

UNA REFORMA NECESARIA

Efectos del Sistema Binominal

Programa de Gobernabilidad



FLACSO
CHILE

UNA REFORMA NECESARIA

Efectos del Sistema Binominal

Programa de Gobernabilidad

Claudio Fuentes S.
Marcela Ríos T.



FLACSO
CHILE

324 FLACSO-Chile: Programa de Gobernabilidad
F572 Una reforma necesaria: efectos del sistema binominal.
2° ed. – 2° ed. - Santiago, Chile: FLACSO 2007
32 pp.
I.S.B.N.: 978-956-205-215-3
SISTEMA BINOMINAL; SISTEMA ELECTORAL; REFORMA ELECTORAL; CHILE

FLACSO-Chile

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Director: Claudio Fuentes S.

Programa de Gobernabilidad, FLACSO-Chile

Directora: Marcela Ríos T.
Inscripción N° 160.184
I.S.B.N. 978-956-205-215-3
Coordinación editorial: Carolina Contreras
Producción general y diseño: Edison Díaz
Impresión: MAVAL Impresores

© FLACSO-Chile

2° edición corregida, enero, 2007
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura
Santiago – Chile
www.flacso.cl

FLACSO-Chile es un organismo internacional, autónomo, creado en 1957 a iniciativa de UNESCO con la misión de contribuir al desarrollo de América Latina a través de la producción de conocimiento y la docencia de post-grado. Este proyecto cuenta con el apoyo de la Fundación Ford. Los dichos en este documento son de exclusiva responsabilidad del Programa y no reflejan el pensamiento de la Fundación Patrocinante.

La importancia de un sistema electoral	5
Funciones que cumple un sistema electoral	6
¿Qué es el sistema binominal?	7
Los efectos del sistema binominal	8
1. El sistema binominal afecta la calidad de la representación	9
2. Se ve favorecida la segunda coalición más votada	11
3. El sistema binominal afecta la presencia de mujeres en el Congreso	14
4. El distritaje actual distorsiona la representación de regiones	17
5. El sistema binominal favorece la formación de pactos, pero no necesariamente la cooperación	20
6. El sistema binominal tiende a favorecer a los partidos más grandes	21
7. El sistema binominal no ha incentivado la reducción del número de partidos	22
8. El sistema binominal polariza moderadamente el sistema político	24
9. El sistema binominal no favorece la competencia entre coaliciones	25
10. El sistema binominal promueve sólo una relativa identificabilidad del elector y su representante	26
11. El sistema binominal desincentiva la participación de la ciudadanía	27
Conclusiones	30
Referencias	31



LA IMPORTANCIA DE UN SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral es el mecanismo mediante el cual se transforman los votos en escaños. Se trata de un conjunto de normas que definen la forma en que los electores seleccionan a sus representantes o partidos políticos, ya sea para la selección de autoridades del poder ejecutivo (Presidente, alcaldes, gobiernos regionales) o del poder legislativo (Nohlen, 1993; Payne *et al.*, 2002).

El sistema electoral es una pieza clave de una democracia porque contribuye a definir las relaciones de poder entre distintos sectores de una sociedad. El conjunto de normas que permiten seleccionar candidaturas, distribuir el peso de las regiones dentro del sistema y, últimamente, la traducción de un voto en escaños afecta al régimen político al colocar incentivos específicos para la emergencia, desarrollo y/o proliferación de partidos políticos, la inclusión o exclusión de determinadas fuerzas políticas, promover o restringir acuerdos políticos entre fuerzas políticas en disputa, o sobre-representar un área geográfica.

De esta forma, las reglas que norman un sistema político democrático son vitales para el mismo por cuanto, a partir de dichos procedimientos, se pueden estimular determinadas configuraciones de poder. Varios aspectos son cruciales de observar a la hora de analizar un sistema electoral:

- Tipo de sistema electoral. Existen dos grandes familias de sistemas electorales: aquellos de tipo mayoritario, en que la candidatura con un mayor número de votos obtiene el escaño; y aquellos de tipo proporcional, en que los escaños se adjudican proporcional-

mente de acuerdo al número de votos obtenidos por cada partido o lista. También existen sistemas mixtos en los que se combinan aspectos de ambas familias.

Un sistema electoral es clave en una democracia

- Magnitud de los distritos. La cantidad de representantes por distrito es central para determinar los efectos del sistema en los partidos políticos y en el grado de representatividad del sistema: mientras más grande sea la cantidad de asientos a distribuir, mayores son las posibilidades de que los partidos minoritarios obtengan un asiento y por tanto mayor la proporcionalidad.
- Fórmula matemática. La fórmula para traducir los votos en escaños también puede incidir en la proporcionalidad de un sistema. Existen varios mecanismos, pero los más conocidos son la fórmula de D'Hondt y el sistema de Hare. Esta última fórmula permite una proporción mayor, por lo que puede generar una mayor fragmentación de partidos.
- Barreras o umbrales de entrada. Otro aspecto importante de los sistemas es si existe alguna barrera explícita de entrada para acceder a los escaños. En algunos países existen umbrales entre el 1 y el 5 por ciento de los

sufragios a nivel nacional para competir en la distribución de escaños. El nivel del umbral establecido genera incentivos positivos o negativos para la proliferación de partidos pequeños.

Existen otros elementos a tener en cuenta a la hora de diseñar o transformar un sistema electoral: la estructura del voto, el procedimiento para fijar los distritos, la cantidad de escaños que tendrá el Congreso, el número de candidaturas permitidas, los requisitos para inscribirse

y sufragar, el tipo de voto (voluntario u obligatorio), la relación entre el sistema electoral y el financiamiento de campañas, la regulación de los plazos y tiempos de las campañas, la simultaneidad de las elecciones, el mecanismo para la selección de candidaturas, la existencia de mecanismos de acción positiva para ciertos grupos de la sociedad y la posibilidad de reelección de un representante, entre otros (IDEA, 1999; Díaz y Joignant, 2005; Huneeus, 2006; Fuentes y Villar, 2006).

FUNCIONES QUE CUMPLE UN SISTEMA ELECTORAL

Los sistemas electorales afectan así, en forma simultánea, diversos aspectos del funcionamiento político de una comunidad. Los incentivos que generan distintos arreglos electorales y los objetivos que persiguen no siempre fluyen en una misma dirección. Por el contrario, estos estímulos pueden ser contradictorios entre sí y a menudo lo son.

Un sistema electoral debe estar orientado a fomentar la efectividad gubernamental, generando incentivos para construir mayorías efectivas que apoyen una agenda de gobierno y permitan la gobernabilidad de los pueblos.

La noción de “efectividad” supone que la resolución de conflictos es más fácil en ambientes en los que se promueve la formación de alianzas y se refuerzan incentivos para evitar la excesiva fragmentación del sistema de partidos.

Sin embargo, un sistema electoral también debe permitir una adecuada representación de la diversidad de intereses políticos que existen en una comunidad. El grado de representatividad generado por un determinado sistema electoral está dado por la forma en que la distribución de escaños refleja adecuadamente la distribución de los sufragios. Para algunos autores se requiere entonces, evaluar la inclusión/exclusión de sectores políticos que compiten en una elección. Para nosotros es necesario, además, considerar la forma en que se refleja la diversidad o heterogeneidad de la sociedad en términos de género, ideológicos, geográficos, sociales y políticos.

Si la población percibe que el sistema político es poco “representativo”, es decir, si la brecha entre el voto y el resultado final en el Congreso es demasiado grande, se verá afectada últimamente la legitimidad del sistema.

Encontrar un equilibrio adecuado entre representatividad y gobernabilidad no responde a criterios meramente técnicos. Se trata de un equilibrio que debe estar necesariamente sujeto a la deliberación democrática de las fuerzas políticas y sociales en cada comunidad política.

Los sistemas electorales deben, además, velar por encontrar equilibrio entre el poder de incidencia y participación de los ciudadanos en el proceso electoral (incidiendo en la selección de los candidatos y en quienes serán electos) y la fortaleza y disciplina de los partidos políticos: pilares esenciales para el buen funcionamiento de un sistema político. La participación de los/as ciudadanos/as está estrechamente ligada a la importancia de los comicios para los resultados políticos. Si los

resultados de los procesos electorales están predeterminados, existe baja competencia o el poder de los cargos a elegir es insignificante, no existirán estímulos para la participación electoral de mayorías.

Nuevamente, se trata de la búsqueda de equilibrios apropiados al contexto de cada comunidad y a los objetivos que se hayan definido como prioritarios.

Una distorsión excesiva de la representatividad tiende a deslegitimar el sistema político ante la ciudadanía.

¿QUÉ ES EL SISTEMA BINOMINAL?

El sistema binominal es el sistema electoral que rige la selección de los representantes al Congreso; está regulado en la ley orgánica constitucional 18.700 de votaciones y escrutinios populares. El sistema permite la elección de representantes utilizando un sistema de representación proporcional con lista abierta. Es por tanto un sistema electoral de la familia de los sistemas de representación proporcional. Lo distintivo del sistema es que tanto en las circunscripciones senatoriales (19) como en los distritos de diputados (60) se eligen sólo dos representantes, la magnitud más pequeña imaginable para un sistema proporcional.

En términos específicos, de los dos escaños a distribuir el primero se asigna a la candidatura más votada de la lista más votada. El segundo escaño es asignado dependiendo de los siguientes dos escenarios:

- Si las dos candidaturas de la misma lista obtienen un total de votos que excediere el doble de los que pudiese alcanzar otra de las listas en competencia, entonces los dos escaños son designados para la misma lista, lo que constituye una variante del sistema de D'Hondt (Altman, 2005a).

- Si ninguna lista obtuviere los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de lista o nómina, debiendo el Tribunal Electoral proclamar senadores o diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las más altas mayorías.

- Los distritos electorales son fijos y no admiten modificaciones por cambios proporcionales al cambio en el padrón electoral.

De esta manera, aunque el sistema es proporcional, entre las listas y dentro de las listas se aplica el principio mayoritario, dado que la que obtiene la primera mayoría se queda con uno de los cupos (la candidatura más votada dentro de la lista). La lista que logre la segunda mayoría se queda con el otro cupo salvo que la primera lista doble a la segunda, en cuyo caso se queda con los dos cupos.

El sistema implica que un pacto, para asegurarse un asiento, debe obtener usualmente el 33,4% de los votos, siempre y cuando existan

dos pactos en competencia. En tanto, el pacto que desee obtener los dos asientos del distrito o circunscripción deberá doblar al segundo pacto, lo que con seguridad se obtiene al conseguir un 66,7% de los votos. En distritos donde exista un tercer pacto que aproximadamente logra un 10% de la votación, la segunda lista más votada requiere de un porcentaje menor (30% aproximadamente) para alcanzar al menos un asiento. A mayor número de pactos, el porcentaje necesario para lograr la segunda banca disminuye (Siavelis, 2005a; Altman, 2005b) y las posibilidades para el tercer pacto de acceder a algún escaño son extremadamente bajas.

El sistema binominal genera fuertes incentivos para que los partidos pequeños compitan al interior de un pacto que tenga posibilidades altas de alcanzar una mayoría de al menos un tercio de la votación. Es imposible para terceras fuerzas alcanzar asientos en una circunscripción o distrito, lo que favorece la consolidación de dos grandes bloques. Sólo en casos muy excepcionales, candidaturas independientes han podido ganar un asiento en el Congreso.

LOS EFECTOS DEL SISTEMA BINOMINAL

La representación se refiere a la capacidad del sistema de expresar la diversidad de una sociedad. Ello implica considerar no sólo si los partidos que se presentan a una competencia

obtienen un número equivalente de asientos a los votos que lograron, sino también dimensiones relacionadas con la diversidad de la sociedad.

1. El sistema binominal afecta la calidad de la representación.

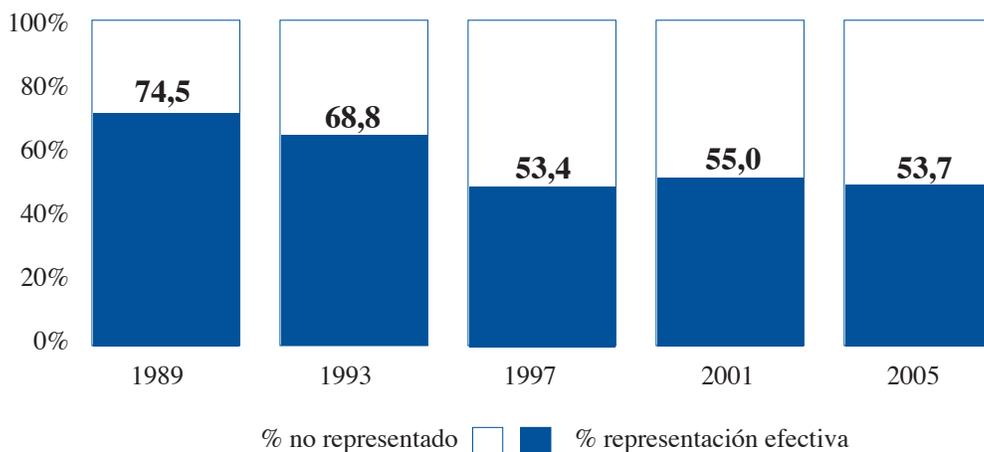
La baja en la participación electoral produce un efecto importante en cuanto al debilitamiento de la representatividad de las instituciones. Si consideramos la representación efectiva de la Cámara de Diputados, vemos que cae de un 74,5% en el año 1989 a un 53,7% en la última elección. Entendemos por representación efectiva, el porcentaje de votantes en edad de votar que efectivamente expresó su preferencia por una tendencia que finalmente obtuvo una representación en la Cámara. En otros términos, los actuales diputados representan sólo al 53,7% de la ciudadanía habilitada para votar. El 46,3% de las personas adultas con derecho a voto no están inscritas, no concurren a votar aunque están inscritas, votan por

fuerzas que no alcanzan representación, votan en blanco o bien anulan su voto.

¿Es el sistema electoral el responsable de esta baja en la calidad de la representación? Efectivamente, el sistema binominal es, en parte, responsable de este problema. Tres razones lo explican:

La Cámara representa hoy sólo al 53,7% de la población.

Representación de la Cámara de Diputados. 1989-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de www.serve.cl, www.ine.cl, www.elecciones.gov.cl. Los cálculos se hicieron de la siguiente manera. Se consideró el 100% como a todas las personas de 18 años y más (tanto inscritos como no inscritos y excluyendo a los condenados). La categoría “18 años y más que no votan” corresponde a la proporción de personas mayores de 18 años que estando inscritas no votan, o que no están inscritas. La categoría “nulos, blancos y listas sin representación parlamentaria” corresponde al porcentaje de nulos y blancos, más al porcentaje de votos obtenido por listas o pactos que no lograron elegir ningún candidato/a, sobre el universo de personas de 18 años y más. La categoría “listas con representación parlamentaria” corresponde al porcentaje de votación obtenido por todas las listas y pactos que obtuvieron al menos un candidato electo, sobre el universo de las personas de 18 años y más.

- **Predictibilidad del resultado.** Para el votante es muy predecible quienes van a ganar una elección, lo que ciertamente desincentiva la participación.
- **Exclusión de terceras fuerzas.** La imposibilidad de que terceras fuerzas puedan obtener un escaño en el Congreso incrementa el desinterés por participar o por emitir una preferencia. Esto genera, además, un alto número de votos inútiles que inciden en distorsionar la relación entre votos y escaños.
- **Selección de candidatos desde arriba.** Otro fuerte desincentivo es que las cúpulas partidarias seleccionan a los candidatos (preferentemente hombres y de la Región Me-

tropolitana) con lo que se reducen los incentivos de la población para sentirse identificado con alguna de las opciones.

Al comparar los resultados electorales en Chile con lo que ocurre en otros países de la región, podemos constatar que el sistema binominal tiene un fuerte efecto distorsionador de la representación. Esto es, de la traducción de votos en escaños. Un estudio del PNUD (2004) sobre la calidad de la democracia en América Latina muestra que Chile se encuentra entre los tres países latinoamericanos con niveles más altos de desproporcionalidad electoral (relación entre porcentaje de votos recibidos y escaños asignados).

Índice de desproporcionalidad electoral 1990 - 2002

Países	Índice
Uruguay	0,6
Honduras	2,5
Nicaragua	2,7
Colombia	3,0
Brasil	3,8
El Salvador	4,7
Costa Rica	5,0
Bolivia	5,0
Perú	5,2
Venezuela	5,3
América Latina	5,6
México	5,7
Ecuador	5,9
Paraguay	6,1
República Dominicana	6,3
Argentina	6,7
Chile	7,2
Guatemala	11,9
Panamá	13,9

Fuente: PNUD, 2004.

2. Se ve favorecida la segunda coalición más votada

Por lo general, se tiende a argumentar que la segunda coalición más votada se vería más favorecida bajo el actual sistema binominal. Si observamos la diferencia entre los votos obtenidos por las coaliciones y el porcentaje de escaños obtenidos en la Cámara de Diputados,

ambas coaliciones se ven favorecidas por el sistema. En el periodo 1989-2005, la Concertación se ha visto beneficiada como promedio en 4,4 puntos porcentuales, mientras que la Alianza por Chile lo ha hecho como promedio en un 4,6%.

Sobre-representación: Cámara de Diputados						
Concertación por la Democracia				Alianza por Chile		
Años	% votación	% escaños	Diferencia	% votación	% 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	51,6	+3,8	44,3	47,5	+3,2
2005	51,8	54,2	+2,4	38,7	45,0	+6,2
Promedio			+4,4			+4,6

Fuente: FLACSO, 2005.

En el caso del Senado, la diferencia en las representaciones es mayor. La Concertación sólo se ha beneficiado, como promedio, en un 0,2% al considerar la diferencia entre los votos obtenidos y los escaños. La Alianza, en cambio, se vio beneficiada como promedio, para el mismo periodo, en 8,4 puntos porcentuales.

En promedio - en la Cámara Baja - la Concertación se ha visto sobre representada en un 4,4% entre 1989 y 2005 y la Alianza en un 4,6%.

Sobre-representación: Senado

Años	Concertación por la Democracia			Alianza por Chile		
	% votación	% escaños	Diferencia	% votación	% escaños	Diferencia
1989	54,6	57,9	+3,3	34,9	42,1	+7,3
1993	55,5	50,0	-5,5	37,3	50,0	+12,0
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	45,0	+7,7
Promedio			+0,2			+8,4

Fuente: Elaboración propia a partir de www.servel.cl (se excluyen senadores designados)

Ahora bien, cabe advertir que la segunda coalición más votada siempre gana más que la coalición que obtuvo más votos (Navia y Schuster, 2005). Si consideramos los resultados de la Cámara, en el caso de la Concertación, un alza en la votación de 1% le ha significado un alza promedio de 0,43% de escaños. En cambio, para la Alianza por Chile, el incremento de su votación en 1 punto se traduce en un número superior de escaños (0,90% como promedio). Por otra parte, una caída de 1 punto porcentual le ha significado a la Concertación una reducción promedio de escaños de 1,20% de escaños. Mientras que, para la Alianza por Chile, con cada punto porcentual que caiga su votación, la representación en términos de escaños se ve afectada en un 3,2%.

En promedio, en el Senado la Concertación se ha visto sobre representada en un 0,2% entre 1989 y 2005 y la Alianza en un 8,4%.

Ganancia o pérdida de escaños en relación a votos obtenidos. Cámara de Diputados

	Concentración por la Democracia			Alianza Popular	
	1989-1993	2001-2005	Promedio	1958-1993	1997-2001
Años > votación	1989-1993	2001-2005		1958-1993	1997-2001
% > voto	3,91	3,86		2,50	8,01
% > escaños	0,83	2,50		1,67	8,33
% escaños por punto porcentual aumentado	0,21	0,65	0,43	0,70	1,00
Años < votación	1993-1997	1997-2001		1993-1997	2001-2005
% > voto	4,89	2,61		0,42	5,55
% > escaños	0,83	5,83		2,50	2,50
% escaños por punto porcentual disminuido	0,17	2,23	1,20	5,95	0,45

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

En la tabla se presentan cuatro escenarios, dos para la Concertación y dos para la Alianza por Chile. En cada caso se diferencia entre pares de años en donde cada coalición ha aumentado o ha disminuido su votación, respectivamente. Por ejemplo, vemos que entre 1989 y 1993 la Concertación aumentó en 3,91 puntos porcentuales su votación; lo que derivó en un incremento de 0,83 en su porcentaje de escaños. Este cálculo se repite en todos los casos. Luego se calcula para cada par de años, a partir de estas cifras y siguiendo la regla de tres, a cuántos puntos porcentuales del aumento (o disminución) de escaños corresponde el aumento (o disminución) de 1 punto porcentual en la votación obtenida. Siguiendo el ejemplo anterior, si la Concertación aumentó en 3,91 puntos porcentuales su votación y ello implicó un aumento de 0,83 puntos porcentuales en el número de escaños, se tiene que el aumento de un punto porcentual en la votación corresponde a un incremento de 0,21 puntos porcentuales en el número de escaños ($0,21 = 0,83/3,91$). De este cálculo obtenemos 2 cifras para cada caso, por lo que sacamos un promedio de cada par de cifras, que son las que se presentan en la tabla de la página 21. Por lo tanto, dicho promedio corresponde entonces al porcentaje de aumento/disminución de escaños, esto proporcional al aumento de un punto porcentual en la votación, calculado a partir de los pares de año en los que la coalición aumentó o disminuyó su votación.

Al observar las diferencias que obtuvieron los partidos que disputaban asientos en la Cámara de Diputados en la última elección, observamos que el partido más favorecido fue la UDI y los más perjudicados fueron la Democracia Cristiana y el Partido Comunista. En general, los partidos más votados tienden a verse más favorecidos que el resto.

La segunda coalición más votada siempre resulta más favorecida.

Diferencia entre voto obtenido y número de escaños.

Elección de Diputados 2005

	% votos obtenidos	escaños	% escaños obtenidos	diferencia
UDI	22,3	33	27,5	+5,2
PPD	15,4	21	17,5	+2,1
PS	10,1	15	12,5	+2,4
PRSD	3,5	7	5,8	+2,3
RN	14,1	19	15,8	+1,7
Independientes	1,9	2	1,7	- 0,2
PH	1,5	-	0,0	- 1,5
PDC	20,8	20	16,7	- 4,1
PC	5,1	-	0,0	- 5,1
Total escaños	-	120	-	-

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

Las personas que compitieron como independientes, se clasificaron del siguiente modo: Isasi y Cardemil (Independientes), Delmastro (RN), Eduardo Díaz (PDC) Tucapel Jiménez (PPD).

3. El sistema binominal afecta la presencia de mujeres en el Congreso

La participación de mujeres en cargos de representación popular tiende a ser baja a nivel mundial. Es en la región de los países nórdicos donde, como promedio, existe mayor presen-

cia femenina en los Congresos. En Chile, la presencia de mujeres en el legislativo está bajo el promedio mundial y bajo, también, del promedio para el continente americano.

Ranking regional (promedio ambas cámaras)

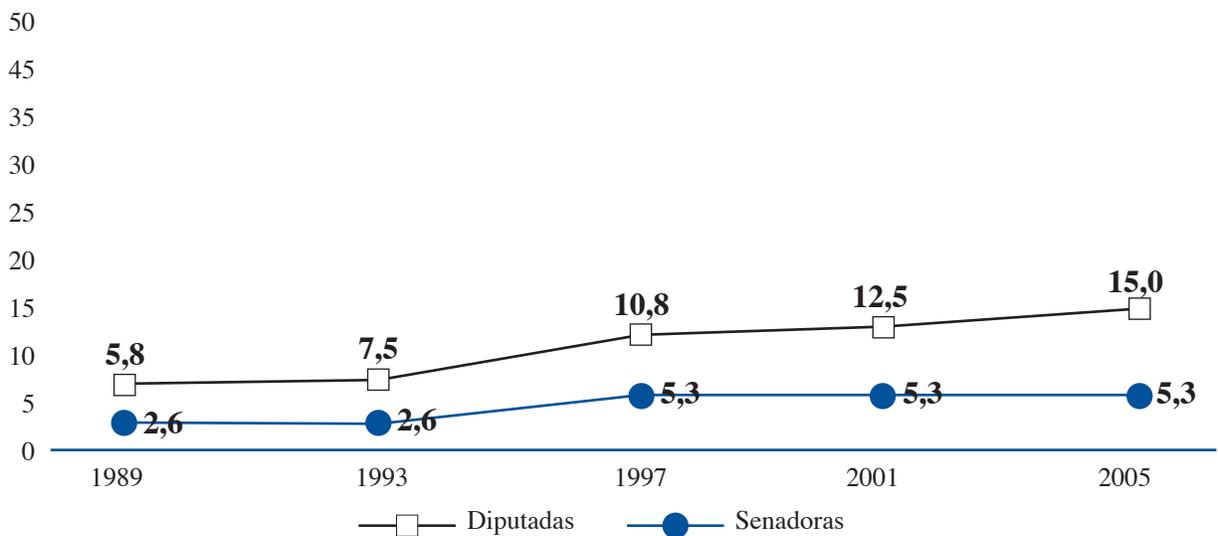
Regiones	%
Países nórdicos	40,8
Las Américas	21,4
Países de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), excluidos los nórdicos.	17,4
África sub sahariana	16,7
Asia	16,5
Pacífico	14,4
Chile	12,7
Países Árabes	8,2
Promedio mundial	16,9

Fuente: Inter Parliamentary Union, www.ipu.org

Pese a lo bajo de su ranking, Chile observa un incremento sostenido de la presencia de mujeres en el Congreso, particularmente en la Cámara de Diputados. Entre 1989 y 2005, se produjo un salto importante, pasando de 5,8 a 15,0% de diputadas electas. Esto se traduce en un ritmo de crecimiento del 2,5% por elec-

ción. Sin embargo, esta tendencia no se mantiene en el Senado, donde la participación de las mujeres ha estado estancada en el 5,3% desde 1998; porcentaje que, en términos reales, se traduce en que sólo dos mujeres integran la Cámara Alta en el país.

Porcentaje de participación de mujeres en el Congreso (1989 - 2005)



Fuente: www.camara.cl, www.senado.cl

Con relación al resto de América Latina, Chile se ubica un poco más abajo del promedio, con una participación que supera a países como Colombia (12,1%), Uruguay (11,1%) y Guatemala (8,2%), pero que se encuentra muy por debajo de casos como Costa Rica (35,5%), Argentina (33,5%) y México (24,2%).

Los estudios comparados muestran que, si bien existen factores culturales y socio estructurales que afectan la participación política de las mujeres, la presencia en cargos de elección

popular (específicamente en los poderes legislativos) está asociada más directamente a factores político institucionales. Existe una fuerte correlación entre el tipo de sistema electoral y la inclusión de mujeres en los congresos, independientemente de la existencia de medidas de acción positiva (IDEA, 2002; Norris, 2000; Unión Europea, 1997). Los sistemas de representación proporcional son claramente más favorables para la incorporación de las mujeres que los sistemas mayoritarios clásicos. Todos los países que han superado la barrera del 30%

de participación femenina en el legislativo tienen este tipo de sistema electoral (IDEA).

En el caso de Chile ya hemos visto que el sistema binominal, si bien es una variante de un sistema proporcional, tiene fuertes efectos mayoritarios. Por ello ha funcionado, predeciblemente, magnificando las barreras de entrada y los obstáculos que deben sortear las mujeres para llegar al Congreso.

La influencia negativa del sistema en la representación femenina se explica por varios factores:

- Como en un sistema mayoritario, el binominal genera incentivos para que los partidos seleccionen candidatos que consideran como “seguros” y la construcción cultural de las relaciones de género implica que éstos son mayoritariamente hombres. Los partidos políticos tienen muy pocas opciones de presentar candidaturas, ya que sólo existen dos cupos por distrito en competencia y no todos los partidos pueden presentar candidatas/os en todos los distritos. La posibilidad de designar un cupo para una mujer es menos probable que en sistemas proporcionales, donde la cantidad de asientos a distribuir en cada coalición o partido es mayor.

- Los bajos niveles de competencia, la alta tasa de reelección y la lógica de “propie-

dad” sobre los distritos por parte de los incumbentes hace muy difícil que las mujeres rompan la exclusión originaria de la que fueron objeto una vez reinstalada la democracia.

- Por la sobre representación de la segunda fuerza política y la suerte de empate que esto provoca, el sistema genera más competencia al interior de cada coalición que entre las listas opositoras. Esto le ha entregado un fuerte poder a las cúpulas partidarias de las cuales las mujeres han estado tradicionalmente excluidas. Las negociaciones cupulares típicas desde el retorno a la democracia, han dejado en las manos de un pequeño grupo de dirigentes partidarios la negociación para definir las listas de candidatos.

En un sistema electoral en que los partidos tuvieran más libertad para decidir sobre sus propias listas, hubiera una competencia más abierta y mayor transparencia y control de las bases sobre el proceso, sería posible esperar un mayor equilibrio de género en las listas parlamentarias. Por lo menos, así lo demuestra la evidencia internacional.

En el caso chileno, la baja presencia de las mujeres en el legislativo se explica, además, por la ausencia del tipo de mecanismo de acción positiva que se ha impulsado en otros países de la región con efectos significativos.

Efectos de las leyes de cuota en la representación femenina en América Latina

Variabes	Países con cuota (11)	Países sin cuota (7)
Promedio mujeres en poder legislativo	18,2	11,5
Promedio crecimiento entre 1995 y 2004	9,5	2,9
Promedio crecimiento Senado	15,8	2,3

Fuente: Araujo y García, 2006, Unión Interparlamentaria (www.ipu.org)

En otros términos, los países que tienen mecanismos de cuota (a nivel partidario y/o en el sistema electoral) y un sistema de tipo proporcional, estimulan significativamente la presencia de mujeres en cargos de representación popular. Once países han adoptado leyes de cuota en América Latina desde 1991 en adelante: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

En aquellos países que cuentan con sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas y en los cuales las cuotas han sido acompañadas con mandatos de posicionamiento de las candidatas mujeres en las listas, con

sanciones para los partidos que no cumplen con la legislación, las cuotas han tenido un efecto sorprendente. En otros países en los que no se han conjugado todas estas variables el efecto ha sido menor; pero aún así, en promedio, los países con cuotas muestran ritmos más altos de aumento de la presencia de mujeres en el poder legislativo en comparación con aquéllos donde no se han implementado estas medidas.

El sistema binominal incide en la baja presencia de mujeres en el Congreso

4. El distritaje actual distorsiona la representación de regiones

Otro elemento importante a considerar en la evaluación de los sistemas electorales es la forma en que se dividen territorialmente los distritos. En el caso chileno, fue el régimen militar el que estableció la composición de los distritos y circunscripciones. Se subdividió en 60 distritos para la competencia de Diputados y en 19 circunscripciones para la Cámara Alta. En este segundo caso, se intentó una representación regional y no proporcional al número de electores.

El distritaje, no contempla un mecanismo de adecuación de distritos de acuerdo al creci-

miento de la población. Los distritos son estáticos y no admiten modificación bajo el actual sistema.

En el caso de las circunscripciones senatoriales, se producen fuertes diferencias por cuanto en regiones con una población muy baja (la XI región que tiene poco más de 57 mil electores) elige el mismo número de senadores que una circunscripción que tiene más de 1,5 millones de electores (las dos circunscripciones de la Región Metropolitana). Se llega a la paradójica situación en que el voto de un elector en la XI región vale 27 veces más que en la Región

Metropolitana. Las diferencias más significativas se dan con las circunscripciones 3^a, 11^a, 14^a, 18^a, y 19^a. Mientras en la Región Metropolitana vive el 37,6% del electorado nacional,

la representación que obtiene en el Senado es de sólo 4 senadores, es decir, el 10,5% de dicha corporación.

Índice de proporcionalidad del voto: Senado por región

Circunscripción	Inscritos	% de inscritos	Número de inscritos por escaño	Índice de proporcionalidad del voto
I. Primera	231.211	2,81	115.605,5	6,87
II. Segunda	244.357	2,97	122.078,5	6,51
III. Tercera	135.656	1,65	67.828,0	11,71
IV. Cuarta	312.401	3,80	156.200,5	5,09
V. Quinta	440.167	5,35	220.083,5	3,61
V. Sexta	472.853	5,75	2.364.26,5	3,36
RM Séptima	1.503.986	18,29	751.993,0	1,06
RM Octava	1.588.672	19,32	794.336,0	1,00
VI. Novena	445.968	5,42	222.984,0	3,56
VII. Décima	330.549	4,02	165.274,5	4,81
VII. Décimo primera	193.263	2,35	96.631,5	8,22
VIII. Décimo segunda	622.647	7,57	311.323,5	2,55
VIII. Décimo tercera	447.655	5,45	223.827,5	3,55
IX. Décimo cuarta	177.369	2,16	88.684,5	8,96
IX. Décimo quinta	318.910	3,88	159.455,0	4,98
X. Décimo sexta	302.456	3,68	151.228,0	5,25
X. Décimo séptima	295.652	3,60	147.826,0	5,37
XI. Décimo octava	57.215	0,70	28.607,5	27,77
XII. Décimo novena	99.910	1,22	49.955,0	15,90
Total	8.220.897	100,00		

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados oficiales (www.servel.cl).

Índice de proporcionalidad del voto: Diputados por distritos seleccionados

Distrito	Inscritos	% de inscritos	Número de inscritos por escaño	Índice de proporcionalidad del voto
RM 20	288.371	3,5	144.186,5	1,0
RM 23	238.326	2,9	119.163,0	1,2
RM 29	222.928	2,7	111.464,0	1,3
RM 21	217.599	2,6	108.800,5	1,3
VIII 44	204.276	2,4	102.138,0	1,4
IX 52	84.377	1,0	42.188,5	3,4
III 05	79.210	0,9	39.605,0	3,6
IV 09	78.413	0,9	39.207,5	3,7
XI 59	57.215	0,7	28.608,5	5,0
III 06	56.446	0,6	28.223,0	5,1

Fuente: Elaboración propia a partir de www.servel.cl

La desproporcionalidad del voto en el caso de los distritos es menor. El distrito con mayor número de electores es el número 20, con 144.186. La desproporcionalidad mayor se produce con el distrito 6 (III región) y el distrito 59 (XI región), donde el voto vale 5,1 veces

más que en la Región Metropolitana. Mientras la población de esta última región representa el 37,6% del electorado, en el Congreso los electos de la Región Metropolitana representan el 26,7%.

Región Metropolitana: Relación electorado y representantes electos

	% de electorado nacional	% de representantes	Diferencia
Senado	37,6	10,5	-27,1
Cámara de Diputados	37,6	26,7	-10,9

Fuente: Elaboración propia a partir de www.servel.cl

5. El sistema binominal favorece la formación de pactos, pero no necesariamente la cooperación

Un argumento generalmente utilizado es que el sistema binominal ejerce un fuerte incentivo para la formación de coaliciones y, una vez formadas, contribuiría a reforzar la cohesión y disciplina de aquel pacto (Siavelis, 2005a; Valenzuela, 2005). El sistema binominal tiene, en este sentido, un fuerte efecto en la facilitación de acuerdos políticos entre los partidos una vez en el Congreso.

Este argumento es sólo parcialmente verdadero. Es cierto que el sistema binominal genera un fuerte incentivo para formar pactos al momento de la elección porque, de otro modo, los partidos tienen muy pocas posibilidades de alcanzar un asiento en el Congreso dado que deben obtener al menos una segunda mayoría relativa. En Chile, operan lógicas de pactos y sub-pactos con el fin de establecer candidaturas preferentes con alguna posibilidad de llegar al Congreso.

Sin embargo, el sistema tiende a inhibir la expresión de la mayoría y a generar una suerte de empate permanente entre las dos primeras fuerzas políticas del país. Esto puede tener, a mediano plazo, un efecto negativo en la gobernabilidad en la medida que la oposición tiene una fuerza desmedida (respecto a su peso electoral) que le posibilita obstaculizar la labor legislativa y generar un impasse con el ejecutivo lo que redundaría en problemas de gobernabilidad.

Por otra parte, existen otros elementos más allá del sistema electoral que actúan simultáneamente favoreciendo la formación de coaliciones: las afinidades ideológicas, el balance de

poder dentro de la coalición y la existencia de un gobierno de coalición. La lógica de los acuerdos y los incentivos a la cooperación, no se explican exclusivamente por el sistema binominal.

¿Qué otros factores favorecen la formación de coaliciones? Por ejemplo, la existencia de una elección presidencial donde se requiere la mayoría absoluta, con segunda vuelta, produce un fuerte incentivo a la formación de coaliciones. En un sistema presidencialista como el chileno, es fundamental alcanzar un acuerdo político para poder gobernar y no existen partidos capaces de obtener la mayoría absoluta necesaria para lograr la presidencia. En este contexto, el esquema de elección presidencial coloca un fuerte incentivo para la formación de coaliciones. La formación de esta coalición implica que una vez verificada la elección, los partidos negocian puestos dentro del gobierno, generando condiciones de gobernabilidad dentro del conglomerado. Aquello se reproduce en el Congreso, donde se organizan los partidos en torno a bancadas parlamentarias que tienden a cooperar con el Ejecutivo.

Otro incentivo a la formación de coaliciones es la sincronización y secuencia de elecciones

La lógica de la cooperación no se explica sólo por el binominal

presidenciales y parlamentarias. Dado que entre 1990 y 2005 se produjeron elecciones presidenciales y parlamentarias no simultáneas; y dado que en el futuro inmediato las elecciones municipales tampoco coincidirán con las elecciones nacionales, los partidos de ambas coaliciones tienen fuertes incentivos para mantenerse cohesionados y evitar riesgos de perder elecciones que están planificadas cada dos años (Siavelis, 2005a).

Por último, existen factores más allá de la ingeniería electoral que inciden fuertemente en los incentivos para mantener las coaliciones unidas. Éstos se refieren al aprendizaje histórico que han hecho los partidos respecto del quiebre de la democracia en décadas pasadas, producto en parte de la imposibilidad de generar proyectos políticos mayoritarios.

6. El sistema binominal tiende a favorecer a los partidos más grandes

Un argumento a favor de la eficacia de un sistema electoral es que éste debiera promover la formación de grandes conglomerados políticos. El sistema binominal tuvo, desde su origen, el propósito de favorecer a los partidos más grandes. En efecto, la evidencia demuestra que el sistema electoral tiende a favorecer a los partidos más grandes por sobre otros partidos, considerando la diferencia entre votos obtenidos y escaños. En el año 1993, los dos partidos más votados fueron el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Renovación Nacional (RN)

y, en ambos casos, se produjo una diferencia significativa en el número de escaños obtenidos en relación a otros partidos. Dicha tendencia se repitió en el año 1997. Cuando la Unión Demócrata Independiente (UDI) incrementó su porcentaje de votación, pasó a tener un significativo porcentaje de asientos. Como tendencia general, el sistema actual favorece desproporcionadamente al partido más votado dentro de cada coalición.

Diferencia entre % de voto obtenido y % de escaños					
	1993	1997	2001	2005	Promedio 1989 - 2005
RN	7,9	2,4	1,2	1,7	3,3
PDC	3,7	8,7	0,2	-4,1	2,1
PPD	0,7	0,8	3,9	2,1	1,9
UDI	0,4	-0,3	0,7	5,1	1,5
PRSD	-1,3	0,2	1,0	2,3	0,5
PS	0,6	-1,9	-1,7	2,5	-0,1
PH	-1,0	-2,9	-1,1	-1,6	-1,7
PC	-5,0	-6,9	-5,2	-5,1	-5,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.servel.cl

Ahora bien, lo anterior no significa que el sistema binominal sea una camisa de fuerza que impida el crecimiento o caída de un partido. Los resultados electorales demuestran que ha existido cierta variabilidad: la UDI y el Partido por la Democracia (PPD) son los partidos que más han incrementado su votación.

En cambio, RN y el PDC han sido los partidos que más la han reducido. Así, el sistema binominal favorece en mayor medida al partido más votado en una elección, aunque no impide el alza o baja de votación de un partido a través del tiempo. Lo anterior se explica por la negociación dentro de los pactos.

Porcentaje de votación obtenida principales partidos: Elección Diputados (*)					
	1993	1997	2001	2005	Diferencia
PDC	27,1	23,0	18,9	20,8	- 6,3
UDI	12,1	14,5	25,2	22,4	+10,3
RN	16,3	16,8	13,8	14,1	- 2,2
PPD	11,8	12,6	12,7	15,4	+ 3,6
PS	11,9	11,1	10,0	10,1	- 1,8

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

(*) Por un problema de inscripción de listas muchas candidaturas del PS se presentaron en forma independiente o como parte del PPD.

7. El sistema binominal no ha incentivado la reducción del número de partidos

Uno de los argumentos más desarrollados en defensa del sistema binominal, es que la cantidad de partidos tiende a disminuir con el paso del tiempo, porque todos los incentivos están puestos en la formación de dos grandes conglomerados o partidos. La experiencia de 16 años de democracia muestra que el número de partidos que compite en las elecciones no disminuye significativamente. Pese a que existen muchos obstáculos para lograr un escaño en el Congreso, la cantidad de partidos en competencia en cada elección se ha mantenido relativamente constante.

Al considerar el número efectivo de partidos por distrito, observamos que contrario a la expectativa de disminución, éstos tienden a mantenerse o a aumentar, lo que se explicaría por el sistema de elección de alcaldes y concejales que permite la sobrevivencia de partidos pequeños (Navia, 2001; Siavelis, 2005b; Cabezas y Navia, 2005) y por el arraigo ideológico y social de partidos, que si bien minoritarios, constituyen verdaderas culturas políticas que han logrado resistir a pesar de las fuertes presiones que provoca la exclusión.

Número de pactos y partidos por elección

	Nº de pactos	Nº de partidos en competencia
1989	7	13
1993	4	14
1997	5	11
2001	5	9
2005	4	10
Promedio	5	11,4

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

Los partidos que efectivamente alcanzan un asiento en el Congreso tampoco han variado sustantivamente. El principal cambio ha sido, en el caso de la Concertación, la salida del Partido Humanista (PH) de la coalición y la fusión del Partido Radical (PR) y el Partido Social-Demócrata (PSD), lo que ocasionó una reducción en el número de partidos con relación a lo existente al comienzo de la transición. El sistema binominal no ha producido la eliminación de los partidos pequeños que

compiten dentro de la coalición como pudo haberse esperado.

Otros partidos que han obtenido asientos han sido la Unión de Centro Centro (UCC), que obtuvo dos escaños en las elecciones de 1993 y 1997. En tanto, el Partido del Sur también obtuvo 1 escaño en las elecciones de 1997. En las elecciones de 2005, el Partido de Acción Regionalista obtuvo 1 escaño.

Asientos obtenidos por partido: Cámara de Diputados

	1989	1993	1997	2001	2005
UDI	11	15	17	31	33
PPD	16	15	16	20	21
PS	11	15	11	10	15
RN	29	29	23	18	19
PDC	38	37	38	23	20
PR-SD	5	2	4	6	7
Partido Humanista	1	-	-	-	-
UCC	-	2	2	-	-
Partido del Sur	-	-	1	-	-
Partido Acción Regionalista	-	-	-	-	1
Otros	9	5	8	12	4
Total	120	120	120	120	120
Total partidos	7	7	8	6	7

Fuente: www.camara.cl

Finalmente, los partidos que no alcanzan un escaño en el Congreso porque están fuera de la coalición de la Concertación y de la Alianza por Chile, tampoco han desaparecido, pese a que no obtienen asientos. Se advierte cierta

persistencia identitaria en el Partido Comunista (PC), PH y, hasta cierto punto, movimientos regionales. De ellos, sólo el PC logra alcanzar cifras más significativas a nivel nacional.

Elección de Diputados: Partidos fuera de pacto de la Concertación y Alianza				
	% de votos obtenidos			
	1993	1997	2001	2005
Partido Comunista	4,99	6,88	5,22	5,14
Partido Humanista	1,01	2,91	1,13	1,56
Partido Unión de Centro Centro	3,21	1,19	--	--
Movimiento Acción Unitaria	0,10	--	--	--
Partido Regionalista	0,20	0,36	--	0,40
Nueva Alianza Popular	--	0,15	--	--
Alianza Nacional Independientes	--	--	--	0,31
Número de partidos	5	5	2	4

Fuente: www.servel.cl

8. El sistema binominal polariza moderadamente el sistema político

Un argumento relacionado con la efectividad del sistema electoral binominal se refiere a que, este sistema, tendería a resolver un problema traumático en el sistema político chileno vinculado a la polarización del sistema. En realidad, tampoco es cierto este argumento dado que los partidos tienen un incentivo

fuerte para alcanzar un mínimo de votos que le asegure un asiento en el Congreso (más de un tercio de la votación). Por lo tanto, el sistema binominal, más que generar incentivos a los partidos para buscar el voto de centro, lo que hace es polarizar moderadamente el sistema político (Navia, 2001; Siavelis, 2005b).

9. El sistema binominal no favorece la competencia entre coaliciones

Otro de los criterios para evaluar un sistema electoral es su competitividad. El sistema electoral binominal no favorece la competencia entre bloques. Como es muy difícil doblar u obtener más del 66,7% de los votos, los pactos tienden a privilegiar un candidato o candidata relativamente fuerte dentro del pacto con el objetivo de asegurar al menos un asiento. A modo de ejemplo, en las elecciones senatoriales de 2005, la Concertación en 8 de las 10 circunscripciones negoció una candidatura privilegiada. En dos casos se produjeron situaciones de alta competencia (entre PPD - PS y entre PS - PDC). En el caso de la Alianza, en 5 circunscripciones se privilegió a un candidato. Se llegó al extremo de presentar sólo un candidato en una circunscripción, lo que le aseguró su puesto en el Senado.

De esta forma, al privilegiar a un candidato, las competencias entre las coaliciones son muy escasas. El sistema alcanza un alto grado de previsibilidad que oscila entre el 80 y 100% de las circunscripciones, dependiendo de la negociación que hagan los partidos (Auth, 2005). En la pasada elección senatorial, dicha competencia se dio en la circunscripción 12^a, donde la Concertación pudo doblar a la Alianza, y en la circunscripción 19^a donde emergió un candidato independiente que compitió y ganó un puesto en el Senado.

No se favorece la competencia entre coaliciones.

Competencia electoral: Elecciones Senado 2005
(%)

Circunscripción	Concertación		Alianza		Cand. Indep. u otra lista/partido (el con mayor votación) 1 ^a opción
	1 ^a opción	2 ^a opción	1 ^a opción	2 ^a opción	
2	36,84	12,99	17,81	16,89	2,58 (JPM)
4	36,95	17,78	26,05	4,57	3,85 (JPM)
7	32,42	21,14	19,05	12,89	3,56 (JPM)
8	41,00	5,32	22,43	18,43	4,27 (JPM)
9	38,01	17,77	23,28	8,44	2,42 (JPM)
12	38,57	23,54	21,43	4,14	2,27 (JPM)
13	35,60	9,70	21,20	17,29	4,21 (JPM)
16	33,06	15,51	34,95	-	2,76 (Alianza Nac. Indep.)
17	25,59	22,19	18,43	15,97	2,11 (JPM)
19	30,42	16,39	15,11	1,86	25,32 (Indep.)

Fuente: www.servel.cl . En azul, circunscripciones donde hubo competencia dentro de la coalición.

Un mayor nivel de competencia se da dentro de los pactos, cuando éstos pretenden disputar la hegemonía de la coalición. En el caso de la Concertación, existió una estrategia que privilegió la cooperación entre los partidos y sólo se dio una alta competencia partidaria en dos circunscripciones: en la 9ª, donde no hubo un acuerdo entre los candidatos del PS y PPD (aunque al final, uno de ellos obtuvo una abrumadora ventaja) y en la circunscripción 17ª, donde el PS y PDC se aproximaron en porcentajes de votación. En el caso de la Alianza, se dio una competencia más férrea en 5 circunscripciones (2ª, 8ª, 13ª y 17ª).

El sistema binominal, entonces, tiende a promover la competencia dentro del pacto, más que fuera de él. Ello ciertamente cuestiona el supuesto referido a que el sistema binominal estaría promoviendo la “cooperación” entre los partidos. Dicho sistema obliga a formar pactos, pero en casos donde los partidos tienen una fuerza similar, podría llegar a provocar fuertes incentivos a favor de la competencia más que de la cooperación.

10. El sistema binominal promueve sólo una relativa identificabilidad del elector y su representante

En teoría, el sistema binominal debiera producir una alta identificabilidad entre los electores y sus representantes ya que se trata de listas abiertas y distritos muy pequeños. El o la candidata deben buscar el voto y deben generar ciertos niveles de cercanía con su electorado (cuestión que no ocurriría si el sistema fuese de listas cerradas). En la práctica, el que la competencia esté asegurada antes de iniciarse, genera desincentivos para que el representante establezca vínculos cercanos con la ciudadanía.

Primero, la decisión de quien competirá en un distrito o circunscripción depende principalmente de la cúpula partidaria y de una negociación dentro de la coalición (Siavelis, 2005b).

En segundo lugar, el que se tenga asegurada la elección al alcanzar un tercio de la votación hace que los candidatos focalicen su trabajo territorial en la zona donde son más fuertes.

En tercer lugar, tampoco se favorece la identificabilidad elector-representante, cuando un candidato electo podría llegar a representar sólo un porcentaje menor de la circunscripción o distrito. La existencia de una red sólida dentro del distrito podría asegurar al representante una fácil reelección (Auth, 2005).

La identificabilidad, entonces, es relativa y depende mucho del tipo de competencia interna (dentro del pacto). Asimismo, resultaría pertinente cuestionarse si es adecuado que un sistema electoral favorezca la vinculación personal entre representantes y representados. Aquello, ha incentivado un proceso de “personalización” de la política y potencialmente el establecimiento de prácticas clientelares lo que desincentivaría el debate de ideas en un sistema con menores niveles de personalización.

11. El sistema binominal desincentiva la participación de la ciudadanía

El sistema electoral binominal genera muy pocos incentivos para que la ciudadanía se interese en participar del ciclo electoral. En este sentido, el sistema electoral tiene un efecto indirecto en la disminución de la participación ciudadana. Primero, los votantes no tienen ingerencia en la decisión sobre las candidaturas y, producto del mecanismo de elección, la predictibilidad de quienes serán elegidos es muy alta, por lo que no hay verdaderos estímulos para la participación. La representación se desvirtúa, en la medida en que las dos principales coaliciones obtienen más escaños que la proporción de votos obtenida.

Las cifras de participación electoral en el período 1989-2005 confirman una importante reducción del número de personas que con-

curre a votar. En primer término, el número de inscritos tendió a reducirse entre 1993 y 2001, pese a que la población en edad de votar se incrementó en poco más del 14,0%. La campaña nacional de inscripción electoral del año 2005 implicó que el padrón electoral incorporara a poco más de 200 mil nuevos potenciales votantes -el 10 por ciento de las personas no inscritas en edad de votar-.

La participación electoral cayó del 84% a 63% en 16 años.

Participación electoral: Elección de Diputados

Año	Pob. en edad de votar (1)	Total inscritos	Abstención	Votos válidamente emitidos (2)	Votos traducidos en representación	% particip. 18 y + (votos emitidos/ Pob. en edad de votar) (3)	% represent. real Cámara (4)
1989	8.469.972	7.557.537	398.891	6.797.122	6.311.836	0,9	74,5
1993	9.020.632	8.085.439	700.423	6.738.859	6.205.065	0,8	68,8
1997	9.730.590	8.069.624	1.023.273	5.795.773	5.193.028	0,7	53,4
2001	10.451.435	8.075.446	1.041.154	6.144.003	5.750.148	0,6	55,0
2005	11.271.769	8.220.897	1.105.227	6.601.811	6.050.806	0,6	53,7

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

(1) Estimación del Instituto Nacional de Estadísticas. Se descuentan personas condenadas.

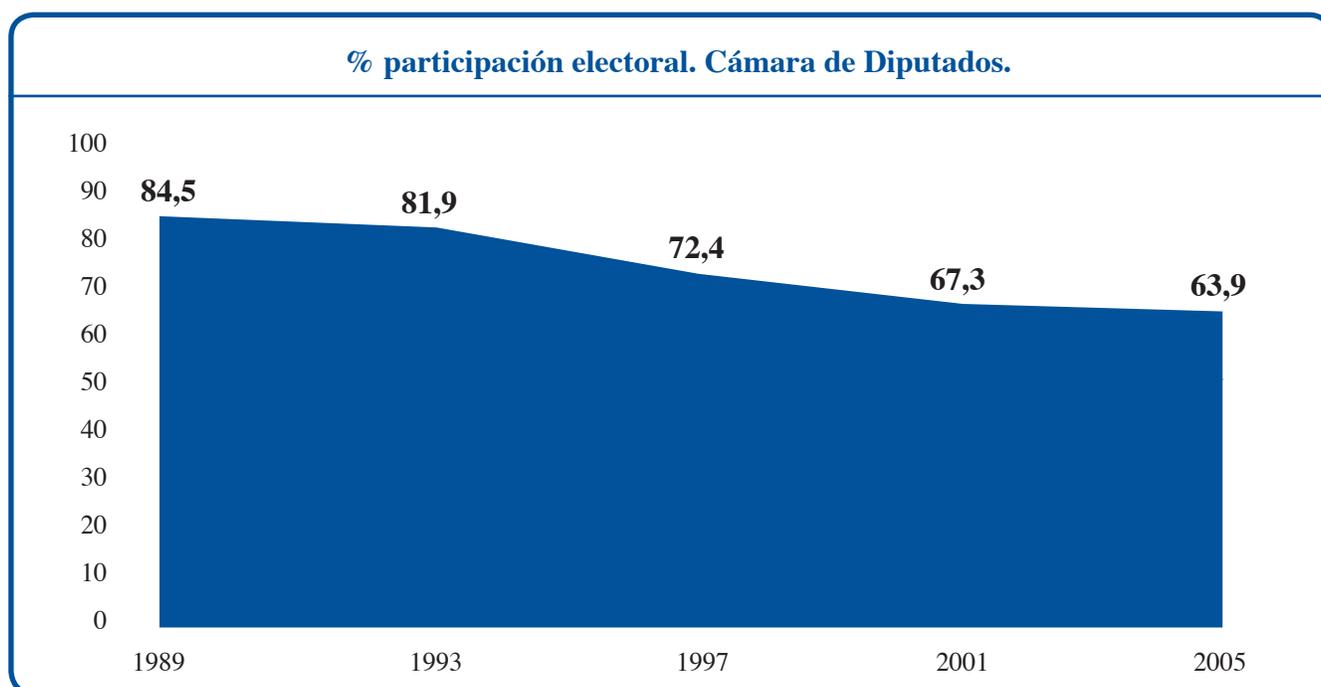
(2) Votos emitidos: suma de votos válidamente emitidos, nulos y blancos.

(3) Considera diferencia entre personas en edad de votar y votos emitidos.

(4) Considera diferencia entre personas en edad de votar y votos válidamente emitidos por candidatos elegidos en la Cámara (se descuentan nulos, blancos y alianzas que no alcanzaron un escaño).

Coincidente con el desinterés por participar en las elecciones es el constante aumento del abstencionismo electoral. El número de personas que decidió no concurrir a las urnas pasó de 389.891 en el año 1989 (5,3% de los inscritos) a poco más de 1,1 millón en el año 2005 (13,4% de los inscritos). Es decir, más de un millón de personas prefieren excusarse o arriesgar el pago de multas antes que concurrir a votar.

Si consideramos el porcentaje de participación electoral efectiva para elegir representantes en la Cámara de Diputados, vemos que éste se redujo considerablemente en el período desde un 84,5 a un 63,9% en el año 2005. Por participación electoral efectiva entendemos las personas en edad de votar que concurren a las urnas y depositaron un voto, sea para expresar una preferencia, anular su voto o dejarlo en blanco.



Fuente: www.servel.cl

CONCLUSIONES

Los sistemas electorales son parte fundamental del sistema democrático. Las normas que establecen el juego democrático pueden afectar las relaciones de poder entre las diversas fuerzas políticas, afectar la capacidad de los partidos de generar acuerdos, promover coaliciones y/o producir mayor fragmentación política. Asimismo, el sistema electoral no es otra cosa que la materialización de un conjunto de decisiones que una comunidad adopta respecto de quiénes pueden participar de la deliberación democrática y quiénes quedan excluidos de ésta.

Existen una serie de argumentos a favor o en contra del sistema binominal. En este trabajo se sistematizaron los efectos del mismo a partir de un análisis pormenorizado de las distintas funciones que un sistema electoral debería cumplir.

La evidencia demuestra que el sistema binominal:

- Tiende a sobre-representar a las dos principales coaliciones.
- Tiende a favorecer a partidos en ascenso.
- Favorece a la segunda coalición más votada.
- Discrimina en contra de partidos pequeños.
- Dificulta la inclusión de las mujeres.
- Sub-representa a grupos étnicos y otros sectores tradicionalmente marginados.
- El distritaje provoca fuertes distorsiones territoriales.
- Contribuye a desincentivar la participación electoral.
- Incentiva la formación de coaliciones, pero genera alta competencia al interior de las coaliciones.
- No reduce el número de partidos.
- Promueve un relativo vínculo personal electores–representantes.
- Promueve la designación cupular de candidatos/as.
- Genera redes de apoyo personalísticas
- No promueve la ampliación de base electoral.
- No genera búsqueda del voto de centro político favoreciendo una polarización moderada.

El adecuado diagnóstico de los efectos que ha tenido el sistema binominal permitirá a los tomadores de decisión abordar los vacíos y debilidades que están presentes allí y, a partir de este diagnóstico, proponer soluciones. Del análisis de las consecuencias que ha tenido el sistema electoral binominal se desprenden las siguientes recomendaciones:

- Se requiere un sistema que resuelva los serios problemas de representatividad del sistema actual. Dicha representatividad no es sólo político-ideológica, sino que involucra una heterogeneidad de dimensiones incluyendo aspectos de género, etnia, aspectos sociales, religiosos y regionales. Un sistema representativo debiera dar cuenta de todas estas dimensiones.
- Es necesario un sistema que evite la fragmentación excesiva de los partidos políticos. En Chile, existe gran continuidad en la cantidad de partidos existentes, por lo que resulta recomendable modificar el actual sistema para que sea más congruente con el multipartidismo, sin dejar de establecer algún tipo de estímulo a la formación de coaliciones. Sería importante, además, rebajar las barreras de entrada actuales que impiden la inclusión de terceras coaliciones.
- La identificabilidad también es problemática en Chile. Se requeriría alcan-

zar un equilibrio que potenciara debates programáticos más que centrados en las personas. Es necesario generar incentivos para fortalecer los partidos y su rol en la política, distinguiendo la labor legislativa de la alcaldía. Se evitaría con ello el clientelismo y relaciones de poder inadecuadas para un sistema democrático.

- Se requeriría de un sistema más competitivo, donde se evite el complejo escenario actual de alta certeza sobre quién triunfará en una elección. Dicha certeza desincentiva la participación y aleja a los potenciales electores de sus representantes.
- Deben tenerse en cuenta una serie de normas adicionales que son parte del sistema electoral, incluyendo aspectos como el mecanismo para la designación de candidatos, la existencia de primarias internas en los partidos, la vinculación entre el sistema electoral y mecanismos de acción afirmativa, etc.

REFERENCIAS

- Altman, David. 2005a. "Reforma al Binominalismo: Sistema paralelo de acumulación". Documento de trabajo N° 2, septiembre. Instituto de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile. http://www.uc.cl/icp/webcp/papers/Reforma_Sistema_Binominal.pdf
- Altman, David. 2005b. "Political Recruitment and Candidate Selection in Chile (1990-2003): The Executive Branch". En: *Pathway to Power in Latin America* editado por Scott Morgenstern y Peter Siavelis. http://www.hist.puc.cl/historia/vinculos/material_2005/d_altman.pdf
- Araújo, Clara e Isabel García. 2006. "Latin America: the experience and the impact of quotas in Latin America". En: *Women, Quotas and Politics*, editado por Drude Dahlerup, Routledge.
- Arriagada, Genaro. 2005. "Autopistas del Sistema Binominal (I)". Informe N° 463. Política Nacional. Abril 25 del 2005. <http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=2448>
- Auth, Pepe. 2005. "De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente". Fundación Chile 21. http://www.expansiva.cl/agenda/actividades/papers_actividades/07102005190609.pdf
- Cabezas, José Miguel y Patricio Navia. 2005. "Efectos del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en las elecciones legislativas en Chile, 1989-2001". En: *Revista Política*, N° 45. Primavera. pp. 29-52. <http://www.udp.cl/icsso/documentostrabajo/septiembre05.pdf>
- Díaz, Francisco Javier y Alfredo Joignant. 2005. "Hacia una nueva era de reformas democráticas". Fundación Chile 21. <http://www.chile21.cl/medios/reformas.pdf>
- Fuentes, Claudio y Andrés Villar. 2006. *Desafíos democráticos*. Santiago. LOM-Editores - FLACSO-Chile
- Huneus, Carlos. 2006. *La Reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Santiago. Konrad Adenauer Stiftung.
- IDEA. www.quotaproject.org
- IDEA. 1999. *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales*. Edición en Español. Editor: Carlos Navarro Fierro. El Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México.
- IDEA. 2002. *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*. Ballington, Julie y Myriam Méndez-Montalvo. (comps.). Estocolmo. International IDEA.
- Navia, Patricio y Martín Schuster. 2005. "¿Qué pasaría si Alemania tuviera el sistema binominal? Simulaciones electorales para evaluar los efectos del sistema electoral Chileno". Documento de trabajo ICSO, N° 5. <http://www.udp.cl/icsso/documentostrabajo/noviembre05.pdf>
- Navia, Patricio. 2001. "Una propuesta para terminar con el sistema Binominal". Colección Ideas, N° 16. <http://www.chile21.cl/medios/PDF/Coleccion/coll6.pdf>

Nohlen, Dieter (comp.) 1993. *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Norris, Pippa. 2000. "Women's Representation and Electoral Systems". En: *Encyclopedia of Electoral System* editada por Richard Rose, CQ Press.

Payne, Mark, et al. 2002. *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. BID/IDEA. Washington D.C.

PNUD. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>

Siavelis, Peter. 2005a. "La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias Chilenas". En: *Revista Estudios Públicos*, N° 98. Otoño. 189-225.

Siavelis, Peter. 2005b. "Los peligros de la ingeniería electoral (y de predecir sus efectos)". En: *Revista Política*. N° 45. Primavera. 9-28.

Unión Europea. 1997. "Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina". En: Dirección General de Estudios, Documento de trabajo Serie Derechos de la Mujer, W-10. http://www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/default_es.htm

Valenzuela, Samuel. 2005. "¿Hay que eliminar el sistema binominal? Una propuesta alternativa". En: *Revista Política*. N° 45. Primavera. 53-66.



9 789562 052153



FLACSO
CHILE