto puede asegurarles un cupo en el Congreso o una alcaldía que usarán como peldaño para otros cargos en el futuro.

Los requisitos de nivel de educación que se establecen son bajos si se considera que en Chile la educación media o secundaria es obligatoria. Además, varían según el cargo al que se postula. Esta restricción no debiera ser impedimento para personas interesadas en presentarse como candidatos en tanto se entiende que al cumplir los dieciocho años ya se ha cursado la educación secundaria.

De esta forma, no se excluye a ningún ciudadano que cumpla con los requisitos de ciudadanía, edad, residencia y educación anteriormente se-

ñalados, en tanto acompañe la presentación de la candidatura con la firma de patrocinio hecha ante un notario por un número especificado de ciudadanos.

En el caso de las elecciones parlamentarias, el número de firmas patrocinantes debe ser igual o mayor al 0,5% de los votos de la última elección, en el mismo distrito o circunscripción. En el caso de las candidaturas presidenciales independientes, el número de firmas corresponde al 0,5% de los sufragios de la última elección a diputados. Para las elecciones municipales, las candidaturas de alcaldes y concejales deben ser patrocinadas por un número de electores no inferior al 0,5% de los votos sufragados en la última elección en la comuna. .

Inscripción de partidos

En Chile, el derecho a asociación en partidos políticos se encuentra consagrado en la Constitución Política y la inscripción de partidos políticos se acoge a los procedimientos y requisitos establecidos en la Ley 18.603 orgánica constitucional de los partidos políticos. En ella se establece que los partidos quedan legalmente constituidos cuando son inscritos en el registro de partidos políticos, el cual depende del Servel.

No se prohíbe la formación o funcionamiento de ningún partido debido a las ideas o postulados que defienda. La Constitución garantiza, en el numeral 15 del artículo 19, el pluralismo político, si bien establece que organizaciones que no respeten los principios básicos de una democracia serán declaradas inconstitucionales:

La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Para constituir un partido político se requiere que quienes lo organizan sean al menos cien ciudadanos inscritos en los registros electorales y que no pertenezcan a otro partido. Luego de cumplir con un trámite que incluye especificar la declaración de principios, los estatutos del partido y los miembros de la directiva, los partidos en formación tienen un plazo de 210 días para afiliarse a sus miembros. En dicho plazo se debe inscribir un número de personas no inferior al 0,5% del electorado que votó en la última elección de diputados, en cada una de las regiones donde se constituye el partido. Para que el partido sea inscrito en el registro por el director del Servel, esta cantidad de afiliados se debe alcanzar en al menos ocho regiones del país o en tres regiones contiguas.

El proceso de inscripción representa una barrera formal de acceso al sistema de partidos para muchos grupos que no cuentan con apoyo más allá de un territorio geográfico limitado y para quienes no cuentan con los recursos necesarios para financiar la organización y movilización que el proceso de inscripción requiere. Sin embargo, la principal barrera de acceso y permanencia en las competencias electorales radica en el requisito de un umbral de apoyo electoral que todo partido debe cumplir de acuerdo con la normativa vigente. Esto es, un partido puede ser disuelto si no obtiene al menos el 5% de la votación en la elección de diputados en al menos ocho regiones del país o en tres regiones contiguas, salvo que elija a al menos cuatro parlamentarios en aquella elección. Esto implica, en términos prácticos, un impedimento de facto para la existencia de partidos pequeños o de carácter regional.

¿En qué medida el sistema electoral permite a los votantes una gama de opciones eficaz, hasta qué punto son sus votos válidos de igual manera, y en qué medida la composición del legislativo y ejecutivo reflejan lo que eligen los votantes?

Dependiendo de la elección, en Chile se utilizan tres fórmulas electorales para seleccionar a sus autoridades: un sistema mayoritario puro para la elección de presidente y alcaldes, un sistema binominal para la elección de miembros del Congreso, y un sistema proporcional para la elección de consejeros municipales y regionales.

Los arreglos electorales que se utilizan hoy en Chile fueron diseñados durante el periodo de dictadura, salvo el sistema para la elección de autoridades locales y regionales, que se diseñó (y también reformó) después del retorno a la democracia. Esta diferencia de origen ha incidido en que mientras los sistemas electorales para las elecciones municipales y recientemente regionales cuentan con una alta legitimidad y hay acuerdo entre los actores políticos sobre su funcionamiento, el sistema binominal utilizado para las elecciones legislativas es cuestionado por diversos sectores de la sociedad.

En esta sección se analiza el funcionamiento del sistema binominal y sus efectos en la composición del Poder Legislativo. La evidencia presentada indica que este sistema ha contribuido a consolidar dos grandes conglomerados políticos, lo que controla la fragmentación partidaria al interior del legislativo y contribuye a la conformación de mayorías parlamentarias que permiten llevar adelante agendas legislativas y programas de gobierno. Al mismo tiempo, se ha constatado que el sistema binominal tiene efectos negativos en los niveles de competencia del sistema en los grados de representatividad y en las posibilidades que entrega para la inclusión de sectores históricamente marginados de la esfera política (mujeres, jóvenes e indígenas), así como de grupos políticos minoritarios.

La variedad de sistemas electorales utilizados en el mundo es enorme. Si bien es posible ordenar los sistemas según las grandes familias o fórmulas

TABLA 3

Descripción de elecciones presidencial, parlamentaria, municipal y regional

	Presidencial	Parlamentaria	Consejo Regional	Municipal	
				Alcalde	Concejales
1. Mecanismo o fórmula de conteo de votos	Mayoría absoluta	Proporcional binominal	Proporcional por cifra repartidora	Mayoría simple	Proporcional por cifra repartidora
2. Número de cargos en disputa	1	2	14,16,20,28 o 34, dependiendo de la población provincial	1	6, 8 o 10, dependiendo de la población comunal
3. Número de preferencias que manifiesta el elector	1	1	1	1	1
4. ¿Se permite reelección inmediata?	No	Sí, indefinida	Sí, indefinida	Sí, indefinida	Sí, indefinida

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Política de la República y la normativa electoral.

electorales utilizadas (mayoritario, proporcional y mixto), dentro de cada grupo existen variaciones muy significativas dependiendo de i) la fórmula matemática que se utilice para la repartición de votos, ii) la magnitud o tamaño de distrito utilizado, y iii) los tipos de lista (si vota por un individuo o un partido, si tiene uno o más votos) (IDEA, 2006).

Los dos tipos de sistemas más usados en el mundo para la elección de asambleas legislativas son de representación proporcional y mayoritaria, utilizados por el 35% y el 23% de los países, respectivamente (IDEA, 2012).¹ El sistema binominal que se usa en Chile para las elecciones legislativas está clasificado como un sistema proporcional cuya magnitud de distrito es la más pequeña posible dentro de esa familia (dos escaños por distrito).

El diseño electoral representa siempre un equilibrio delicado entre distintos principios: mientras algunos arreglos privilegian la representación, otros fortalecen la agregación de opiniones dentro del legislativo para asegurar la eficacia gubernamental o la gobernabilidad.

De acuerdo con el “Manual para el diseño de sistemas electorales”, de IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), las instituciones políticas moldean las

reglas del juego con las que se practica la democracia y con frecuencia se argumenta que, para bien o para mal, el sistema electoral es la institución política más fácil de manipular. En una elección, al transformar los votos emitidos en escaños para integrar la legislatura, la selección de un sistema electoral puede efectivamente determinar quién resulta elegido y qué partido accede al poder.

Incluso en el caso de que cada elector emita el mismo tipo de voto y que cada partido obtenga exactamente el mismo número de votos, un sistema electoral puede propiciar la formación de un gobierno de coalición o de un gobierno de minoría, mientras que otro le puede permitir a un partido lograr una mayoría (IDEA, 2006: 6).

Por otra parte, el manual señala que para diseñar un sistema electoral se debe tener en cuenta el contexto institucional y el sistema de partidos donde operará, así como los principios que se busca fomentar. Entrega un listado de por lo menos diez criterios relevantes para diseñar o evaluar el funcionamiento de un sistema electoral. Este listado no es exhaustivo, ya que en distintos contextos pueden surgir otros criterios relevantes. Los identificados por IDEA (2006) son los siguientes:

1. Ofrecer representación.
2. Hacer que las elecciones sean accesibles y significativas (competitividad e impredecibilidad de resultados).
3. Ofrecer incentivos para la conciliación.
4. Facilitar un gobierno estable y eficiente (gobernabilidad).
5. Asegurar que un gobierno rinda cuentas.
6. Asegurar que los representantes rindan cuentas.
7. Fortalecer a los partidos políticos.
8. Promover la oposición y supervisión legislativa.
9. Hacer de las elecciones un proceso sustentable.
10. Respetar las “normas internacionales”.

¹ Para consultar en detalle la distribución de sistemas electorales en el mundo, ver el sitio de IDEA Internacional, www.idea.int/esd/world_pie.cfm.

En la práctica, estos principios no pueden promoverse todos al mismo tiempo con la misma intensidad. A menudo alguno de ellos entra en contradicción con otro; por lo mismo, se requiere definir, a través de una deliberación amplia e inclusiva, qué principios son los que una comunidad desea promover en un determinado momento.

Considerando esta enorme variedad de arreglos electorales, en este capítulo se analizan los efectos específicos del sistema electoral binominal sobre la base de los principios que han estado presentes en la discusión sobre sus efectos en Chile: la capacidad para representar, y para promover la gobernabilidad y la competencia. Se parte del reconocimiento de que no existe un sistema electoral perfecto en abstracto y de que la elección o diseño de uno u otro mecanismo para transformar votos en escaños será más o menos adecuado dependiendo de los objetivos que se persigan y de las preferencias normativas que se privilegien.

I. Sistema binominal y representación

Los sistemas electorales traducen los votos en escaños o cargos electos. Una de sus funciones es representar las distintas preferencias de electores y electoras y las tendencias político-ideológicas de una sociedad.

El sistema electoral binominal, tal como se dijo, se caracteriza por la elección de dos parlamentarios en cada unidad territorial: dos diputados en cada distrito (60 en todo el país, eligiéndose 120 diputados), y dos Senadores por cada circunscripción (19 en el país, eligiéndose 38 senadores). Al concurrir los electores a las urnas se encuentran con candidatos que están afiliados a partidos políticos, agrupados a su vez en pactos electorales nacionales (existe también la posibilidad para los candidatos independientes de integrar los pactos, que deben ser de carácter nacional, no permitiéndose pactos subnacionales), y candidatos que se presentan independientes. Para que un voto sea válido, cada elector debe votar por un candidato, ya que las listas son abiertas, con un máximo de

dos candidatos por cada lista. En el caso de los independientes fuera de pacto, cada candidato es considerado como una lista. El conteo de votos se hace sumando los votos de los candidatos por listas. El primer parlamentario electo es aquel candidato más votado de la lista más votada. Su compañero de lista resulta electo si entre ambos logran al menos duplicar la cantidad de votos de la segunda lista más votada (lo que se conoce como un “doblaje”). Si ello no ocurre, el segundo candidato electo es aquel que obtiene la mayoría de votos de la segunda lista más votada.

A pesar de que hay diferencias importantes entre los distintos sistemas, ninguno logra traducir de manera perfecta las preferencias en escaños; todos implican algún grado de desproporcionalidad, aunque con diferencias muy significativas dependiendo de sus características específicas, tales como tipo de lista, magnitud de distrito y fórmula matemática para la distribución de votos. Esto es, todos los sistemas electorales, incluyendo el sistema binominal, producen distorsiones entre la cantidad de votos que cada lista o partido recibe y el número de escaños que obtiene.

Al comparar las diferencias entre el porcentaje de votos que obtienen las distintas opciones políticas que se les ofrecen a los ciudadanos con el porcentaje de escaños que finalmente consiguen, se tiene una medida de la desproporcionalidad del sistema electoral. A partir del concepto de desproporcionalidad se han elaborado distintos índices para su medición.

La información comparada muestra que las distintas medidas de desproporcionalidad no sitúan al sistema binominal entre los sistemas con la desproporcionalidad más elevada en comparación con los mecanismos utilizados en otras democracias de la región. El índice más sencillo de interpretar es el de Loosemore y Handy (L y H) cuyo valor indica que, en promedio, poco más del 12% de los escaños repartidos en las elecciones de diputados (14,4 escaños) se encuentran mal repartidos. El promedio para los países de la región incluidos en la tabla es de 13,62. Evaluar si dicho valor es alto o bajo depende de los principios normativos y de las

TABLA 4
Índices de desproporcionalidad en Latinoamérica, democracias con elecciones libres

País	L y H	Rae	Gallagher
Uruguay (1994-2004)	1,17	0,53	1,00
Honduras (1997-2005)	4,57	1,83	3,08
Nicaragua (1996-2006)	5,20	1,75	3,76
El Salvador (2000-2006)	7,19	1,61	4,68
Brasil (1998-2006)	7,36	0,61	3,14
Bolivia (1997-2005)	7,56	1,62	4,59
R. Dominicana (1998-2006)	9,47	2,63	6,39
Chile (1997-2005)	12,28	1,78	6,82
Costa Rica (1998-2006)	12,41	1,93	6,64
Colombia (1998-2006)	13,80	1,01	6,58
Perú (1995-2006)	15,53	3,28	10,15
Venezuela (1998-2005)	15,57	1,22	8,60
Argentina (1997-2005)*	16,97	1,97	32,87
Guatemala (1995-2003)	17,68	2,95	9,64
Panamá (1994-2004)	21,27	3,86	13,36
México (1994-2006)	23,61	6,44	18,53
Paraguay (1993-2003)	26,80	5,43	16,40
Ecuador (1998-2006)	26,80	5,43	16,40
Promedio	13,62	2,55	9,59

Fuente: Elaboración propia a partir de Bunker y Navia, 2010, p. 93.

* Para Argentina se usan las elecciones de mitad de período de 1997, 2001 y 2005.

expectativas que se tengan del sistema electoral. Bajo esta óptica, la posición que ocupa Chile a nivel comparado señala que la desproporcionalidad entre la proporción de votos y la proporción de escaños obtenidos no es extrema en abstracto.

El efecto político de la desproporcionalidad puede variar en los diferentes países, más allá de la magnitud de estos indicadores. El efecto de la desproporcionalidad va desde contextos en los que existe un sistema de partidos políticos fragmentado y cambiante, donde quienes van quedando fuera de las instituciones representativas son distintos cada vez, a un contexto de alta estabilidad del sistema político, en el que los excluidos son siempre los mismos.

En Chile, la desproporcionalidad en la traducción entre votos y escaños en la práctica

ha beneficiado a dos coaliciones, conformadas durante las últimas dos décadas esencialmente por los mismos partidos, que han obtenido sistemáticamente los más altos porcentajes de apoyo electoral, en desmedro de los partidos pequeños que no son parte de dichas coaliciones. Dadas las características específicas del sistema electoral binominal, las alternativas políticas que no se han unido a alguna de estas dos coaliciones han quedado permanentemente excluidas, y con ello, dejando sin representación política en el Congreso a una cantidad no menor de votantes que le ofrecen su apoyo.

La Concertación de Partidos por la Democracia y la Coalición por el Cambio (Alianza) son las coaliciones electoralmente mayoritarias que han concentrado los votos y la representación parlamentaria desde que se reinstauró la democracia. Así, entre 1989 y 2013, el porcentaje de votos obtenido por ambas coaliciones, en las elecciones de diputados y senadores, es en promedio del 89,4% para el caso de la Cámara Baja y del 90,6% para la Cámara Alta. A su vez, el porcentaje de escaños promedio obtenido por las coaliciones (sumadas) es del 97,8% para la Cámara de Diputados y del 99,3% en el caso del Senado. Por el contrario, otras fuerzas políticas se han visto subrepresentadas al punto de que sus parlamentarios no han sido elegidos pese a haber obtenido un porcentaje de votos cercano al 7% o 10% nacional y alcanzar, además, cerca del 30% en algunas zonas geográficas.

En el caso de las elecciones para la Cámara de Diputados, la sobrerrepresentación promedio (conjunta) de las coaliciones principales alcanza al 9,5%,² mientras que en el Senado llega al 8,2%.

Dentro de este cuadro general, en el caso de la Cámara Baja se observa, primero, que en todas las elecciones ambas coaliciones han logrado sobrerrepresentación. Segundo, que la sobrerrepresentación de cada una de las coaliciones ha sido relativamente estable en el tiempo. Tercero,

² La sobrerrepresentación se refiere a la diferencia entre el porcentaje de votos y el de escaños parlamentarios. En este caso es de 9,5, pues en promedio, la suma de los escaños es un 9,5% superior al porcentaje de votos obtenidos.

los niveles de sobrerrepresentación promedio de cada coalición son relativamente similares (4,8 de la Concertación, versus 4,7 de la Coalición). Es decir, en el caso de la Cámara Baja, ambas en conjunto se han visto favorecidas por la pérdida de votos de los demás actores en competencia.

En el caso del Senado la situación es distinta, sobre todo porque es la Coalición por el Cambio el grupo político que, al menos hasta 2005, fue la principal fuerza sobrerrepresentada. De hecho, hasta esa elección, las diferencias en la sobrerrepresentación de cada coalición son muy significativas a pesar de pequeñas fluctuaciones: mientras en la elección de 2005 la Concertación estuvo subrepresentada, en 2009 y 2013 la Concertación obtuvo una sobrerrepresentación mayor a la Coalición por el Cambio.

Al analizar la evidencia por partidos también se constatan diferencias relevantes en el efecto de sobrerrepresentación del sistema binominal en los distintos conglomerados.

La evidencia presentada aquí muestra que la sobrerrepresentación beneficia fundamentalmente al partido o pacto mayoritario de cada coalición. En la Alianza, inmediatamente después de la transición Renovación Nacional (RN) fue el partido más beneficiado por el efecto de sobrerrepresentación, pero a medida que la Unión Demócrata Independiente fue creciendo electoralmente, se fue “apoderando” del grueso de dicho efecto en su coalición. Mientras que en 1993, RN, con 3,8% más de votos que la UDI, obtuvo virtualmente el total de la sobrerrepresentación que favoreció al pacto (7,4 de RN vs. 0,4 de la UDI), en 2009, cuando la UDI superó en 7,2% a su socio RN, se llevó toda la sobrerrepresentación del pacto, dejando a RN sub representada.

En el caso de la Concertación el mismo análisis no es replicable, dado que la competencia se ha dado entre cuatro partidos -cinco si se considera

TABLA 5
Relación votos-escaños en Cámara de Diputados: 1989-2013

Año elección	Concertación			Coalición por el Cambio		
	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia
1989	51,5	57,5	6,0	34,2	40,0	5,8
1993	55,4	58,3	2,9	36,7	41,7	5,0
1997	50,5	57,5	7,0	36,3	39,2	2,9
2001	47,9	51,7	3,8	44,3	47,5	3,2
2005	51,8	54,2	2,4	38,7	45,0	6,3
2009	44,4	47,5	3,2	43,5	48,3	4,8
2013	47,7	55,8	8,1	36,2	40,8	4,7
Promedio	49,9	54,6	4,8	38,5	43,2	4,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio del Interior, disponibles en www.elecciones.gov.cl.

TABLA 6
Relación votos-escaños del Senado: 1989-2013

Año elección	Concertación			Coalición por el Cambio		
	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia
1989	54,6	57,9	3,3	34,9	42,1	7,2
1993	55,5	55,3	-0,2	37,3	50,0	12,7
1997	49,9	55,0	5,1	36,6	45,0	8,4
2001	51,3	50,0	-1,3	44,0	50,0	6,0
2005	55,7	55,0	-0,7	37,3	40,0	2,8
2009	43,3	50,0	6,7	45,2	50,0	4,8
2013	50,7	60,0	9,4	38,0	35,0	-3,0
Promedio	51,6	54,7	3,2	39,0	44,6	5,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio del Interior, disponibles en www.elecciones.gov.cl.

TABLA 7
Relación votos-escaños en elecciones de diputados, por partido. Coalición por el Cambio: 1989-2013

Año elección	UDI			RN		
	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia
1989	9,8	9,2	-0,7	18,3	24,2	5,9
1993	12,1	12,5	0,4	16,3	24,2	7,9
1997	14,5	14,2	-0,3	16,8	19,2	2,4
2001	25,2	25,8	0,6	13,8	15,0	1,2
2005	22,4	27,5	5,1	14,1	15,8	1,7
2009	23,1	30,8	7,8	17,8	15,0	-2,8
2013	18,9	24,2	5,2	14,9	15,8	0,9
Promedio	18,0	20,6	2,6	16,0	18,5	2,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio del Interior, disponibles en www.elecciones.gov.cl.

TABLA 8

Relación votos-escaños en elecciones de diputados, por partido. Concertación: 1989-2013

Año elección	PDC			PRSD			PS			PPD		
	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia	Votos %	Escaños %	Diferencia
1989	26,0	31,7	5,7	3,8	4,2	0,3	11,5	13,3	1,9
1993	27,1	30,8	3,7	2,9	1,7	-1,2	11,9	12,5	0,6	11,8	12,5	0,7
1997	23,0	31,7	8,7	3,1	3,3	0,2	11,1	9,2	-1,9	12,6	13,3	0,8
2001	18,9	19,2	0,3	4,1	5,0	1,0	10,0	8,3	-1,7	12,7	16,7	4,0
2005	20,8	16,7	-4,1	3,5	5,8	2,3	10,1	12,5	2,5	15,4	17,5	2,1
2009	14,2	15,8	1,6	3,8	4,2	0,4	9,9	9,2	-0,7	12,7	15,0	2,3
2013	15,6	17,5	1,9	3,6	5,0	1,4	11,1	12,5	1,4	11,0	12,5	1,5
Promedio	20,8	23,3	2,5	3,6	4,2	0,6	10,7	10,7	0,0	12,5	14,4	1,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio del Interior, disponibles en www.elecciones.gov.cl.

TABLA 9

Distritos en los cuales resultó electo un candidato a diputado con menos votos que la segunda mayoría distrital, según coalición, 1989-2013

		1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	Total
Concertación									
Distritos donde obtiene escaño sin elegir primera o segunda mayoría individual	N	0	4	4	4	4	5	6	27
	%	0,0	6,7	6,7	6,7	6,7	8,3	10,0	6,4
Distritos donde ocurren doblajes	N	11	11	10	4	6	0	10	52
	%	18,3	18,3	16,7	6,7	10,0	0,0	16,7	12,4
Alianza									
Distritos sin elegir primera o segunda mayoría individual	N	14	7	6	4	7	5	4	47
	%	23,3	5,8	5,0	3,3	5,8	4,2	3,3	11,2
Distritos donde ocurren doblajes	N	0	1	1	1	1	1	1	6
	%	0,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,4
Total									
Distritos donde obtiene escaño sin elegir primera o segunda mayoría individual	N	14	11	10	8	11	10	10	74
	%	23,3	18,3	16,7	13,3	18,3	16,7	16,7	17,6
Distritos donde ocurren doblajes	N	11	12	11	5	7	1	11	58
	%	18,3	20,0	18,3	8,3	11,7	1,7	18,3	13,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en www.elecciones.gov.cl

al PC que integró en 2013 la Nueva Mayoría-, y el sistema binominal permite solamente dos candidatos de cada coalición. En este sentido, no puede hablarse de sobrerrepresentación puesto que los partidos no presentan candidato en varias circunscripciones y distritos. El resultado final tiene que ver con negociaciones políticas entre partidos, basadas en resultados electorales previos, encuestas y otros aspectos más subjetivos de la competencia por el poder.

Otra forma de apreciar el efecto del sistema electoral en la sobrerrepresentación de los dos princi-

pales bloques es observar la cantidad de distritos en los cuales no resulta electo un candidato que obtuvo la segunda mayor votación. Tal como se explicó anteriormente, los dos candidatos que obtengan individualmente la mayor cantidad de votos del territorio no son necesariamente aquellos que resultan electos. Puede ocurrir por tres razones: i) porque el candidato pertenece a una lista que no resulta entre las dos más votadas; ii) porque pertenece a la lista más votada que no alcanza a doblar a su competidora, iii) porque lidera en votos la segunda lista más votada, pero hubo doblaje con gran cantidad de votos concentrados en la primera mayoría del distrito.

Desde 1989 a 2013, en parte importante de los distritos ocurre que la segunda mayoría no alcanza un escaño. Si bien en un comienzo el efecto del binominal favoreció a la Coalición por el Cambio, a medida que la votación a las principales coaliciones fue igualándose en el tiempo, también la Concertación se vio favorecida con candidatos que llegaron al Congreso con un número de votos menor al de otros contrincantes. Así, en 2009 ambas coaliciones obtuvieron seis y cuatro diputados respectivamente, lo que implica que diez diputados llegaron a la Cámara habiendo obtenido menos votación que otros postulantes que alcanzaron el segundo lugar, pero cuyas listas no lograron el doblaje necesario para obtener los dos escaños por distrito. Si se considera todo el periodo, el número de parlamentarios en dicha situación llega a 64, lo que representa cerca del 9% del total de diputados electos en las siete elecciones.

En el periodo analizado, la Concertación logra mucho más frecuentemente el doblaje de la lista competidora, pero éste no necesariamente implica que el segundo candidato electo lo hace con pocos votos. Se da tanto el fenómeno de un candidato que “arrastra” a su compañero por alta votación, como dos candidatos con muy buen desempeño obteniendo las dos primeras mayorías.

La representación sustantiva: mujeres en el Congreso

La representatividad que entrega un determinado sistema electoral se asocia, por una parte, a la asignación de escaños entre partidos políticos y candidatos (que representan a su vez corrientes ideológicas) y, por otra, a la posibilidad de representar la diversidad sociodemográfica de una determinada comunidad. La heterogeneidad étnica, religiosa, geográfica y de género puede estar mejor o peor representada en los órganos de representación dependiendo en gran medida del tipo de sistema electoral que se utilice y de sus respectivas características internas.

Los distintos sistemas electorales generan incentivos que estructuran el comportamiento de los actores políticos, las estrategias de nominación de candidaturas y de campañas y, por lo mismo, las posibilidades de que sectores históricamente marginados del acceso a las esferas de poder puedan competir en igualdad de condiciones con quienes tienen un lugar privilegiado en las mismas.

En el caso específico de las mujeres, abundante evidencia internacional muestra que los sistemas de representación proporcional tienden a favorecer la elección de mujeres, mientras que los sistemas mayoritarios uninominales producen el efecto contrario (Norris, 2006; IDEA, 2002). Esto se debe fundamentalmente a los incentivos que dichos sistemas generan para que los partidos nominen listas heterogéneas para apelar a distintos sectores del electorado. En efecto, de acuerdo con el libro *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, editado por la organización IDEA Internacional, los diez países que encabezan la lista de Estados con

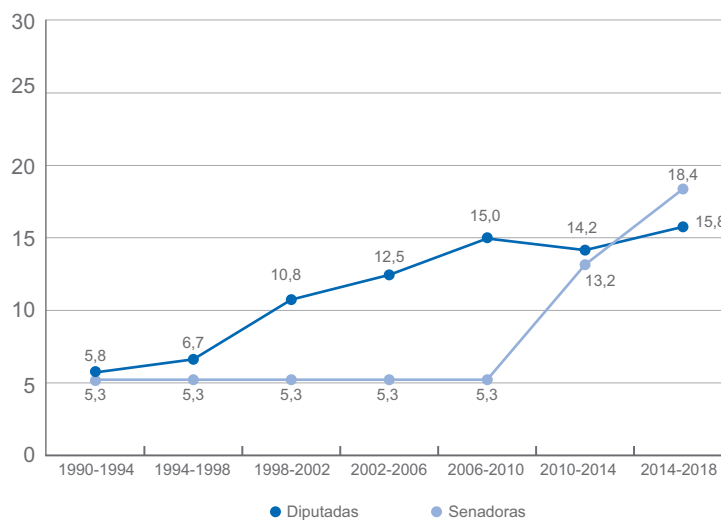
mayor representación femenina utilizan sistemas electorales de representación proporcional. Los sistemas mayoritarios en distritos uninominales han demostrado ser los peores para las mujeres desde este punto de vista (IDEA, 2002: 128). Por tanto, mientras más grande la magnitud de los distritos, tienden a ser electas una mayor cantidad de mujeres.

Por su parte, debido a su baja magnitud de distrito, el sistema binominal tiende a aumentar las barreras de entrada y dificultar el acceso a cargos de representación a mujeres y otros grupos considerados “desafiantes”. Como en la mayoría de los distritos y circunscripciones cada coalición espera conseguir sólo uno de los dos escaños en disputa, los incentivos son a mantener lo que se tiene (privilegiando a los incumbentes) y a nominar en casos de escaños abiertos a candidatos considerados altamente competitivos por los respectivos partidos.

Así, en la práctica, en lo que respecta a los incentivos para la representatividad, el sistema funciona como los sistemas mayoritarios.

Dado que se eligen dos candidatos por distrito o circunscripción, como se ha visto, uno por coalición, la rotación de candidatos es muy baja.

GRÁFICO 3
Proporción de escaños en el Congreso ocupados por mujeres electas, 1990-2018



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Servel, del Senado y de la Cámara de Diputados. Se considera el inicio de cada legislatura.

A la vez, para competir entre ellos los partidos eligen a los candidatos que consideran con más posibilidades de triunfar en las elecciones. En el caso de la representación de mujeres, la construcción general de las relaciones de género implica que los candidatos que los partidos eligen porque consideran más seguros sean principalmente hombres, lo que dificulta el aumento de mujeres efectivamente electas, representando luego de 2013 únicamente el 15,8% en la Cámara de Diputados y el 18,4% en el Senado. De esta forma, las diferencias iniciales de representación son difíciles de superar en el tiempo. La ventaja de los incumbentes y el poder que adquieren las cúpulas de los partidos en este tipo de sistema generan también un obstáculo para que nuevos liderazgos, aun en los mismos partidos, logren acceder al Parlamento y para que personas más jóvenes, de origen étnico y social diverso, puedan también postular a este tipo de cargos.

II. Sistema binominal, competencia y competitividad

Para que las elecciones sean “significativas”, es decir, que tengan una importancia real para los electores, se requiere que los resultados sean inciertos y que lo que esté en disputa parezca relevante a los ojos de la ciudadanía. De ahí la relevancia de la competencia para el buen funcionamiento de un sistema democrático. Mientras más competitivo, mayor la incertidumbre y mayor el interés de los ciudadanos por expresar su preferencia electoral.

La competencia ocurre cuando efectivamente hay candidaturas que disputan el acceso a cierto cargo. La competitividad se refiere a las condiciones en las cuales se da dicha competencia. Es decir, se supone que deben ofrecerse alternativas diversas para los ciudadanos, de modo que las elecciones no resulten predecibles puesto que existe una amenaza real para los incumbentes de ser reemplazados en sus cargos. Que el resultado de las elecciones sea predecible de antemano; que ciertos candidatos, en especial quienes buscan la reelección, no se vean amenazados ya sea por personas de otros partidos o de su

propio sector, indica que son los partidos y las coaliciones quienes, al nombrar un candidato, están decidiendo quién resultará electo, y no los propios ciudadanos.

Al revisar la rotación en el Parlamento y las características de la representación que genera el sistema binominal, es posible determinar que las contiendas electorales desde el retorno a la democracia han sido altamente predecibles y con escasa competencia efectiva para la percepción de los electores. En la práctica, son dos las coaliciones que se reparten los cargos en disputa, sin que se produzca gran incertidumbre en cada elección, ya que el sistema electoral binominal genera una suerte de empate entre las dos. Este es uno de los efectos negativos que más acuerdo genera en relación con el sistema binominal. No hay una competencia real entre coaliciones pues, en la práctica, cada una de las dos grandes fuerzas políticas logrará uno de los escaños en disputa en casi la totalidad de los distritos y, muy probablemente, en todas las circunscripciones.

La competitividad en la lucha por acceder al Congreso se ve mermada también en la competencia al interior de cada coalición. El sistema binominal obliga a cada lista a presentar un máximo de dos candidatos a cada elección y permite solo excepcionalmente que una misma coalición obtenga los dos escaños en disputa en cada circunscripción o distrito en que compite, siempre que los dos candidatos de una misma lista sumen más del doble de los votos que la segunda lista más votada. Esta exigencia es extremadamente alta en un sistema multipartidista como el chileno, y donde solo se alcanza de manera excepcional, por lo que genera incentivos para que los pactos prefieran nominar a solo un candidato que tenga altas posibilidades de ganar, de modo de asegurar un cupo en cada distrito.

La improbabilidad de obtener los dos escaños en disputa por distrito reduce drásticamente los incentivos para que una coalición presente dos candidatos competitivos. Se privilegia entonces la lógica de “el que tiene, mantiene”, que le entrega un blindaje electoral a los incumbentes y deja pocas opciones a los desafiantes. Los

incentivos del sistema fomentan la elaboración de acuerdos cupulares entre los partidos para blindar a sus candidatos seguros, y así presentar listas con un candidato fuerte y un candidato débil que pueda aportar algo de votos, pero que en ningún caso amenace al candidato principal. En varias ocasiones se han presentado candidatos en circunscripciones o distritos donde corren prácticamente solos en la elección, ya que no iban acompañados en la lista por personas con mínimas oportunidades de ser electas, y en muchos casos, por candidatos que ni siquiera realizan campaña. De ahí que los pactos de omisión explícitos e implícitos tiendan a dominar las competencias electorales para el Congreso. Únicamente en las circunscripciones o distritos donde una coalición ha obtenido resultados históricos muy positivos, los distintos pactos presentan dos candidatos fuertes que compiten dentro de un mismo pacto. Esto ocurre en uno o dos casos en cada elección senatorial.

Una forma de evidenciar la baja competencia que se registra entre compañeros de lista es revisar la diferencia entre los porcentajes de votos (en relación al total de votos válidos de la elección) obtenidos entre compañeros de lista en elecciones parlamentarias, desde 1989 hasta 2013. Se asume que la diferencia entre candidatos de una misma lista es un indicador de qué tan competitiva fue cada elección en términos de rendimiento electoral. Se verá que casi en un tercio de todos los distritos y circunscripciones en disputa en el periodo, la diferencia ha sido de más de 20 puntos porcentuales, lo que demuestra una clara situación de escasa competencia. Una diferencia menor al 5% de votos entre compañeros de lista, que podría interpretarse como casos de contiendas fuertemente competitivas, se da en dos de cada diez casos. Si bien se aprecian diferencias entre las dos coaliciones más votadas, de manera que la Concertación es la que más distritos de alta competencia registra, en ambos casos representan un número mayor los territorios donde un candidato gana con mucha facilidad. Esto ocurre tanto para el caso de los diputados como de los senadores. Si la medición fuera más estricta y se considerase una diferencia

de más de 10 puntos, un escenario de poca competencia, se tiene que sobre el 50% de los territorios disputados entre 1989 y 2013 son poco competitivos, de forma que uno de los candidatos gana holgadamente la elección.

Suele argumentarse que los efectos negativos del sistema binominal han ido disminuyendo a medida que los partidos se han adaptado al mismo, negociando y generando estrategias para mejorar su desempeño, lo que favorecería la representación y la competencia. Dicho argumento no resulta sostenible en este caso. Los datos para cada elección indican que la baja competencia incluso entre compañeros de lista se ha mantenido durante todo el periodo y que no ha existido una tendencia clara hacia una mejora en este ámbito. Desde 1989 a 2013 el porcentaje de distritos y circunscripciones donde la diferencia es estrecha entre compañeros de lista es notablemente menor que aquellos donde la diferencia es amplia.

En el caso de las elecciones senatoriales, dado que se disputan pocos cargos, se distorsiona mucho el análisis cuando existe una o dos circunscripciones muy particulares, ya sea por alta, baja o nula competencia. En el caso de las elecciones senatoriales, en 1993, 1997 y 2001 no hubo distritos en que la competencia entre candidatos de la Coalición fuera verdaderamente estrecha (5% de diferencia o menos) y en 2005 y 2009, solamente una circunscripción presentó una contienda reñida entre candidatos de la Concertación. Si bien el año 2005 en 50% de las circunscripciones donde se compitió hubo diferencia entre candidatos de la Coalición menor a 10 puntos, en 2009 esto solo ocurrió en un tercio de los casos y en los dos tercios restantes, la diferencia fue superior a

TABLA 10
Competencia electoral: porcentaje de distritos y circunscripciones según diferencia porcentual de votos obtenidos por compañeros de lista, resumen 1989-2013

		% ≤ 5	5 < % ≤ 10	10 < % ≤ 20	% > 20
Senatoriales	Concertación	25,9	17,6	23,6	32,9
	Coalición	19,6	22,4	21,1	36,9
Diputados	Concertación	22,5	15,6	28,9	33,1
	Coalición	20,0	16,7	30,0	33,3

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados por el Tricel.

Nota: Se consideran los votos válidamente emitidos.

TABLA 11

Competencia electoral: diferencia porcentual de votos entre compañeros de lista en elecciones senatoriales, 1989-2013

Elección senatorial	Lista	% ≤ 5	5 < % ≤ 10	10 < % ≤ 20	% > 20
1989	Concertación	42,1	15,8	5,3	36,8
	Coalición	26,3	26,3	31,6	15,8
1993	Concertación	33,3	11,1	33,3	22,3
	Coalición	0,0	22,2	22,2	55,6
1997	Concertación	40,0	30,0	20,0	10,0
	Coalición	0,0	50,0	40,0	10,0
2001	Concertación	22,3	33,3	11,1	33,3
	Coalición	0,0	11,1	11,1	77,8
2005	Concertación	10,0	0,0	40,0	50,0
	Coalición	40,0	10,0	30,0	20,0
2009	Concertación	11,1	33,3	22,3	33,3
	Coalición	33,3	0,0	0,0	66,7
2013	Concertación	22,2	0,0	33,3	44,4
	Coalición	37,5	37,5	12,5	12,5

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados por Servel y Tricel.

Nota: Se consideran los votos válidamente emitidos. Se consideran únicamente distritos y circunscripciones donde cada lista presentó dos candidatos.

TABLA 12

Competencia electoral: diferencia porcentual de votos entre compañeros de lista en elecciones de diputados, 1989-2013

Elección de Diputados	Lista	% ≤ 5	5 < % ≤ 10	10 < % ≤ 20	% > 20
1989	Concertación	35,0	10,0	26,7	28,3
	Coalición	31,7	11,7	33,3	23,3
1993	Concertación	25,0	15,0	25,0	35,0
	Coalición	15,0	15,0	30,0	40,0
1997	Concertación	26,7	18,3	31,7	23,3
	Coalición	20,0	11,7	28,3	40,0
2001	Concertación	23,3	20,0	21,7	35,0
	Coalición	13,3	6,7	26,7	53,3
2005	Concertación	13,3	11,7	28,3	46,7
	Coalición	15,0	26,7	31,7	26,7
2009	Concertación	11,7	18,3	40,0	30,0
	Coalición	25,0	25,0	21,7	28,3
2013	Concertación	15,3	11,9	23,7	49,2
	Coalición	20,0	20,0	38,3	21,7

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados por Servel y Tricel.

Nota: Se consideran los votos válidamente emitidos. Se consideran únicamente distritos y circunscripciones donde cada lista presentó dos candidatos.

20 puntos porcentuales. En el caso de la Concertación la competencia ha sido mayor a nivel senatorial, pero tampoco se observa un aumento a lo largo del tiempo. De hecho, en las últimas tres elecciones senatoriales hubo un descenso en la proporción de circunscripciones, donde la

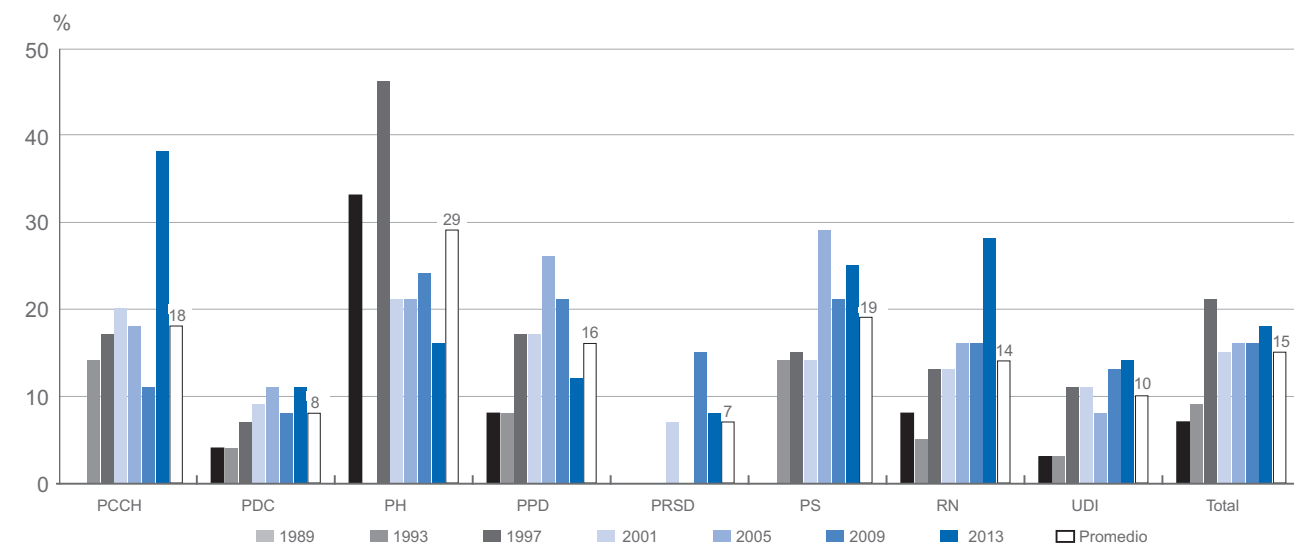
diferencia entre compañeros fue de 10 o menos puntos porcentuales y en 2013, hubo más circunscripciones reñidas entre los candidatos de la Coalición que entre los de la Nueva Mayoría.

Puesto que es mayor el número de distritos que eligen parlamentarios cada elección, resulta útil observar también el caso de los diputados. Al revisar los resultados de las siete elecciones desde el retorno a la democracia, se observa también que no hay una tendencia al aumento en la competencia en ninguna de las dos coaliciones, sino que se mantiene el balance general: hay bastantes más distritos de baja competencia que de alta competencia, para ambas coaliciones. Ciertamente, en algunas elecciones aumentó la competencia, como en la de 2009 en el caso de la Concertación, luego de que en 2005 los distritos con diferencias entre candidatos menores a los 10 puntos solo fueran uno de cada cuatro en disputa. Pero justamente ese año, la competencia fue especialmente baja entre los candidatos de la Coalición. El año 2013 se invirtió el escenario y si bien la Coalición mostro alta competencia en 37,5% de los distritos, la Concertación que sumaba en su lista al Partido Comunista y adoptaba el nombre de Nueva Mayoría, presentó una diferencia entre compañeros de lista superior a 20 puntos en casi la mitad de los distritos.

La escasa competencia ocurre en parte por la preferencia en la nominación de candidatos “seguros”, generalmente incumbentes, lo que es también un factor en la baja tasa de nominación de mujeres en las competencias legislativas en Chile desde el retorno a la democracia. Como se observa en el gráfico, los partidos políticos han presentado desde 1989 listas de candidatos integradas fundamentalmente por hombres. Poco menos del 85% de los candidatos presentados por partidos con representación legislativa que compitieron en elecciones a la Cámara de Diputados entre 1989 y 2013 fueron hombres. En la última elección parlamentaria, en 2013, el PCCH fue el partido que nominó la mayor proporción de mujeres como candidatas a la Cámara de Diputados, con un 38%. En el otro extremo, el Partido Radical presentó solo un 8% de candidaturas femeninas en los distritos en que compitió.

GRÁFICO 4

Porcentaje de candidaturas a la Cámara de Diputados presentadas por los partidos políticos que corresponden a mujeres, 1989 -2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel.

Los partidos políticos arguyen a menudo que un obstáculo para la nominación de mujeres son las restricciones que impone el sistema binominal, incluyendo el bajo número de distritos en los que algunos partidos compiten. Sin embargo, las diferencias entre partidos muestran que los tres partidos más grandes, que compiten en todos los distritos y con la mayor representación en la Cámara de Diputados, son los que en promedio nominan menos mujeres como candidatas: UDI, RN y PDC. Los partidos que en promedio (para el conjunto de elecciones entre 1989 y 2013) han nominado una mayor proporción de mujeres son el PS (19%), el PC (16%) y el PPD (16%).

Por lo menos tres partidos cuentan con medidas de acción afirmativa internas, adoptadas por sus órganos directivos superiores, que los mandatan a nominar una cierta proporción de mujeres para cargos de elección popular. Se trata del Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y la Democracia Cristiana (DC). La evidencia muestra que ninguno de ellos está cumpliendo con sus normas internas de cuota.

Si bien la presentación de candidaturas de mujeres es un indicador que es preciso tomar en cuenta, más valioso resulta saber si dichas

candidatas resultan finalmente elegidas. Como se ha visto, en muchos casos la disputa en ciertos distritos y circunscripciones no es reñida. Por ello, lo que se espera es que existan candidaturas de mujeres en territorios donde es posible ganar y no solamente donde son compañeras de lista de un candidato fuerte. Esto, pues puede ser que un partido presente muchas candidatas y cumpla con sus medidas de acción afirmativa o posibles cuotas que se hayan establecido, y aun así se encuentre limitado el acceso de mujeres a cargos de poder. Por el contrario, puede ser también que un partido lleve pocas mujeres como candidatas, pero en distritos donde tienen opción de ganar.

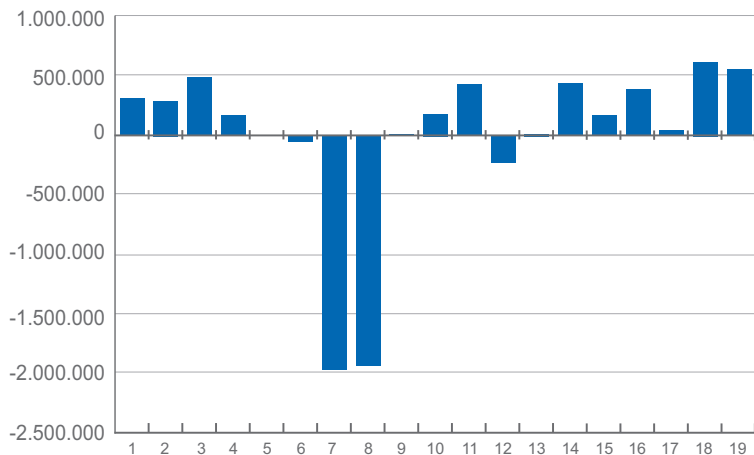
Es preciso señalar que la elegibilidad de mujeres en cargos legislativos, es decir, el porcentaje del total de candidatas que acceden finalmente al Congreso (sumados senadores y diputados), ha variado para el periodo 1989-2013 entre un mínimo de 15,1% en 1993 y un máximo de 27,8% en 2009, con un promedio del 22,3%. Dicho valor es inferior al de elegibilidad de los hombres, que en promedio es del 30,7%. Estas diferencias permiten pensar que las mujeres no solamente han enfrentado problemas para ser nominadas por sus partidos, sino también que compiten en territorios donde resulta difícil la elección. Afortunadamente, las

TABLA 13
Malapportionment, 2013

	Malapportionment
Circunscripciones	30,73
Distritos	16,10

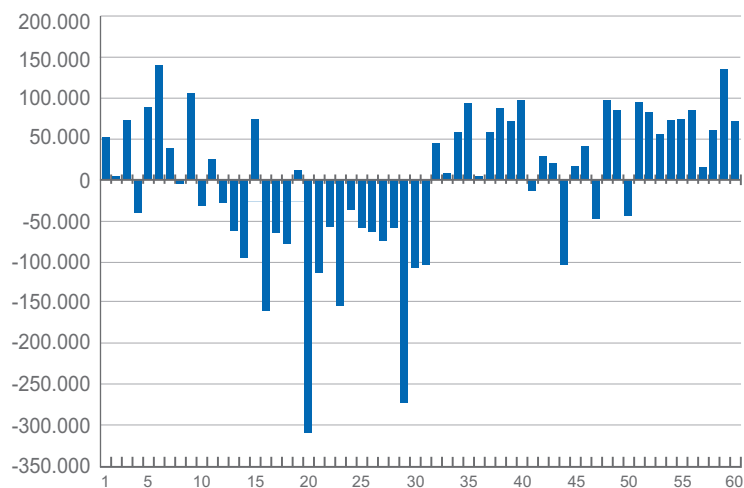
Fuente: Elaboración propia a partir de información provista por el Servel.

GRÁFICO 5
Desviación de la cantidad de electores en cada circunscripción, en caso de una perfecta distribución del electorado, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por el Servel.

GRÁFICO 6
Desviación de la cantidad de electores en cada distrito, en caso de una perfecta distribución del electorado, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por el Servel.

diferencias se han reducido fuertemente desde 2001 y en las últimas elecciones no han sido estadísticamente significativas.

III. Igualdad del voto

Uno de los principios fundamentales de la democracia es que todos los ciudadanos son iguales entre sí en derechos y deberes políticos. Esta idea se traduce en términos prácticos en cada uno de los procesos electorales, en los que se cumple la máxima “una persona, un voto”. Esto implica que cada elector debe tener asignado un mismo número de votos, sin importar quién sea quien lo emita. La Constitución Política establece que en Chile el sufragio es igualitario y en toda ocasión en que se elige un cargo público, cada persona dispone de un voto. Así, para elegir algún cargo ningún voto vale más que otro.

Pero la igualdad del voto no se cumple a cabalidad con el mapa electoral actual, que genera una fuerte discordancia entre la magnitud de población y el número de escaños. Si bien dentro de una misma circunscripción o distrito cada voto vale exactamente lo mismo al momento de elegir a un parlamentario, si se compara el valor del voto entre electores de diferentes distritos es posible constatar que cada voto tiene un peso distinto. La cantidad de escaños que se eligen en cada circunscripción o distrito no tienen estricta relación con el número de habitantes de cada territorio o con el tamaño del padrón electoral. Ocurre así que algunos parlamentarios representan a más electores que otros, pues pertenecen a unidades geográficas con mayor población.

Si bien las regiones de mayor densidad poblacional eligen más diputados y senadores que las menos pobladas, el mayor número de escaños no alcanza a subsanar la diferencia de electores. En estricto rigor, esto significa que el voto de algunos electores tiene mayor valor que el de otros, o bien, que electores de algunos territorios se encuentran sobrerrepresentados en desmedro de otros. Esta distorsión se produce por la forma como fueron establecidas las fronteras de los distritos inmediatamente después del plebiscito

de 1988. Generalmente, al analizar sistemas electorales, el distritaje se considera parte del sistema, pero es posible hacer un cambio en el dibujo de distritos y circunscripciones manteniendo las principales características del sistema, como la fórmula de repartición de escaños y la magnitud distrito, lo que mejoraría el resguardo del principio de igualdad del voto.

Por ejemplo, si en la elección de 2013 en el distrito 59 votaron 35.984 personas válidamente y éstas eligieron dos diputados, en el distrito 20 lo hicieron 244.782 personas (más de seis veces los electores del distrito 59) y eligieron la misma cantidad de diputados. A partir de este cálculo, es posible señalar que un voto en Coihaique o Caleta Tortel pesa al menos cinco veces más que un voto en Estación Central o Maipú para definir la composición final del Congreso.

En términos técnicos, la disparidad en la conformación de los distritos en función del número de representantes y del tamaño de la población se conoce como *malapportionment*. Una medida para su cálculo busca conocer la distorsión entre la proporción de la población mayor de dieciocho años que vive en cada uno de los distritos del país y la proporción de parlamentarios que eligen en cada Cámara.

La interpretación de este valor es unívoca, pues indica que un 16% de los escaños de diputados y un 31% de los de senadores se encuentran mal repartidos y pertenecerían a otros distritos y circunscripciones si la repartición de escaños fuera igualitaria.

Para ilustrar la diferencia en el tamaño de los distritos que genera el actual mapa electoral, puede usarse como referencia cuál debiera ser el tamaño ideal de cada distrito y circunscripción en caso de una perfecta distribución del electorado. Existiendo en octubre de 2013 exactamente 13.573.143 personas habilitadas para votar, cada distrito (de un total de sesenta) y cada circunscripción (de un total de diecinueve) debiera tener, idealmente, 226.219 y 714.376 inscritos, respectivamente. La actual agrupación de electores se aleja de este valor ideal, y se identifica a aquellas

que tienen una diferencia positiva o negativa respecto del valor ideal.

En Chile, son precisamente los distritos con mayores electores los que naturalmente se alejan del tamaño ideal de distritos en condiciones de máxima igualdad. Hay más distritos sobrerrepresentados que distritos subrepresentados, pero para estos últimos el desajuste o desigualdad que se genera por elegir al mismo número de parlamentarios que el resto es mucho mayor.

Un problema adicional del actual mapa electoral es que la normativa no contempla ningún mecanismo de ajuste temporal de los distritos que pueda responder a cambios en el crecimiento o disminución del tamaño de la población. Los distritos y circunscripciones de hoy son exactamente los mismos que para las elecciones de 1989, cuando se definieron originalmente, aun cuando se sabe, después de tres censos de población y luego de aprobarse la inscripción automática, que muchas áreas cuentan actualmente con muchísimos más electores.

Ciertamente, es difícil que todos los distritos tengan exactamente el mismo número de electores. En Chile, los distritos son agrupaciones de comunas, es decir, unidades territoriales reconocibles por los ciudadanos y las autoridades, que representan un nivel de agregación de población útil de considerar al momento de decidir el mapa electoral. Las circunscripciones son agrupaciones de distritos, por lo cual siguen la misma lógica.

El problema se suscita también por la cantidad de parlamentarios que representan cada unidad territorial. Si bien es posible pensar en un reacomodo de comunas hacia otros distritos para nivelar la diferencia en el tamaño del electorado, evaluar la cantidad de representantes que se eligen en cada territorio también es una alternativa.

Actualmente el número de parlamentarios es mayor en los territorios de más alta población y donde el padrón electoral es de mayor tamaño, pero las diferencias siguen siendo importantes entre territorios. Esto implica no solamente que algunos parlamentarios representan a menor

población sino que también resultan electos con menos votos. Así, desde el punto de vista de los electores, el voto en zonas o regiones menos pobladas (por lo general sectores extremos) es más valioso al momento de elegir su representante e influir a través de éste en el proceso legislativo. Las diferencias son claras si se comparan únicamente las regiones, existiendo diferencias entre algunas regiones de casi 4 veces en el número de posibles votantes que un diputado representa y de hasta 30 veces si lo que se observa son los cupos senatoriales.

Hasta 2013, el número de integrantes de la Cámara de Diputados (120) estaba definido en la Constitución, lo que requería un importante quórum para modificarlo y hacer así ajustes que llevaran a una mayor igualdad en el valor del voto al aumentar el número de parlamentarios. A comienzos de 2014 se aprobó en el Congreso eliminar dicha referencia constitucional, lo que representaba un primer paso en la modificación del sistema electoral como ha operado desde 1989. La Ley Orgánica Constitucional que regula las votaciones y escrutinios (Ley 18.700) es desde entonces la norma a modificar para introducir cambios en el distritaje, en el número de parlamentarios y el mecanismo de asignación de escaños a partir de votos. El aumento del número de parlamentarios, pese a surgir como un camino prudente para promover la igualdad en el valor del voto de los ciudadanos es, pese a todo, una modificación que no resulta necesariamente popular. Esto, en tanto la baja confianza en el Congreso y los parlamentarios se acompaña de una postura negativa al incremento en el gasto que supondría el aumento de los escaños, algo que ciertos sectores políticos han sido muy enfáticos en apoyar.

Podría argumentarse que el problema de la distorsión del voto resulta más complejo para el caso de los diputados que de los senadores. Esto, pues el Senado tiene atribuciones a nivel nacional que requerirían una representación similar en la Cámara Alta de todas las regiones, de modo de equilibrar los intereses de todo el territorio. La distorsión del voto, en este caso, estaría justificada por una lógica distinta de representación (geográ-

fica más que por electores). Sin embargo, si ese fuera el caso no se justifica una distorsión similar en la Cámara de Diputados, en la que el principio de “una persona, un voto” debería prevalecer. Entonces, los esfuerzos por disminuir la actual distorsión en el valor del voto deben orientarse, al menos en principio, a mejorar el distritaje y evaluar el aumento del número de diputados.

IV. Sistema binominal y gobiernos estables y eficientes (gobernabilidad)

El sistema electoral no solo determina la composición del Poder Legislativo, sino que además influye en la conformación de mayorías políticas y en el equilibrio de fuerzas en la política nacional. Ello repercute en la gobernabilidad del país, sobre todo en un régimen presidencialista como el chileno. El tipo de sistema electoral y su adecuación al sistema de partidos es una de las variables esenciales para definir la estabilidad y eficiencia de un determinado gobierno. Los sistemas que consiguen generar mayorías estables en el legislativo contribuyen a que los gobiernos puedan implementar sus programas. Por el contrario, sistemas que resultan en una alta fragmentación en la composición del legislativo tienden a disminuir la eficacia gubernamental.

Uno de los argumentos centrales a favor del sistema binominal es que genera incentivos para el bipartidismo o la mantención de dos coaliciones principales, lo que contribuye a la estabilidad en la composición de bancadas en el Congreso. Sin embargo, su capacidad para generar amplias mayorías legislativas que aseguren el apoyo necesario para impulsar programas de gobierno desde el Ejecutivo es mucho menor.

Desde la transición a la democracia, cuando se comenzó a utilizar el sistema binominal, la representación en el Congreso ha estado concentrada en las dos principales coaliciones, ambas integradas por partidos de cobertura nacional.

Más aun, dado que las elecciones presidenciales y parlamentarias son concurrentes (simultáneas)

desde 2005, las dos principales coaliciones y los partidos que las componen se interesan en competir tanto por el gobierno como por el Congreso. Así no solamente se fomenta un debate de ideas y de propuestas programáticas durante el proceso electoral, sino que también la preferencia que recibe el Presidente electo puede encontrar coincidencia en el voto que recibe su coalición en el Congreso. Esto no está asegurado, pues el sistema electoral no garantiza que la votación presidencial (con sistema mayoritario simple) se traduzca en una mayoría parlamentaria. La tendencia hacia el empate en la conformación del legislativo fomenta una negociación constante entre las dos coaliciones. Para muchos, este es un efecto favorable en la medida en que el sistema binominal contribuye a estimular la búsqueda de posiciones ideológicas moderadas. Sin embargo, para otros este aspecto del sistema electoral obstaculiza que las mayorías electorales puedan ver realizado el mandato que le otorgan a sus representantes en el Congreso a través de las urnas, afectando entonces el grado de eficacia de su labor.

El sistema tiene un claro efecto moderador en el número de partidos que logran representación

legislativa. Empero, en los últimos 24 años no ha logrado disminuir el número efectivo de partidos, que sigue siendo relativamente alto en comparación con otras democracias presidenciales: 8,68 partidos en 2013 (para más detalle ver capítulo El rol democrático de los partidos políticos).

V. Sistema binominal, identificabilidad y rendición de cuentas de representantes (accountability)

Los principios para diseñar sistemas electorales plantean que, de acuerdo con el conjunto de mecanismos seleccionados, un sistema puede fortalecer el vínculo e identificabilidad de los electores con sus representantes y, de paso, aumentar los incentivos y canales para la rendición de cuentas o, por el contrario, construir una relación menos personalizada y más programática entre el elector y el partido o coalición, disminuyendo los incentivos para la rendición de cuentas. Los sistemas mayoritarios uninominales (por definición con lista personalizada) son a menudo considerados más eficientes a la hora de generar vínculos entre electores y representantes (porque el mecanismo

TABLA 14
Padrón electoral para cada escaño parlamentario, a nivel regional, 2013

Región	Padrón	Escaños Cámara de Diputados	Padrón/escaños	Escaño Senado	Padrón/escaños
XV Tarapacá / I Arica Parinacota	395.879	4	98.970	2	197.940
II Antofagasta	419.001	4	104.750	2	209.501
III Atacama	221.606	4	55.402	2	110.803
IV Coquimbo	538.805	6	89.801	2	269.403
V Valparaíso	1.473.051	12	122.754	4	368.263
VI O'Higgins	699.594	8	87.449	2	349.797
VII Maule	809.528	10	80.953	4	202.382
VIII Biobío	1.638.968	14	117.069	4	409.742
IX Araucanía	812.478	10	81.248	4	203.120
XIV Los Ríos	324.037	4	81.009	2	162.019
X Los Lagos	669.118	8	83.640	2	334.559
XII Aysén	90.538	2	45.269	2	45.269
XII Magallanes	153.628	2	76.814	2	76.814
RM	5.326.912	32	166.466	4	1.331.728
Total Nacional	13.573.143	120	113.110	38	357.188

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de Servel, 2013.

de asignación es claro y simple y porque los electores votan por una persona y no por una lista o partido). Por el contrario, los sistemas proporcionales con alta magnitud de distrito y listas cerradas y bloqueadas generan los incentivos inversos.

Dado que el sistema binominal presenta listas abiertas en distritos pequeños, se crean incentivos para que los electores se identifiquen con facilidad con sus representantes, lo que genera la necesidad de que los candidatos se acerquen a los ciudadanos en busca del voto y de que estos últimos puedan, teóricamente, castigar a su representante cuando su labor legislativa no se condice con sus propuestas de campaña. No obstante, la ya mencionada predictibilidad de los resultados electorales no garantiza que exista efectivamente un incentivo en los candidatos para salir a buscar a sus electores. A la vez, al haber casos en los que un parlamentario representa a una parte pequeña de la población, puede que pocas redes muy cohesionadas basten para llegar al Congreso sin que sea necesario un efectivo esfuerzo por conquistar el voto ciudadano. Por último, también es posible que la cercanía de un candidato con sus territorios, más que una relación de identificación programática entre partidos y candidatos (y también electores), privilegie una relación clientelar entre representantes y representados. El giro de algunos sectores políticos hacia prácticas clientelares en las elecciones parlamentarias en Chile ha sido descrito por varios autores como una práctica cada vez más frecuente (al respecto, véase García e Illanes, 2007, y Luna, 2008.)

VI. Sistema binominal y participación electoral

Para el funcionamiento democrático es fundamental la participación ciudadana. Su involucramiento en la vida pública y en el control de la actividad de sus autoridades y representantes es esencial. Si bien la desafección cívica es un fenómeno multidimensional y no atribuible únicamente al sistema binominal, la evidencia internacional muestra que mientras menos competitivo es un sistema —y, por ende, más predecible es el resultado de las elecciones—, hay menos participación electoral.

Pero la participación no solamente se ve afectada por la predictibilidad de las elecciones. Además, un sector de la sociedad plantea una crítica al origen del sistema binominal, diseñado durante una dictadura, lo que le resta legitimidad al sistema en general. Si bien todo sistema es susceptible de generar críticas, el binominal lleva décadas en cuestionamiento, lo cual tiende a generalizar la percepción de que cada elección repite un proceso que no está validado socialmente. Así, si bien los detalles de lo que implica el sistema binominal pueden ser ajenos a la mayoría de los ciudadanos, la opinión pública reconoce al menos la necesidad de reformarlo.

VII. Reflexiones sobre las reformas al sistema binominal

El examen del sistema binominal que aquí se presenta se ha discutido bastante en el mundo político y académico, y también en la ciudadanía informada. En más de veinte años de funcionamiento se ha pasado de una crítica profunda y una defensa férrea al sistema, a una discusión más detallada en relación a cuál es su efecto concreto, cómo realizar los cambios y qué sistema se debe instaurar.

Al respecto han surgido propuestas de la academia y de los propios partidos políticos, incluso de aquellos que defienden el valor del sistema. Las propuestas varían desde introducir mejoras hasta cambiar enteramente el sistema, pensando en reformas mayores a la institucionalidad política chilena.

Pese a las distintas propuestas, hay cierto acuerdo en que los aspectos que se deben conciliar son los anteriormente señalados: representación, igualdad del voto, competencia y gobernabilidad. Pero, ya instalada la idea de la necesidad de revisar el sistema binominal, la discusión no cesa, sino que se traslada hacia la definición del sistema que reemplazará al actual o a las correcciones que éste recibirá. Surgen, entonces, las preguntas: ¿Qué y para qué reformar? ¿Cuán profunda deberían ser las transformaciones? ¿Hay garantías de que se logrará algo mejor?. Aumentar el número de

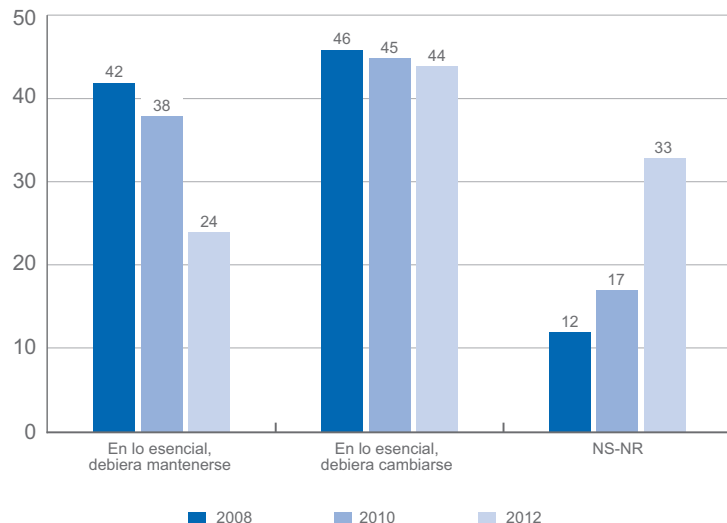
diputados que se eligen en cada circunscripción para lograr la representación de distintas propuestas políticas; incrementar el número de parlamentarios para mejorar la representación y reducir la distorsión en el valor del voto; diferenciar diputados electos en distritos uninominales y diputados electos en distrito único nacional; compensar con escaños adicionales a partidos que superen cierto umbral de voto; afinar el distritaje, e instaurar otras reformas políticas como que aumente la competencia y participación de los electores en la decisión de quiénes serán candidatos y el límite a la reelección, son todas opciones que se han planteado con diversos matices de forma y tiempo en su implementación.

Además de definir los cambios posibles de introducir en el sistema binominal, es apropiado no descuidar la forma o mecanismo para decidir cuáles serán dichas reformas. Las propuestas que han sido sometidas a discusión recientemente han sido preparadas por los parlamentarios o por el gobierno, pero no han sido necesariamente discutidas en profundidad por especialistas o académicos independientes, ni tampoco con la sociedad civil. **Que las propuestas provengan de los legisladores que se ven directamente afectados por posibles cambios a los mecanismos que definen su elección, genera escepticismo respecto de la discusión y el peso que puede tener el objetivo de mantener cuotas de poder en el resultado final.** La evidencia internacional ha mostrado que experiencias más exitosas de cambios electorales de fondo se producen cuando estos son discutidos por una amplia gama de actores que deben llegar a acuerdo para buscar equilibrios que privilegien objetivos globales por sobre intereses corporativos de los incumbentes. Esto es especialmente relevante si se trata de cambiar los límites de los distritos electorales evitando prácticas de gerrymandering. Comisiones u organismos autónomos e independientes de los legisladores (no necesariamente de los partidos políticos) pueden cumplir un rol fundamental en procesos de redistritaje.

El reciente cambio al sistema de registro y el tránsito desde el voto obligatorio al voto voluntario,

GRÁFICO 7

Opinión frente al cambio del sistema binominal, 2008, 2010 y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta Auditoría a la Democracia 2008, 2010 y 2012.

además de la reforma que instaura las elecciones primarias para cargos de alcalde, parlamentario y Presidente, buscaban justamente estimular la competencia y participación, e incrementar de paso la incertidumbre en los resultados electorales. La evidencia aún reciente muestra que eso no se ha logrado y que por el contrario puede haber incidido en agudizar el abstencionismo.

Al menos en la discusión mediática, enfrentar el tema de la inclusión de las terceras fuerzas parece ser el problema que concita mayor consenso entre los actores prorreforma. Ciertamente, la exclusión sistemática de sectores políticos significativos del país requiere una solución permanente y es un problema que no solamente los sectores excluidos se han preocupado de visibilizar. Pero ya se ha visto que los efectos no deseados del sistema electoral, que además inciden en la calidad de la representación y afectan su legitimidad, no se resuelven únicamente haciendo más proporcional el sistema en términos político-ideológicos. El asunto central no es solo el tamaño de la distorsión en la relación entre votos y escaños a nivel agregado, quién se ve favorecido y quién resulta perjudicado. También son relevantes los problemas de representación sustantiva en términos de género, étnicos y etarios, los

incentivos que privilegian a los incumbentes, los bajos niveles de competencia, así como la enorme desigualdad en el valor del voto. De ahí que no todas las alternativas sean equivalentes. Un sistema mayoritario por ejemplo mantendrá las barreras de entrada para jóvenes y mujeres

intactas. **Por último, un sistema electoral cuya legitimidad está en permanente discusión es un sistema que no cumple a cabalidad con su misión esencial de proporcionar reglas del juego aceptadas por todos los sectores de una comunidad.**

¿En qué medida la designación para cargos gubernamentales y legislativos está determinada por elecciones populares competitivas, y con qué frecuencia las elecciones llevan a un cambio en los partidos o funcionarios?

Con esta pregunta se pretende evaluar hasta qué punto el elector ocupa un lugar central en el sistema político, observando si en Chile los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir autoridades relevantes en las decisiones públicas o si, por el contrario, existen ámbitos de autoridad importantes sobre los cuales los electores chilenos no tienen injerencia y, por ello, tienen escasas posibilidades de controlar a quienes ocupan los cargos públicos. En lo concreto, se quiere establecer si hay cargos en los cuales se restringe el espacio de participación y decisión política del ciudadano porque no existe elección popular directa.

Asimismo, se busca mostrar si la participación política a través del voto y de la elección de autoridades se plasma efectivamente en resultados que definen a quiénes acceden finalmente a los cargos en disputa y si existe alternancia o rotación en los cargos públicos tanto a nivel individual como de partidos.

Se puede anticipar que en Chile se eligen mediante elecciones populares cargos relevantes del Poder Ejecutivo y Legislativo y de los gobiernos locales, y gracias a la ley 20.678 aprobada durante 2013, a los consejeros regionales.

En cuanto a la rotación y al recambio de las distintas autoridades y representantes, en el legislativo no se observa alternancia en lo que respecta a las dos principales coaliciones que acceden al Congreso: hay una gran ventaja por parte de los candidatos incumbentes y alta cer-

tidumbre en relación a qué coaliciones ocuparán dichos cargos. Un fenómeno similar ocurre en los municipios, donde si bien candidatos ajenos a las grandes coaliciones acceden a cargos de representación, éstos conforman una pequeña parte del total de cargos. En el caso de los alcaldes, se advierte una alta tasa de autoridades en ejercicio que repostulan en el periodo siguiente y presentan una alta elegibilidad, lo que da también cuenta de la fuerza de los incumbentes.

I. Cargos de relevancia sujetos a elección popular

Desde el retorno a la democracia, los chilenos han concurrido periódicamente a las urnas en tres tipos de elecciones: presidenciales, parlamentarias y municipales, a la que debe agregarse desde 2013 la de consejeros regionales. De esta manera, los cargos públicos designados en forma directa por elecciones populares son seis: Presidente de la República, senador, diputado, consejero regional, alcalde y concejales.

Para cada una de estas elecciones se utiliza un distinto método de conteo de votos para la asignación de cargos; también varía el número de cargos disponibles en cada unidad electoral y las características de la papeleta de votación a la que se enfrenta el elector. Así, el sistema electoral chileno está compuesto por cuatro subsistemas que definen quién llega a ocupar cada uno de los cargos sometidos a elección popular.

Elección presidencial

Desde 1989 han tenido lugar seis elecciones presidenciales que han cumplido con el calendario electoral planificado. Se han elegido seis presidentes que han obtenido mayoría absoluta de votos, los cuatro últimos en segunda vuelta. En todos los casos, los resultados de los comicios no fueron cuestionados y los periodos presidenciales llegaron a término.

Las elecciones presidenciales desde el retorno a la democracia han tenido una periodicidad variable de entre cuatro y seis años. Desde 2006 son de cuatro años sin reelección inmediata. Desde la reforma constitucional del 2005 (mediante la Ley 20.050) se redujo el periodo presidencial de seis a cuatro años, y se aseguró la concurrencia de estas elecciones con las parlamentarias.

La elección presidencial es uninominal. Cada persona manifiesta una única preferencia en la papeleta de votación y las alternativas que se le presentan al elector son los nombres de los distintos candidatos, acompañados del partido que representan. Es una elección directa, pues son los mismos electores quienes votan para elegir al Presidente. Para definir quién resulta ganador se aplica la fórmula mayoritaria absoluta, a dos vueltas. Quien obtenga más de la mitad de los votos válidamente emitidos es electo Presidente de la República. Si ningún candidato obtiene más del 50% de los votos, avanzan a una segunda vuelta los dos candidatos más votados, donde uno de los dos necesariamente será electo por mayoría absoluta.

Elección parlamentaria

Desde 1989 se realizan periódicamente elecciones para ambas Cámaras del Congreso, a través de comicios que se han desarrollado con normalidad. Las elecciones parlamentarias tienen lugar cada cuatro años. En cada ocasión se renueva el total de la Cámara de Diputados y la mitad de los miembros del Senado. Eso significa que el mismo día a algunos electores les corresponde votar por diputados y senadores, mientras que a otros solamente por diputados, en caso de que a la región en la cual habitan no le corresponda elección senatorial en dicha ocasión.

Elección municipal

En el caso chileno, desde 1992 se han realizado comicios para elegir alcaldes y concejales, en procesos electorales que han ido modificándose para lograr una mejor representación. Cada cuatro años se eligen alcaldes y miembros del concejo municipal en todas las comunas del país. Durante la dictadura militar y los primeros años de la transición, los cargos de alcalde y miembros del concejo municipal eran designados por la autoridad ejecutiva central. En un primer momento se votó únicamente por los miembros del concejo municipal, resultando electo alcalde el candidato a concejal que obtuviese individualmente al menos el 35% de los votos y que perteneciese a la lista más votada, y de no ser así, sería elegido uno de los miembros del concejo municipal seleccionado por la mayoría del propio concejo (en el caso de ocurrir un empate en la votación de los concejales, éstos debían realizar una segunda votación, que de mantener la igualdad estipulaba que el período alcaldicio se dividía en mitades para los dos candidatos más votados por el concejo, lo que ocurrió en 85 municipios del país). Este mecanismo se modificó en 1996, para entregarle a la ciudadanía un vínculo electoral directo con los alcaldes al eliminar la injerencia del concejo municipal en su selección; y finalmente en 2004, año desde el cual las elecciones son directas y separadas para los cargos de concejales y alcaldes. En las elecciones municipales se vota conjuntamente por alcaldes y concejales, pero en cédulas separadas.

La fórmula para asignar el cargo en competencia es distinta en uno y otro caso, y es bastante sencilla en el caso de los alcaldes, ya que existe un único puesto vacante. En las elecciones de alcalde se asigna el puesto en disputa mediante la fórmula de mayoría simple. El candidato con mayor votación obtiene el cargo.

En las elecciones de concejales se busca elegir representantes para seis, ocho o diez cargos dependiendo del tamaño de la población comunal. El elector debe marcar una preferencia en una lista abierta de candidatos. Los puestos en el concejo se asignan mediante una fórmula proporcional (fórmula D'Hont) que considera la votación

de las listas o pactos a los cuales pertenecen los candidatos. Así, los votos individuales por un candidato pueden beneficiar a su compañero de lista. Dentro de cada lista ocupan los cargos asignados aquellos candidatos con mayor votación.

II. Autoridades y elecciones en el espacio regional

Uno de los últimos espacios pendientes en materia de democratización del país es el espacio regional, proceso en que se dio un importante paso en junio de 2013 a través de la reforma legal que fijó las reglas para la elección directa de los consejeros regionales. Este espacio de decisión política se estructura a partir de un Presidente del ejecutivo regional, el intendente, encargado de la implementación de las políticas nacionales sobre el territorio regional, y un consejo regional, que tiene como principal responsabilidad decidir sobre los planes de desarrollo regionales y sobre las áreas y los proyectos de inversión que se ejecutarán en este espacio.

A través de la mencionada ley se materializó la reforma constitucional de 2009, que si bien estableció la elección directa de los consejos regionales, delegó en una ley orgánica constitucional la fórmula específica de selección de estas autoridades. Luego de cuatro años de discusión legislativa, el proyecto de ley aprobado estableció que los integrantes del consejo serían electos a través de una fórmula D'Hondt en circunscripciones provinciales, coincidentes con las actuales provincias (salvo Santiago, Concepción, Valparaíso, Cautín y Cachapoal, que se dividen), en la que los candidatos se presentan en listas abiertas.

Esta reforma, que permitió la primera elección de los consejos regionales en noviembre de 2013, instala en el gobierno regional a un cuerpo de representantes electos directamente por los ciudadanos, que son los consejeros regionales, junto a un presidente del gobierno regional, que es designado por el Presidente de la República. La fórmula para instalar a estas autoridades en sus puestos importa para entender ante quiénes son responsables estos representantes. Por un

lado, el intendente regional, y los gobernadores provinciales, responden al Presidente, y no a los ciudadanos, y sus decisiones apuntan a cumplir con los lineamientos que para ellos se establecen centralmente, los cuales no necesariamente están alineados con los de los habitantes del territorio que gobiernan. Por otro lado, los miembros del consejo regional tienen importantes incentivos para estar atentos a las necesidades y demandas de los ciudadanos de su provincia y región, a la espera de contar con su apoyo electoral en las siguientes elecciones. Habrá que esperar algún tiempo para evaluar los resultados que esta fuente de legitimidad mixta tendrá sobre la conducción de los gobiernos regionales, mientras se allana el camino hacia la elección del presidente del consejo regional, que se comienza a instalar como la principal demanda de los distintos actores regionales hacia el gobierno central.

III. Elecciones y rotación en el poder

Más allá de si existen elecciones, es importante analizar si la participación electoral brinda en términos concretos la posibilidad de definir quiénes acceden al poder, y si con ello se genera realmente alternancia y rotación en los cargos, puesto que algunas elecciones no permiten la alternancia en el poder ni la rotación en los cargos en disputa, ya sea a nivel personal, de partidos o conglomerados. Ello puede deberse a las características del sistema electoral, que impide que las mayorías electorales se traduzcan en cargos electos, a la inexistencia de condiciones efectivas para una competencia en igualdad de condiciones, a que los candidatos son siempre los mismos y no ofrecen alternativas a los electores, entre otras razones.

La rotación o alternancia en los cargos de elección popular es necesaria para la democracia; gracias a ella los resultados son inciertos y significativos y se asegura la mantención del principio de igualdad. Por eso, en un número creciente de democracias en el mundo se ha legislado para poner límites a la reelección indefinida, aunque la permanencia de las autoridades en sus

cargos tras una reelección no puede considerarse siempre como algo eminentemente negativo. La reelección se sustenta en la posibilidad de que la ciudadanía premie o castigue a una autoridad en virtud de la labor realizada. Se trata de un mecanismo de control o *accountability*. De esta forma, la autoridad es responsable por su trabajo ante los electores. A la vez, la reelección de autoridades permite también que quienes resulten reelectos ganen experiencia y hagan una mejor labor.

El desafío para cada democracia es encontrar el equilibrio entre fomentar la competencia equitativa, contar con grados de recambio que permitan oxigenar las instituciones y den garantías a todos los sectores y grupos de la sociedad que es posible acceder a cargos de elección popular, y mantener al mismo tiempo incentivos para que quienes cumplen bien sus funciones de representación sean reelectos y las instituciones funcionen eficientemente. Una de las críticas planteadas al funcionamiento de la democracia en Chile es justamente que no ha logrado encontrar ese equilibrio y que se ha privilegiado la estabilidad y la protección de los incumbentes por sobre la competencia y la renovación, lo que ha contribuido a crear una suerte de élite inamovible en cargos políticos que impide la entrada a desafiantes. Este informe se propone constatar si esta crítica es razonable, si existe efectivamente un bloqueo a la rotación en las fuerzas políticas que acceden al poder y si hay espacio para que nuevos liderazgos compitan en la arena política y resulten electos.

En esta sección, el análisis se concentrará en la evaluación de las elecciones parlamentarias y municipales debido a que en las elecciones presidenciales la alternancia se comprueba como una realidad luego del cambio de coalición gobernante, que se concretó en 2010.

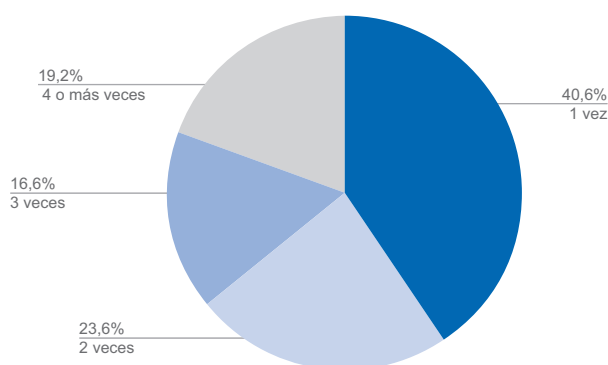
Se demuestra que en el legislativo la rotación es escasa, pues en las coaliciones no ha habido grandes variaciones en las fuerzas políticas ni en los partidos que se han repartido los escaños en ambas Cámaras. A su vez, una alta proporción de parlamentarios ha ocupado un puesto en el Congreso en más de una oportunidad, de

manera que la reelección es más la regla que la excepción.

En el caso de los municipios, las mismas fuerzas políticas con hegemonía en el Congreso son quienes más candidatos eligen, sin gran variación desde 1992 a 2012. El único cambio ha sido la aparición de independientes que triunfan en las elecciones a nivel local. En el mundo municipal también se observa la fuerza de los incumbentes. Una alta proporción de alcaldes en ejercicio deciden postular a la reelección, con altos niveles de elegibilidad.

GRÁFICO 8

Veces en que los parlamentarios han ocupado un escaño electo en el Congreso, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Sevel.

Nota: Se considera a parlamentarios electos.

TABLA 15

Reelección de diputados, 1993-2013

		1993	1997	2001	2005	2009	2013	Promedio
No fueron diputados periodo anterior	N	48	46	44	45	45	44	45,3
	%	40,0	38,3	36,7	37,5	37,5	36,7	37,8
Nunca antes diputados	N	48	42	40	41	41	41	42,2
	%	40,0	35,0	33,3	34,2	34,2	34,2	35,1
Reelectos en el mismo distrito	N	70	73	73	75	73	74	73,0
	%	58,3	60,8	60,8	62,5	60,8	61,7	60,8
Electos en otro distrito	N	2	1	3	0	2	2	1,7
	%	1,7	0,8	2,5	0,0	1,7	1,7	1,4
Total diputados electos		120	120	120	120	120	120	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Servel.

Nota: Se considera a parlamentarios electos.

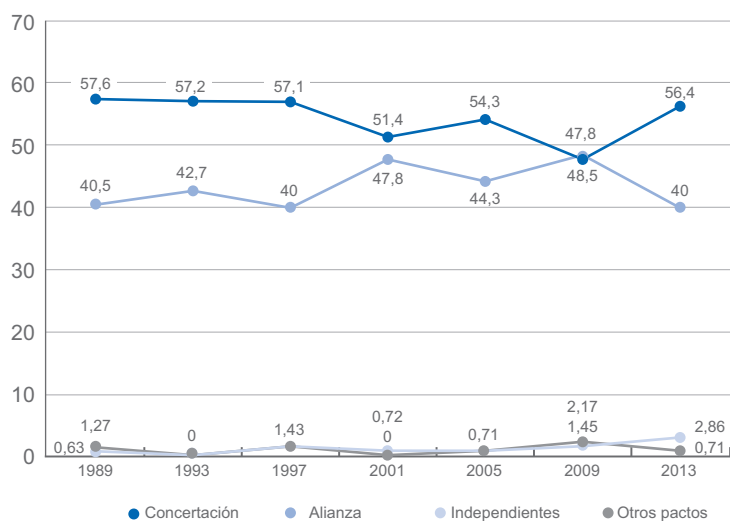
TABLA 16
Reelección de senadores, 1993-2013

		1993	1997	2001	2005	2009	2013	Promedio
Senador y 1a vez electo al Congreso	N	6	6	2	3	2	5	4,0
	%	33,3	30,0	11,1	15,0	11,1	25,0	20,9
Diputados en periodo anterior	N	3	7	7	8	6	8	6,5
	%	16,7	35,0	38,9	40,0	33,3	40,0	34,0
Reelectos en el mismo distrito	N	9	7	9	7	7	6	7,5
	%	50,0	35,0	50,0	35,0	38,9	30,0	39,8
Parlamentarios no en elección previa	N	0	0	0	0	3	0	0,5
	%	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	0,0	2,8
Electos en otra circunscripción	N	0	0	0	0	0	1	0,2
	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,1
Total Senadores electos		18	20	18	20	18	20	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Servel.

Nota: Se considera a parlamentarios electos.

GRÁFICO 9
Evolución del porcentaje de parlamentarios electos al Congreso, según pacto o coalición política, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Servel.

Nota: Se considera como una misma coalición aquellas que mantienen en el tiempo una composición estable en cuanto los partidos que las componen. Para facilitar la comparación se considera dentro de la concertación al Partido Comunista, para los años 2009 y 2013.

Rotación en el nivel parlamentario

Al observar cuántas personas han sido electas para ocupar un puesto en el Congreso desde 1989, se obtiene una visión general de los niveles de alternancia y renovación de los escaños legislativos. En las últimas siete elecciones se ha competido por un total de 992 cargos, 840 de diputados y 152 de senadores, los cuales han sido ocupados por 434 personas. Han

integrado la cámara 373 personas, mientras que 104 han sido electas para el Senado. Estas cifras indican que es muy frecuente que los parlamentarios permanezcan en su rol de legisladores por más de un periodo. Considerando senadores y diputados, solamente el 41% ha oficiado como miembro del Congreso en una única ocasión, mientras que casi 36% lo ha hecho tres o más veces.

Observando en detalle cada Cámara del Congreso, se puede entender hasta qué punto se limita el ingreso de nuevos parlamentarios. La rotación al interior de la Cámara Baja supone el ingreso de un promedio de 42 nuevos parlamentarios tras cada elección, cerca del 35% del total de representantes que integran dicha Cámara. Establecer si dicho valor es alto o bajo no resulta sencillo. Si bien la rotación se reconoce como algo positivo porque es el producto de una mayor competencia y porque introduce dinamismo en la discusión que se genera en cada Cámara, la reelección y la experiencia ganada por los parlamentarios en ejercicio es también un valor para la función legislativa.

Se puede hacer un análisis similar en el caso de los senadores, para el cual nuevamente se observa poca rotación entre una y otra elección. No solamente es significativo el número de senadores que se mantiene en sus cargos tras una nueva elección, sino también el fenómeno de cambio de Cámara de los parlamentarios. Es común pasar de diputado a senador en periodos seguidos debido a la natural ventaja que supone presentarse a elecciones en una circunscripción que comparte electores con el distrito electoral en que ya han sido electos diputados.

Es habitual, entonces, que en ambas Cámaras un mismo parlamentario ocupe en más de una ocasión un sillón en el Congreso, sea debido a una reelección en su distrito o circunscripción, a un cambio de unidad territorial o porque postula a un puesto en la otra Cámara. Este fenómeno refleja la reducida rotación en el poder; en tanto, a nivel individual, la probabilidad de que sean los mismos parlamentarios quienes ocupan los puestos de elección directa en el poder legislativo es alta.

Una causa a la cual atribuir este nivel de rotación es la natural ventaja de los candidatos incumbentes sobre sus contendores, dado que su labor parlamentaria los lleva a tener mayor conocimiento del territorio que representan, les facilita generar redes con el electorado, alcanzar notoriedad a través de su trabajo y, por lo mismo, gozar de mayor cobertura mediática. Así, es de esperar que los candidatos a la reelección reciban poca presión por dejar su cargo desde sus partidos, ya que estos últimos prefieren no arriesgarse a perder representación parlamentaria, por lo que deciden jugar la carta más segura.

Presumiblemente, esta entendible ventaja también desincentiva a contendores fuertes o más reconocidos a la hora de intentar pelear un cupo difícil; por el contrario, suelen optar por presentarse a una elección donde se abre un cupo porque el representante en ejercicio decide no presentarse para un nuevo periodo.

Otra causa de la baja rotación radica en el sistema electoral binominal y la escasa competencia que en la práctica se genera entre las fuerzas políticas para repartir los puestos senatoriales y de diputados que desincentiva la competencia tanto al interior de cada coalición como entre coaliciones, por lo que disminuyen las probabilidades de renovación de quienes ocupan cargos legislativos.

Si se consideran los resultados electorales desde 1989 a 2013, se observa que son las mismas dos coaliciones las que se llevan casi la totalidad de los cupos parlamentarios en ambas Cámaras y que los partidos que las integran y obtienen escaños han variado muy poco durante el periodo. Los resultados electorales indican que la Coalición por el Cambio y la Concertación obtuvieron 98,2% de todos los cupos parlamentarios sometidos a elecciones desde el retorno a la democracia. El resto se reparte casi en partes iguales entre pactos independientes y pactos particulares que se presentaron a algunas elecciones.

Se observa, a su vez, que la hegemonía de estos grandes pactos ha sido permanente durante todo el periodo. No han surgido terceras fuerzas que logren una representación relevante en el Congreso.

De manera específica, se constata que, salvo por el caso de un senador independiente, la Cámara Alta ha estado integrada únicamente por personas que se presentaron a elecciones en una de las listas de las dos coaliciones mayoritarias. La situación no es muy diferente en el caso de los diputados, ya que entre independientes y militantes de otros partidos lograron conquistar menos del 2% de los cupos disponibles en todo el periodo. Los otros pactos políticos incluyen colectividades como el Partido Comunista, que alcanzó porcentajes de votación cercanos al 5% en 1993 y 2001, y que llegó a un máximo de

TABLA 17
Distribución del total de parlamentarios electos, según pacto electoral y Cámara legislativa, 1989-2013

	Senadores		Diputados	
	N	%	N	%
Concertación de Partidos por la Democracia	83	54,6	459	54,6
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	40	26,3	196	23,3
Partido por la Democracia (PPD)	16	10,5	121	14,4
Partido Socialista (PS)	18	11,8	77	9,2
Partido Radical Social Demócrata PRSD (PR)	3	2,0	35	4,2
Partido Comunista (PC)	0	0,0	9	1,1
Partido Humanista (PH)	0	0,0	1	0,1
Movimiento Amplio Social (MAS)	1	0,7	0	0,0
Izquierda Ciudadana (IC)	0	0,0	1	0,1
Independientes Concertación	5	3,3	19	2,3
Coalición (Unión por el Progreso, Unión por Chile, Alianza por Chile, Coalición por el Cambio)	67	44,1	363	43,2
Renovación Nacional (RN)	27	17,8	155	18,5
Unión Demócrata Independiente (UDI)	23	15,1	173	20,6
Unión de Centro Centro (UCC)	0	0,0	2	0,2
Partido SUR	0	0,0	1	0,1
Independientes Alianza	17	11,2	32	3,8
Otras coaliciones (Unidad para la Democracia, Unión de Centro Centro Progresista, Fuerza Regional Independiente, Juntos Podemos Más, Chile Limpio, Nueva Mayoría para Chile, Si tu quieres Chile cambia)	0	0,0	9	1,1
Partido Regionalista de los Independientes (PRI)	0	0,0	3	0,4
Unión de Centro Centro Progresista (UCCP)	0	0,0	2	0,2
Partido Alianza Independientes (PAIS)	0	0,0	2	0,2
Partido Liberal (PL)	0	0,0	1	0,1
Partido Acción Regionalista (PAR)	0	0,0	1	0,1
Independientes	2	1,3	9	1,1
Total	152	100,0	840	100,0

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Servel.

Nota: Se considera a parlamentarios electos.

TABLA 18
Repostulación de alcaldes y éxito de los incumbentes, 1996-2012

Año	N° de comunas	N° de alcaldes que buscan reelección	% de alcaldes que buscan reelección	N° de alcaldes que logran reelección	% de alcaldes que logran reelección	% de alcaldes electos que repiten en el cargo
1996 (alcaldes del periodo 1992-1994)	*85	68	80	20	29,4	...
1996 (alcaldes del periodo 1994-1996)	*85	71	83,5	45	63,3	...
1996 (alcaldes de 4 años)	249	199	79,9	133	66,8	...
1996 (Total)	334	338	80,7	198	58,6	59,3
2000	341	308	90,3	200	64,9	58,7
2004	345	303	87,8	192	63,3	55,7
2008	345	270	78,3	175	64,8	50,7
2012	345	289	83,8	174	60,2	50,4
Total del periodo	2.044	1.846	86,7	1.137	61,6	55,6

Fuente: Elaboración a partir de Navia y Bunker, 2007, para los años 1996-2004. Para los años 2008 y 2012, a partir de datos del Ministerio del Interior consultados en www.elecciones.gov.cl.

Nota: Los datos para 2012 son los disponibles al 5 de diciembre de 2012.

*: En asterisco las comunas donde dos alcaldes se repartieron el periodo.

6,9% en 1997. No obstante, el Partido Comunista no obtuvo representación en el Congreso hasta 2009, cuando se estableció un acuerdo con la Concertación para integrar la misma lista coordinando la competencia en algunos distritos, tras lo cual este partido consiguió tres escaños en la Cámara de Diputados. En 2013 el Partido Comunista integró la coalición “Nueva Mayoría”, a la cual pertenecen también los cuatro partidos históricos de la concertación, obteniendo seis diputados. Entre los partidos que se han incorporado recientemente a la Cámara también se incluye al Partido Regionalista Independiente (PRI), que obtuvo tres diputados en la última elección, todos antiguos militantes de partidos de la Concertación, dos de ellos incumbentes. Sin embargo no logró repetir ese resultado en 2013, al no conseguir ningún diputado.

En definitiva, la rotación parlamentaria, tanto en lo que se refiere a las personas que ocupan cargos en el Parlamento como a los partidos que se reparten los escaños, es bastante limitada en Chile. Ciertamente, la presencia de parlamentarios reelectos tiene aspectos positivos en tanto la experiencia en el proceso legislativo es

importante y puede agilizar los trámites de leyes y la negociación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, la presencia de parlamentarios reconocidos y con alto capital político da mayor peso a la función fiscalizadora del Congreso.

Pero cuando la escasa rotación es reconocida por la ciudadanía, tiene el potencial de fomentar la apatía y el abstencionismo, en tanto la participación a través del voto no parece relevante para definir el resultado de las elecciones.

Por otra parte, aumentar la renovación de quienes ocupan cargos en el Congreso es vital no solo para incluir a personas más diversas en los procesos de participación en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, sino también para ofrecer a los ciudadanos la garantía de jugar un papel concreto en la determinación de sus representantes.

Resulta claro que ningún sistema electoral es perfecto y que, según cómo se elabore, se puede lograr más o menos representación, estabilidad y competencia. Los defensores del actual sistema destacan la estabilidad que genera como su mayor atributo. Pero, ¿se debe la estabilidad a la distribución pareja de fuerzas en ambas Cámaras legislativas o a que los parlamentarios se repiten en su cargo?

Rotación a nivel municipal

En el ámbito municipal se revisa el nivel de repostulación y reelección de los alcaldes en ejercicio con el objeto de describir la alternancia de la máxima autoridad local. Esto tiene sentido toda vez que estos cargos son unipersonales y se eligen con sistema mayoritario simple, a diferencia de los cargos a concejales, a los que se postula en listas partidarias bajo un sistema de representación proporcional, donde prima la lógica partidaria o de coalición por sobre la individual.

La rotación en el poder municipal está fuertemente marcada por la repostulación y posterior reelección de los alcaldes en ejercicio. Desde 1992, sobre el 80% de los alcaldes en ejercicio han decidido repostularse para el siguiente

periodo. Ello ha ocurrido tanto antes como después de los cambios en el sistema de elección de candidatos, introducido en 2004. Tras estas modificaciones, los candidatos a alcalde compiten únicamente por dicho cargo y quien resulta derrotado no se convierte en concejal. Pese a que se corre un mayor riesgo de no alcanzar ningún puesto en el municipio, un alto número repostula al cargo, lo cual se traduce en una importante expectativa de resultar ganador. De hecho, de todos los alcaldes que se repostulan, sobre el 60% resultan vencedores. Únicamente en 2008 se observó una disminución desde un 88% en 2004 hasta un 78% en el porcentaje de alcaldes que buscaba la reelección, lo cual podría explicarse por la coyuntura política relacionada con bajos niveles de aprobación al gobierno y a la gestión municipal.

En todo el periodo se observa que en la elección de alcaldes es altamente probable que resulte ganador el candidato incumbente. De hecho, desde 1996, de todos los alcaldes electos, más de la mitad corresponden a candidatos incumbentes. Dicho valor fue en un inicio cercano al 60% y comenzó a descender desde entonces, llegando al 50% en el año 2012.

Si bien en la elección de 2012 se registró un alza en el porcentaje de candidatos de todos los partidos que repostularon a sus cargos, el porcentaje de éxito disminuyó, convirtiéndose en el más bajo del periodo analizado. No obstante existieron cambios en el porcentaje de reelección, este se mantuvo superior al 60%, lo que reafirma la estabilidad de las carreras de alcaldes. Así, tras la reforma al sistema de elección, que comenzó a implementarse en 2004, y el cambio en el sistema de inscripción y voto, los alcaldes en ejercicio siguen teniendo una ventaja en la arena electoral, que influye sobremanera en la posibilidad de que se genere rotación en la máxima autoridad de los gobiernos locales.

Los datos acá presentados muestran que la rotación en el poder se encuentra limitada en

TABLA 19

Repostulación de alcaldes y éxito de los incumbentes, según pactos y partidos, 2012

Partido/Coalición	N° alcaldes en ejercicio	N° alcaldes que busca reelección	% alcaldes que busca reelección	N° alcaldes que logra reelección	% alcaldes que logra reelección
Coalición	148	131	87,6	75	57,3
UDI	67	61	91,0	34	55,7
RN	55	48	87,3	30	62,5
Otros	26	22	84,6	11	50,0
Concertación Democrática	106	81	80,9	51	62,9
DC	59	42	71,2	25	59,5
PS	33	26	78,8	16	61,5
Otros	14	13	92,9	10	76,9
Por un Chile Justo	50	43	90,7	30	69,8
PPD	33	28	84,8	19	67,9
PRSD	9	7	77,8	5	71,4
PC	4	4	100,0	3	75,0
Otros	4	4	100,0	3	75,0
Regionalistas e Independientes	8	7	87,5	3	42,9
PRI	4	4	100,0	2	50,0
Otros	4	3	75,0	1	33,3
Más Humanos	4	4	100,0	2	50,0
MAS	2	2	100,0	1	50,0
PH	1	1	100,0	1	100,0
Otros	1	1	100,0	0	0,0
El Cambio por ti	1	1	100,0	1	100,0
Independientes	28	22	78,6	12	54,5
Total	345	289	83,8	174	60,2

Fuente: Elaboración a partir de datos del Ministerio del Interior, www.elecciones.gov.cl.

relación con la cantidad de alcaldes debutantes que ocupan el puesto en cada elección, dado el alto nivel de repostulación y éxito de los alcaldes en ejercicio. Si bien dicho éxito puede deberse a la buena gestión edilicia, también se constata que el hecho de contar con todos los recursos institucionales de los respectivos gobiernos locales genera una fuerte distorsión en las competencias a favor de los incumbentes. De la misma forma, la posibilidad de los alcaldes en ejercicio de estar presentes en la agenda de medios de comunicación y en las actividades oficiales favorece sus oportunidades para darse a conocer y competir. Los desafiantes enfrentan una carrera desigual y altamente costosa en términos de recursos materiales y políticos.

¿En qué medida todas las fuerzas políticas del país y del exterior aceptan los resultados de las elecciones?

Para establecer cuál es el grado de aceptación de los resultados de las elecciones, se debe considerar la dimensión interna y externa del país. Interesa, por una parte, la aceptación de los ciudadanos y de los distintos sectores políticos y candidatos derrotados de los resultados de las elecciones. Por otra parte, es necesario definir si la comunidad internacional y los observadores internacionales avalan los resultados de las elecciones.

En ambos casos, la transparencia en el proceso electoral, la posibilidad de competencia, el orden durante las campañas y durante el día de la elección, el apropiado conteo de votos, el voto secreto y libre, la comunicación expedita de los resultados y la confianza en las instituciones fiscalizadoras del proceso, son variables importantes que llevan a ganadores y perdedores a aceptar un resultado.

Los resultados obtenidos en elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales en Chile han sido aceptados dentro y fuera del país. Todos los sectores políticos han reconocido los resultados y no se han generado situaciones en las cuales la desconfianza en el proceso eleccionario y en el funcionamiento de los órganos electorales haya puesto en tela de juicio los resultados electorales en términos globales. Incluso, en elecciones muy reñidas a nivel local y nacional, se han acatado las decisiones de los órganos de justicia electoral y no se han presentado problemas de legitimidad para los candidatos electos.

La única excepción a esta regla general ocurrió en la elección municipal de 2012, en la que se constataron problemas de atraso e inconsistencias en el conteo de votos bastante mayores a la norma hasta entonces. Además, varios de los resultados finales fueron imputados por alguna de las partes involucradas en las instancias formales de la justicia electoral. Los problemas principales a este respecto se deben a que dicha elección fue la primera en realizarse con voto voluntario e inscripción automática, lo que au-

mentó la cantidad de instituciones que debían participar en la elaboración del padrón electoral. Las deficiencias evidenciadas mostraron que los organismos responsables de la administración electoral no estaban completamente preparados para la magnitud que la reforma en el sistema de inscripción iba a provocar. La cantidad de tiempo y recursos invertidos en la preparación de la elección bajo el nuevo sistema no fue suficiente. Debido a lo anterior el gobierno y los organismos responsables de la organización de las elecciones analizaron las deficiencias presentadas e implementaron medidas que permitieron que en la elección presidencial y parlamentaria de 2013 dichos problemas fueran evitados.

Aceptación interna de los resultados

El fin de la dictadura militar a través del plebiscito y la posterior elección presidencial marcó el retorno de Chile a una larga tradición democrática. Pese al control sobre los organismos públicos ejercido por el régimen militar, a las evidentes prácticas de censura, al desprestigio de la oposición, a la reciente aceptación de partidos políticos y a la inicial intención de no respetar el resultado de las elecciones, lo cierto es que las autoridades militares fueron derrotadas en las urnas.

El sistema y la organización institucional que se estableció antes del plebiscito y que permitió que en condiciones no democráticas triunfara la oposición siguió, en esencia, operando hasta la reforma al sistema de inscripción. Por lo anterior, tal sistema ha sido reconocido por su independencia del gobierno e intereses particulares y por la prontitud, exactitud y transparencia con que se lleva a cabo el escrutinio de votos y comunicación de los resultados.

Como se ha señalado, se permite la participación política ya sea a través del voto o como candidato. La publicidad y las campañas políticas están reguladas, los mecanismos de inscripción y votación están claramente definidos bajo estándares democráticos aceptables.

En cada local de votación se permite el acceso de representantes de comandos de los candidatos, de los partidos políticos y de la prensa, siempre que no causen desórdenes o interrumpan el proceso de votación. Entonces, es posible monitorear el correcto funcionamiento de los comicios. El escrutinio de los votos es público y a viva voz, lo que permite que los distintos interesados lleven un conteo paralelo al oficial.

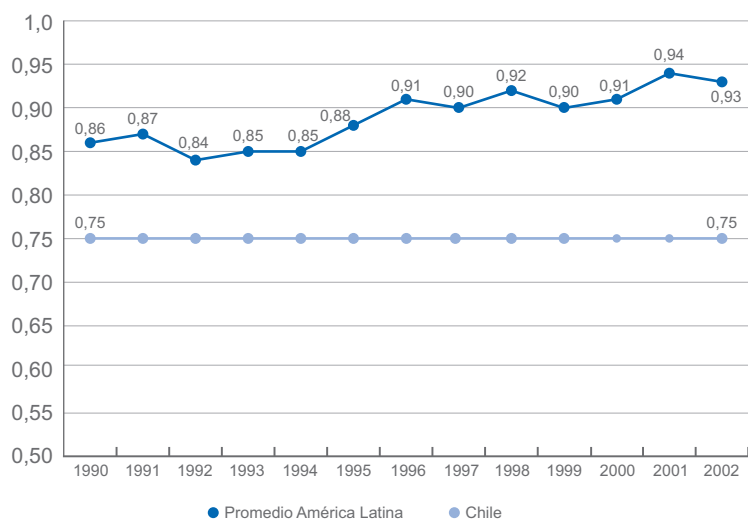
Hasta 2012, paralelo al sufragio oficial y al proceso formal de escrutinio y calificación de la elección (que puede durar varios días), el gobierno, mediante la Subsecretaría del Interior, se había encargado de comunicar el resultado parcial del escrutinio de votos a todo el país durante el mismo día de la elección. Desde ese año, mediante la reforma establecida por la Ley 20.568, esta responsabilidad se encargó al propio Servicio Electoral, fortaleciendo la independencia de este proceso.

Desde 1989 a la fecha, en ninguna campaña presidencial algún sector político ha desconocido los resultados. Si bien en las primeras dos elecciones presidenciales (1989 y 1993) la diferencia entre los candidatos más votados fue significativa, incluso en los casos en que la disputa fue más reñida y se requirió una segunda vuelta, el sistema de escrutinios y de votaciones ha dado garantías de confianza.

Son muy pocos los casos en los que, luego de una elección y ante impugnaciones hechas por alguna de las candidaturas, haya sido necesario repetir la votación, lo que ocurre cuando la revisión de actas o conteo de votos que realiza el Tricel revierte algún resultado. En dos situaciones fue necesario repetirla por orden del Tricel. En 2004 se repitió la votación en todas las mesas de la comuna de Talcahuano ante la denuncia de serias irregularidades en la elección municipal. También a nivel municipal, en 2008, tras denuncias de la ocurrencia de voto asistido y “acarreo” de personas en las comunas de Cholchol y Sierra Gorda, el mismo tribunal ordenó repetir la elección.

Producto de lo estrecho de los resultados electorales, de errores en el proceso de elaboración del padrón electoral, de conteo y comunicación de los resultados, y también de la amplia cobertura

GRÁFICO 10
Índice de Democracia Electoral (IDE), 1990-2002



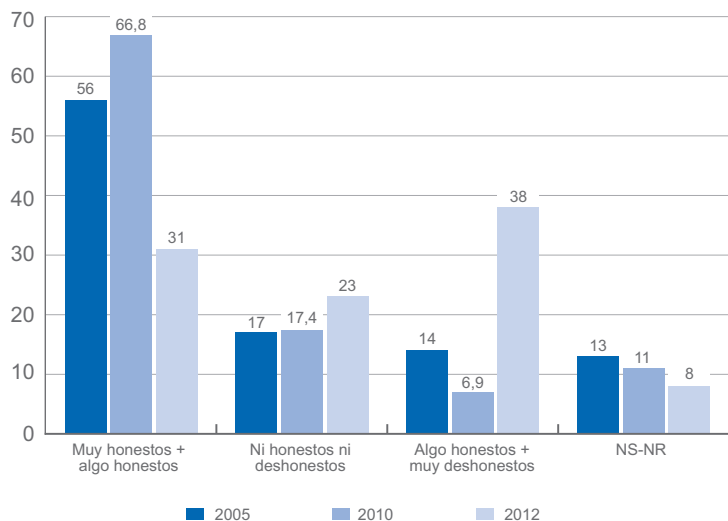
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados, disponibles en PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2004, <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>.

mediática, el escrutinio en las elecciones municipales de 2012 concitó alta atención ciudadana ante denuncias de irregularidades en el proceso. En términos globales, se produjo gran controversia en los días posteriores a las elecciones dado que al momento de consignar los votos, en muchos casos no coincidían los números de papeletas correspondientes a alcaldes y concejales, incongruencias que la autoridad atribuyó a errores en las actas y no a pérdida de papeletas. Junto a ello, destacaron los errores en la construcción del nuevo padrón electoral, que quedaron al descubierto el día de la elección (registros de personas con errores, casos de difuntos inscritos habilitados para votar).

Luego de dicha elección, el Tricel acogió 47 reclamos derivadas de los Tribunales Electorales Regionales correspondientes, principalmente referidas a elecciones de alcaldes, en especial de comunas rurales. Los reclamos elevados al Tricel, concernientes a la elección de concejales, apuntan generalmente a errores al momento de aplicar el método D’Hont, utilizado para designar los candidatos electos, y a errores en la consignación de los pactos, mientras que los reclamos relacionados con la elección de alcaldes en general apuntan a irregularidades en el proceso de conteo de los votos.

GRÁFICO 11

Opinión respecto de honestidad en conteo y reporte de votos (porcentaje), 2005-2012



Fuente: Encuestas Auditoría 2010y 2012, Encuesta CEP Junio-Julio de 2005.

Pregunta: Pensando en las últimas elecciones municipales en Chile, ¿qué tan honestas fueron con respecto al conteo y reporte de los votos?

En esta ocasión, los casos más mediáticos se produjeron en Camiña, Colchane y Ollagüe, comunas aisladas de la zona norte del país, donde el Tribunal Electoral Regional ordenó repetir las elecciones, pero el Tricel desestimó dichas resoluciones regionales y reafirmó los resultados iniciales. En la Región Metropolitana, el caso de la comuna de Ñuñoa causó gran repercusión, ya que los resultados preliminares daban como ganadora a la candidata desafiante, no obstante, el Tribunal Electoral Metropolitano dio como vencedor al alcalde en ejercicio, victoria ratificada por el Tricel.

Estos casos representan un número ínfimo si se considera todos los cargos electos entre 1989 y 2013, para los cuales no se han tomado este tipo de medidas. En todos estos casos, la decisión final ha sido acatada.

En este sentido, si bien con cierta frecuencia se advierten impugnaciones a los resultados, en especial cuando son estrechos, solo en algunos casos se han tomado medidas como la revisión de actas, el recuento de votos y la repetición de la votación producto de irregularidades. Tanto el Tricel como los Tribunales Electorales Regionales cumplen con su función de recibir y decidir en torno a impugnaciones sobre resultados o denuncias de irregularidades en el proceso. En

casos de duda por los resultados electorales y las características del proceso, los candidatos acuden a dichas instancias y aceptan luego los fallos, sean éstos favorables o no.

Cabe señalar también que es una práctica muy valorada aceptar el triunfo del candidato rival por parte del derrotado y felicitarlo personalmente el día de la elección. En el caso de las elecciones presidenciales esto es una costumbre, al igual que en las elecciones parlamentarias y municipales cuando el territorio en disputa recibe alta atención mediática.

De esta forma, no ha habido situaciones en las que la legitimidad de las autoridades electas sea cuestionada, lo que ha evitado problemas de gobernabilidad en el territorio. Como se ha dicho, el sistema binominal para la elección parlamentaria permite que sean electos candidatos de la segunda lista más votada en desmedro de candidatos con mayor apoyo popular. Pues bien, la crítica se dirige entonces a las características del sistema electoral y no al proceso eleccionario en sí. No se cuestiona la legitimidad de la autoridad electa.

Aceptación de resultados en el exterior

La legislación chilena no contempla la visita de misiones oficiales de observadores de elecciones desde el exterior. Aún así, en la práctica se reciben visitas, de la misma forma que miembros del Tricel, parlamentarios y expertos nacionales son invitados como observadores a otros países.

Por lo mismo, es escasa la información relacionada con el correcto funcionamiento de las elecciones en el país y complejo el acceso a informes sobre elecciones chilenas. Sí puede decirse que la falta de denuncias hechas en el exterior y, por el contrario, las felicitaciones de las cuales ha sido objeto el Estado de Chile por su desempeño electoral, son una señal de respeto por los resultados.

El Índice de Democracia Electoral (IDE), desarrollado por el PNUD, que mide el rendimiento institucional específico de la democracia entre los países de la región, muestra resultados positivos para Chile. El índice presenta valores entre 0 y

1, donde valores distintos de cero indican cierto grado de democracia y mientras más altos, mayor desarrollo democrático. Dicho índice se construye tomando en cuenta: i) si se le permite a todos los adultos de un país votar en elecciones; ii) que las elecciones sean limpias, entendidas como la ausencia de irregularidades que limiten la manifestación de preferencias de los ciudadanos; iii) que las elecciones sean libres, es decir, si se le ofrece al electorado una variedad de opciones, que no esté limitada ni por restricciones legales ni por la fuerza, iv) que las elecciones sean el medio de acceso a los cargos gubernamentales, y que el acceso y sucesión de los cargos públicos electos sea acorde a la ley.

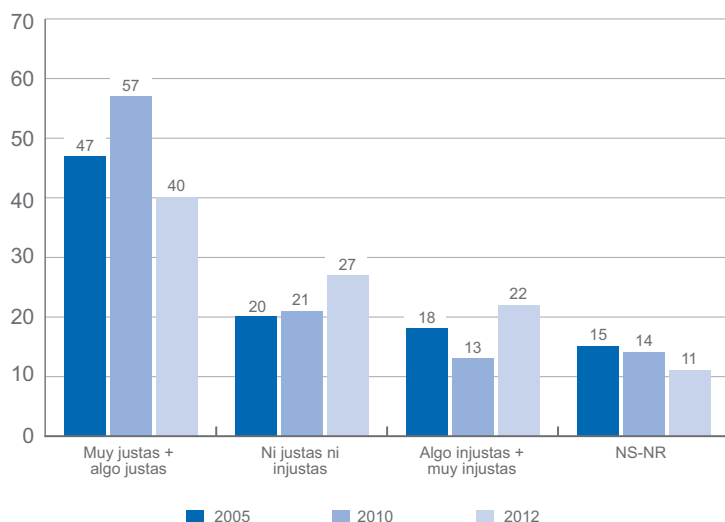
En dicho índice, Chile obtiene consistentemente un valor de 0,75 desde 1990, con el máximo posible en cuanto a la limpieza y libertad de las elecciones y el derecho a voto (PNUD, 2004). No se alcanza valor máximo únicamente en lo que respecta a la elección de cargos públicos, puesto que, como ya se ha señalado, existen cargos a nivel sub-nacional que no se someten a elección popular. Esto refleja un reconocimiento del correcto desarrollo de los procesos electorales chilenos, y si bien los últimos datos disponibles son para 2002, la evaluación resulta igualmente pertinente.

Opinión pública respecto del proceso electoral

La opinión ciudadana sobre el proceso electoral puede dar una idea de la confianza en el resultado y en la valoración de las elecciones como justas y libres. Al respecto, las encuestas del Proyecto Auditoría a la Democracia y del Centro de Estudios Públicos entregan información muy contundente.

Los datos que proveen las encuestas arrojan una percepción favorable al correcto funcionamiento del proceso electoral, reconociendo que ha existido honestidad en el conteo y reporte de los votos. Esto, aunque tras la elección municipal de 2012 y la alta atención mediática que recibió el proceso de conteo oficial de votos, la evaluación se tornó bastante más negativa, siendo más alta la proporción de personas que calificó dichas elecciones como “algo deshonestas” o “muy deshonestas”. Algo similar ocurre respecto a

GRÁFICO 12
Opinión respecto de oportunidades para hacer campaña (porcentaje), 2005-2012



Fuente: Encuesta Auditoría a la Democracia 2010 y 2012 7 Encuesta CEP Junio-Julio de 2005.

Pregunta: Pensando en las últimas elecciones, ¿qué tan justas fueron con respecto a la oportunidad para que los distintos candidatos y partidos hicieran campaña?

la evaluación de las condiciones que enfrentan los candidatos en las elecciones. Entre 2005 y 2010 aumentó la proporción de personas que consideraron “muy honestas” o “algo honestas” las elecciones con las oportunidades para hacer campaña por parte de candidatos. En este caso, pese a que hubo un marcado descenso en el porcentaje de consultados que calificaron como justas y honestas las elecciones municipales de 2012, la mayor parte de los encuestados se inclina a reconocerlas como justas.

La evaluación que hacen los ciudadanos de las elecciones es relevante, puesto que contrasta con la evaluación de las instituciones políticas representativas, como los partidos o el Congreso, o con el propio sistema binominal. En este caso, efectivamente los chilenos reconocen que el proceso electoral funciona de buena manera y no se cuestionan sus resultados. Lo que se debate es el mecanismo o sistema que define cómo se transforman los votos en escaños. En definitiva, la forma no se discute, sino que se valora. Es el fondo lo que está en juicio. Por tanto, pese a que las elecciones son libres y justas, cumpliendo con un principio básico de toda democracia, este cuestionamiento limita la posibilidad de que las elecciones entreguen finalmente el control sobre sus autoridades.

CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan aspectos del diseño institucional y de la práctica electoral chilena, los cuales permiten hacer un análisis favorable en ciertos aspectos y negativos en otros. Respecto del funcionamiento de las instituciones electorales, de su independencia y de las condiciones para el ejercicio del voto y la presentación de candidaturas, Chile cumple apropiadamente con los estándares esperados para una democracia consolidada, lo que es reconocido también por la ciudadanía. Luego del importante avance que supuso el aumento del padrón tras el cambio desde un sistema de inscripción voluntaria con voto obligatorio a la inscripción automática con voto voluntario, quedan aún espacios para ampliar el derecho a voto y permitir que más personas participen de los comicios. Resolver los problemas en el padrón electoral y en el funcionamiento del Servicio Electoral después de su reforma, así como facilitar el voto de los chilenos en el exterior, surgen como los principales desafíos a este respecto.

Así, en un contexto de drástica disminución en la participación electoral desde 1990, los principales problemas en materia electoral no se relacionan con las condiciones del proceso electoral, sino con los efectos de los mecanismos establecidos para seleccionar autoridades y la forma en que se organiza la política, que limita la garantía de alternativas políticas para los electores y su real injerencia en quienes resultan electos. Un primer efecto es la baja rotación en quienes acceden a los cargos, lo que implica que hay escasa renovación en las alternativas políticas. Por una parte, se observó que la rotación en el Congreso es baja, que la probabilidad de reelección es alta y que se mantiene una repartición estable de escaños entre los mismos partidos y coaliciones, aún cuando su apoyo ha disminuido en el tiempo. Al mismo tiempo, en el espacio local la posibilidad de rotación está fuertemente influenciada y limitada por la repostulación de alcaldes en ejercicio y su alto nivel de reelección.

Por otro lado, se constata que hay sectores políticos con los que se identifican electores y no electores que encuentran clara dificultad para acceder

a cargos de elección popular, en especial en el Congreso. Si bien el sistema electoral binominal ha generado coaliciones estables, impone barreras de entrada al Congreso a terceras fuerzas y desafiantes, y restringiendo la posibilidad de representación a sectores importantes del electorado. A esto se suma la escasa competencia y competitividad ante elecciones que resultan muy predecibles. Dos aspectos adicionales del diseño electoral tienen efectos negativos. Por una parte, la magnitud de distrito y el tipo de lista personalizada, sumados a la baja competencia y los incentivos para privilegiar a incumbentes que ofrece el sistema binominal, contribuyen a aumentar las barreras de entrada para la elección de mujeres al Congreso y a cristalizar su subrepresentación política.

Por último, no estrictamente vinculado con el mecanismo binominal sino con el distritaje, se aprecia una fuerte disparidad en el poder del voto entre electores que residen en distintas áreas de Chile. El voto de los electores que residen en las tres principales zonas urbanas del país (Región Metropolitana, Concepción y Valparaíso) pesa muchísimo menos para definir la composición del Congreso que el voto de quienes viven en zonas extremas con poca población.

Tanto la reforma al sistema de inscripción como la aprobación de una ley de primarias, junto con las propuestas aún en discusión que aumentarán la cantidad de consultas ciudadanas que pueden realizar los gobiernos locales, ampliarán la cantidad y tipo de elecciones en las que los ciudadanos en Chile pueden participar de las decisiones públicas. Estas reformas pueden tener un efecto positivo en aumentar los niveles de competencia e imprevisibilidad en el resultado de las elecciones. También pueden aportar a fomentar la participación en tanto los ciudadanos pueden percibir que su voto efectivamente define quiénes llegan a los cargos en disputa. Sin embargo, su impacto efectivo no podrá ser evaluado hasta algunos años más. Por el momento, el apoyo ciudadano a la idea de avanzar en otras reformas más profundas al sistema político parece ir en aumento, las cuales incluyen una mirada sistemática al marco constitucional.