

Hacia una nueva era de reformas democráticas

Francisco Javier Díaz*

Alfredo Joignant**

INTRODUCCION

A escasos meses de la elección presidencial, la Concertación enfrenta el complejo desafío de reproducirse y de reinventarse hacia el futuro. No cabe duda alguna que la Concertación, en tanto coalición de centro-izquierda en la que coexisten laicos y católicos, ha producido profundas transformaciones en la sociedad chilena a lo largo de tres administraciones presidenciales. En cada una de ellas ha habido un determinado sello personal del Presidente ocasional, aunque siempre en el marco de una continuidad fundamental bien comprendida por los segmentos más ilustrados del electorado, quienes a menudo votan más por la coalición que por tal o cual fuerza individual o colectiva. Qué duda cabe: las transformaciones políticas, económicas, culturales y sociales han sido beneficiosas para Chile y sus hijos de hoy y de mañana.

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

La idea de fin de ciclo y de término de las luchas transicionales permite a algunos proclamar, a diestra y siniestra, la bendita « necesidad » de la alternancia en el poder, como si ésta fuese el resultado ciego de tres gobiernos desgastados, en circunstancias que lo que Chile ha experimentado son administraciones exitosas y reformas profundas (aunque no lo suficientemente participativas y democráticas debido a las inercias del legado dictatorial), en un período histórico finalmente muy corto. En realidad, la alternancia es un asunto de voluntades populares y no de ambiciones elitistas de una derecha deseosa de acceder al poder con el fin de permanecer en él a través del dinero, del prestigio de las grandes familias y de la influencia ejercida a través del estatus social, esto es mediante recursos extra-racionales. El acceso al poder, es nuestra convicción, no está sujeto a la interpretación mañosa e interesada de lo que significa el final de un ciclo político, sino más bien depende del juicio

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

** Sociólogo y cientista político. Co-director del programa político de la Fundación Chile 21. Profesor Asociado del Departamento de ciencia política, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

soberano del pueblo al cabo de deliberaciones muy imperfectas en Chile en torno a causas justas o injustas. La derecha en el poder no es otra cosa que el control monopólico de todas las esferas que permiten producir hegemonía en la sociedad chilena, lo cual es una probabilidad política ajustada a las reglas del juego democrático, pero que significaría a término un serio deterioro de nuestra democracia. En síntesis, acceder al poder es en primer lugar ganar democráticamente el derecho a ejercerlo, no tanto a través de sonrisas forzadas como mediante argumentos fundados en razón.

Mucho se ha hablado, un tanto ingenuamente, sobre el hecho que la oferta electoral femenina de la que dispone la Concertación cumple la función de suplir una carencia programática. Parece haber allí ingenuidad en la medida en que no toma en consideración el carácter de construcción social de los programas de gobierno, entendiéndose por ello que los programas contemporáneos suponen algunas ideas-fuerza, cuya eficacia depende de las creencias y simpatías sociales suscitadas por aquellas ideas. De ser así, por consiguiente, la Concertación posee desde ya una importante base programática a partir de la cual reinventarse, esto es su propio balance histórico, verdadero capital político acumulado a través del tiempo: las luchas transicionales, la incomprendida construcción de la estabilidad económica y la trabajosa instalación de la paz social. Se trata de causas que distan mucho de ser epopéyicas, pero que orientaron buena parte de las luchas políticas en el Chile de los noventa y de la primera parte del 2000. Sin duda, se trata de luchas que permitieron alcanzar no pocas victorias, a menudo muy invisibles (como suelen serlo en una política cada vez más normalizada, pero no por ello completamente satisfactoria), pero que también dibujan lo que falta: más igualdad y más democracia.

La propuesta de la Concertación debe orientarse a producir, en la perspectiva de los 200 años de vida independiente, un shock democrático, hoy más que nunca necesario y pertinente, habida cuenta de la reciente desaparición de algunos de los principales cerrojos autoritarios de la Constitución de 1980. Tratándose de una Constitución, hoy, menos autoritaria, de lo que se trata hacia el futuro es hacer de Chile una sociedad más democrática, a través de la implementación de mecanismos de participación cada vez más horizontales: iniciativa popular de ley, referéndum de iniciativa popular, y límite a la reelección de los diputados, senadores y alcaldes.

El porqué de las reformas

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

Demás está decir que la controversia constitucional chilena nunca pudo siquiera acercarse a lo que Ackerman llamó -respecto del papel de los jueces de la Corte Suprema estadounidense en política- "momentos constitucionales", esto es, episodios excepcionales en donde "el pueblo habla con un acento distinto" del que lo caracteriza durante la política normal,

invirtiendo “tiempo y energía en deliberar sobre una cierta iniciativa constitucional” (Ackerman, 1999: 150). Por necesidad política y una cierta concepción del realismo, la controversia constitucional chilena adquirió rápidamente la fisonomía de un debate entre profesionales de la política y del derecho, con todo lo que ello supuso en predominio de la negociación, cuyos principales resultados fueron posibles de apreciar hace sólo algunos meses, mediante la eliminación de algunas de las principales fuentes constitucionales de limitación de ejercicio de una democracia plena. Sin embargo, este logro muy tardío, que dista mucho de ser una expresión angelical de racionalidad sustantiva (esto es ajena a todo cálculo por parte de la oposición de derecha), se pagó al precio fuerte de desdibujar el debate sobre la democracia, sus formas, contenidos y fronteras...como si éste hubiese sido sólo pensable en el marco ortodoxo e intangible de la Constitución de 1980.

Más que un cuarto gobierno de la Concertación, es posible pensar en un nuevo gobierno de la coalición más exitosa en toda la historia de Chile, retomando y reformulando el debate sobre la democracia a través del *leitmotive* de una nueva era de reformas. Cuatro principios generales y transversales debiesen permear esta nueva agenda democratizadora:

En primer lugar, la *horizontalidad* creciente de la relación entre gobernantes y gobernados, entre representantes y representados, entre mandatarios y mandantes. La práctica democrática ha distorsionado fuertemente el ejercicio de la actividad política, en la medida en que esta última se ha transformado en una profesión, tanto en Chile como en otras partes. La literatura especializada referida a esta compleja metamorfosis del trabajo político en un oficio es enorme¹, y debuta con la clásica distinción introducida por Weber entre aquellos que viven “para la política”, y aquellos otros que viven “de la política”. Lo que esta elegante distinción señala es la transición histórica hacia una modalidad profesional de ejercicio de la política. Pero junto a ella, lo que emerge es una paulatina verticalización de la relación de representación democrática en los tiempos modernos, recluyendo a los gobernados en una posición de participantes esporádicos en procesos electorarios, en tanto espacios consagrados y últimos de involucramiento ciudadano. De este modo, los ciudadanos quedan encerrados en el estatus de delegantes ocasionales de lo que Bourdieu (1987) llamó una *fides implicita*, esto es, una verdadera carta blanca conferida a profesionales de la representación, cuya eficacia es tanto más importante cuanto mayor es la obsolescencia del principio del mandato imperativo. En tal sentido, el renovado interés suscitado por la revocación popular del mandato una vez reunidas determinadas condiciones, participa de la necesidad de horizontalizar la representación democrática, del mismo modo que el límite a la reelección del Presidente de la República por una sola vez, de los diputados por tres períodos, de los senadores a dos mandatos, así como de los alcaldes a tres mandatos.

En segundo lugar, la *responsabilización pública* de las autoridades electas a lo largo del ejercicio de su mandato ante la comunidad de ciudadanos, cuya carencia en Chile y en el mundo latino se expresa de modo prístino a través de la inexistencia de un vocablo apropiado, del cual sí dispone el idioma inglés (*accountability*). Se trata ciertamente de una materia compleja, al admitir según las circunstancias diversas dimensiones, políticas, administrativas y sociales. Sin embargo, la materialización de este principio apunta en la dirección de suspender periódicamente la distancia política y psicológica que separa al representante del representado, creando las condiciones de restauración práctica del vínculo que los une. La rendición pública de cuentas en los distintos espacios de la representación es, en ese sentido, un procedimiento deseable y valorable, pero muy imperfecto, en tanto suele fundarse en una

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

asimetría de información entre gobernantes y gobernados, la cual no se extingue a través de su puesta a disposición por medios electrónicos o de otra índole, al no tomar en consideración las posibilidades individuales de procesamiento por parte de ciudadanos profanos. Ello explica la necesidad de inventar mecanismos efectivos de *accountability* en el Chile que se viene, bajo el supuesto realista según el cual no todos los ciudadanos disponen de tiempo, interés y recursos cognitivos suficientes para juzgar, y evaluar, tal o cual mandato de elección popular. Aquí como en otras partes, la distribución de las competencias políticas y de los recursos deliberativos y de juicio racional es desigual e injusta.

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

He aquí, sin lugar a dudas, una gran conquista de la democracia, la cual debe ser consolidada a través de incentivos a la participación, permitiendo la inscripción automática en los registros electorales. Sin embargo, la participación ha tendido a limitarse en Chile a ofertas políticas restrictivas, especialmente en el ámbito parlamentario a causa de los efectos del sistema electoral vigente, el cual hace muy difícil la conformación de coaliciones de más de dos partidos, obligando a alianzas amplias como la Concertación a sacrificar la oferta de tal o cual partido en función de las exigencias de dicho sistema. Hay allí una fuerte presunción, sino una convicción, de que el carácter restrictivo de la ley electoral desincentiva la participación, al hacer de las elecciones parlamentarias contiendas escasamente competitivas, en la medida en que la certeza del resultado es ampliamente conocida de antemano por los dirigentes de los partidos, lo cual explica el predominio de principios prácticos de ingeniería electoral como el "calce" o, más recientemente, del "blindaje". No sería de extrañar que en el corto plazo asistamos a ofertas parlamentarias reducidas a un solo candidato por alianza o coalición, maximizando de este modo el rendimiento de una oferta que vuelve irracional incorporar a dos candidatos por lista, puesto que se sabe que puede triunfar uno solo. Lo anterior explica la urgente necesidad de reformar el sistema binominal de una vez por todas, a través del empequeñecimiento de los distritos, o redistritaje (con el fin de facilitar un tipo de representación cara a cara entre los candidatos y los electores), y de la instalación explícita del principio mayoritario al interior de cada uno de ellos, junto con un elemento de proporcionalidad a nivel de listas regionales. Junto a esta reforma, es dable pensar en otras, esta vez localizadas en el diseño de la oferta política, a través de la introducción de cuotas de mujeres, y eventualmente de la paridad entre hombres y mujeres en las ofertas de candidatos. De este modo, el principio de la participación experimenta una fuerte ampliación, tanto desde el lado de la construcción de la oferta como de su recepción por públicos de electores más vastos, y más cercanos a sus representantes potenciales.

En cuarto lugar, hablamos de *mayor deliberación*. Sabido es que junto con la ampliación general y universal del principio de participación, especialmente en el plano electoral, el principio de la deliberación ha sido fuertemente mermado por el propio desarrollo democrático. En efecto, buena parte de la paradoja democrática reside en el desarrollo

asimétrico y desigual de la participación y de la deliberación en el sentido en que la ampliación del estatus de ciudadano y la consiguiente masificación del electorado se ha dado en desmedro del juego racional y del intercambio dialógico y argumental mediante el cual ciudadanos informados e idealmente ilustrados deliberan entre sí de acuerdo con una lógica de iguales, con el fin de desembocar en decisiones fundadas en razón.

Estos cuatro principios generales (horizontalidad, responsabilización, participación y deliberación), dibujan el marco normativo y político de una nueva oleada de reformas democráticas, modernas y apasionantes para todos aquellos que ven en la democracia no una conquista definitiva, sino una constante reinención. Si la Democracia Cristiana y los partidos de la izquierda de la Concertación encabezados por Michelle Bachelet aspiran a representar naturalmente los intereses de los más desfavorecidos (por carencias económicas y distribuciones injustas del bienestar y de los bienes culturales), entonces esta agenda reformista para un nuevo gobierno justifica largamente la continuidad de la coalición, en clave de reinención. En tal sentido, permite explicitar las diferencias con la derecha y el conservadurismo de no pocas instituciones de la sociedad civil a través del empoderamiento de los grupos más débiles, no porque se trate de una panacea, sino porque los grupos sociales dominantes pueden redistribuir instrumentalmente el poder, en circunstancias que lo que debe primar es una opción de principios por políticas redistributivas de bienes políticos (a través de una democracia cada vez más horizontal), junto con la democratización del acceso a los bienes económicos y culturales. Así, lo que se aprecia en un horizonte largo es lo que Fung y Wright (2001) denominan una "democracia deliberativa empoderada" (*empowered deliberative democracy*), verdadera conquista del futuro que sólo será alcanzada una vez derribadas las barreras del prejuicio, de la riqueza extrema y de la verticalidad de un poder que se resiste por definición a reconocer límites.

PRIMERA PARTE:

Una propuesta de reforma al sistema electoral chileno

Las reformas constitucionales que acaban de ser promulgadas eliminan una serie de disposiciones que atentaban contra los parámetros mínimos de un orden democrático. Con el fin de los llamados "enclaves autoritarios", o lo que también han sido llamadas las reformas de "primera generación", la Carta de 1980 pasa a cumplir, al menos en términos formales, con los requisitos de un sistema democrático de corte liberal y representativo. En Chile tendremos ahora elección directa de autoridades a nivel ejecutivo, legislativo y local, completa subordinación del poder militar ante el poder civil, no existirán distorsiones aberrantes a la voluntad popular mediante los senadores designados y vitalicios, entre otras disposiciones, lo que constituirá un piso mínimo de legitimidad para la competencia democrática.

El sistema electoral, sin embargo, no forma parte de este paquete de reformas. En efecto, siendo una reforma de "primera generación", ha quedado pospuesta para una segunda oportunidad. El propósito de esta parte del estudio es referirse al sistema electoral, desde una doble perspectiva:

Primero, abogamos por un cambio específico al sistema binominal. En segundo término, abogamos por una profunda modernización del sistema electoral en un sentido general. El sistema electoral no es sólo equivalente a la fórmula matemática de distribución de escaños. También se refiere al tamaño y dibujo de los distritos y circunscripciones, reglas de asignación de representantes según población, tamaño de la legislatura, así como otra serie de

procedimientos más formales, pero que también requieren de modernización. Si bien algunas de las reformas que plantearemos son materia de ley y no de la Constitución (básicamente la Ley Orgánica de Votaciones Populares y Escrutinios y la Ley Orgánica de Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral), creemos que todo lo anterior debe ser considerado como parte del ordenamiento institucional general.

Una Reforma Integral

El sistema electoral es uno de los dispositivos institucionales de mayor relevancia en el sistema político. Y también uno de los más polémicos, pues como bien señala Giovanni Sartori, el *sistema electoral* "constituye una de las características más fáciles de manipular" (Sartori, 1996: 12). En breve, se entiende por sistema electoral "aquellas reglas que transforman votos en curules" (Sartori, 1996: 15).

Una categoría algo más amplia es lo que se denomina "leyes electorales". Según Douglas Rae, éstas son "aquellas leyes que regulan el proceso mediante el cual las preferencias electorales son articuladas como votos, y a través de las cuales los votos son traducidos en distribuciones de autoridad gubernamental, típicamente asientos parlamentarios, entre los partidos políticos en competencia" (Rae, 1971: 14).

Las leyes electorales regulan una serie de aspectos, los que muchas veces tendemos a olvidar por concentrarnos sólo en aquellos más salientes. Arend Lijphart incluye entre estos aspectos:

- fórmula electoral (proporcional o disproporcional),
- estructura del voto (nominal u ordinal),
- magnitud distrital (número de asientos a elegir en cada distrito),
- procedimiento para dibujar distritos,
- tamaño de la legislatura,
- número de candidatos permitidos,
- requisitos para inscribirse y para sufragar,
- acceso al proceso electoral,
- voluntariedad u obligatoriedad del voto,
- financiamiento de campañas,
- regulación de los tiempos y plazos de las campañas,
- simultaneidad de las elecciones, entre muchas otras regulaciones que pueden terminar afectando el *outcome* o resultado de la preferencia electoral (Lijphart, 1994: 18).

Hemos querido hacer notar todas estas disposiciones para enfatizar el hecho de que la legislación electoral chilena requiere urgente una reforma integral. El sistema chileno adolece de innumerables defectos. Sólo para ilustrar: prácticamente no existe incertidumbre en que se elegirá un representante de cada coalición; existe una tremenda disparidad en el número de electores entre los distritos; los procedimientos y plazos de inscripción en los registros electorales, pese a la reforma de 2005, siguen siendo anticuados y engorrosos; no se permite el voto electrónico ni el sufragio en el exterior; los discapacitados tienen enormes dificultades para votar; se mantiene un procedimiento básicamente manual. En definitiva, proponemos una reforma integral al sistema, que lo haga más representativo, más moderno, para que ello derive en una mayor participación de los ciudadanos.

En esta primera parte del trabajo nos referimos a aquellas que afectan más directamente la distribución de escaños, siguiendo la lógica de Sartori: Fórmula Electoral; Magnitud Distrital; y proceso de dibujo de distritos y asignación de población. Algunas de las otras regulaciones son tratadas en la segunda parte de este trabajo, como son: Inscripción Automática y Voluntariedad del Voto, Voto de Chilenos en el Exterior, y modernización de ciertos procedimientos electorales.

Sistema Binominal y Bicoalicionismo

Contrariando las apariencias, el sistema electoral chileno es proporcional, y no mayoritario, al estar dotado de una magnitud muy pequeña (sólo dos escaños por distrito diputacional y circunscripción senatorial). En su origen se encuentra la emulación de un aspecto de las elecciones parlamentarias coreanas entre 1981 y 1985, periodo en el cual Corea del Sur practicó un sistema mixto. Es así como, sobre los 276 diputados de la cámara baja, 184 eran electos mediante voto único y 92 en listas nacionales. Los 184 diputados eran elegidos en el marco de 92 circunscripciones cuya magnitud era muy reducida ($DM=2$)². Es este último aspecto el que habría inspirado al legislador chileno en la década del ochenta, obviando naturalmente el componente fuertemente proporcional de diputados electos en listas nacionales. Este olvido no es el fruto de la casualidad, ya que en Corea del Sur combinaba la finalidad mayoritaria del sistema con una lógica proporcional, en aras de una cierta idea de justicia de la representación³.

En Chile, lo que predominó en el espíritu del legislador son las finalidades del sistema, esto es, garantizar con un tercio teórico de los votos la mitad de la Cámara de diputados para la segunda lista. Técnicamente, el sistema chileno es un sistema proporcional de mecánica mayoritaria o disproportional. En efecto, se trata de un sistema de fórmula proporcional, esto es, se utiliza un algoritmo algebraico de cifra repartidora simple para determinar qué candidatos son electos después de verificada la elección. Como en todo sistema de cifra, los candidatos pueden competir en pactos. Se suma la votación de todos los candidatos de cada pacto, y se divide dicha suma consecutivamente por el número de asientos a elegir. Hecho ello, se ordenan de mayor a menor los cocientes, y se determina cuántos candidatos elige cada pacto. A su vez, al interior de cada pacto son elegidos los candidatos de mayor votación.

Pero como bien señala Taagepera, tan importante como la fórmula electoral es la magnitud distrital (Taagepera y Shugart, 1989: Cap. 12), esto es, el número de escaños a elegir en un determinado distrito o circunscripción. En Chile, se eligen dos parlamentarios por distrito o circunscripción ($DM = 2$). La conjugación de una fórmula proporcional de cifra repartidora simple con una DM tan baja (2), hace que el sistema genere una mecánica mayoritaria (incentivando la conformación de dos grandes bloques), pero con la distorsión inherente a todo sistema proporcional, la que en este caso se agrava.

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

² Para un análisis más político de la génesis del sistema binominal chileno, ver Pastor, 2004.

³ Para un análisis sobre las finalidades (mayoritarias y proporcionales) de los sistemas electorales, distintos de sus efectos, ver Martín 1997.

Los efectos de este sistema electoral se han hecho sentir en el sistema de partidos, combinado, además, con el sistema de segunda vuelta para la elección presidencial. Ya en 1989, dos grandes coaliciones emergieron después de dichas elecciones, combinando sus fuerzas a nivel presidencial y parlamentario. Estas dos coaliciones obtuvieron conjuntamente 85,67% de los votos en aquellas elecciones parlamentarias, patrón que persistiría en sucesivos comicios. Juntas obtuvieron 92,08% en 1993, 87,96% en 1997, y 92,17% en 2001. Sus candidatos presidenciales también alcanzaron porcentajes similarmente altos. Los candidatos apoyados por la Concertación y por la alianza RN-UDI obtuvieron, en conjunto, 84,6% en 1989, 82,4% en 1993, y un impresionante 95,5% en 1999 (ver Tabla 1). Aún así, algunos autores señalan que este patrón no debiera ser tomado de manera tajante, argumentando que los famosos "tres tercios" están aún presentes en la política chilena, según se desprendería al comparar la votación de cada "tercio" con su promedio anterior al golpe de Estado, específicamente durante el período 1937-1973⁴. ¿Qué ha ocurrido realmente en la política chilena? ¿Tuvo algún éxito la Junta en alterar la naturaleza centrífuga del multipartidismo chileno?

Una clave para la respuesta a estas interrogantes puede ser encontrada en la mecánica mayoritaria del sistema electoral. Sin embargo, existe una continua discusión a nivel teórico respecto de si el sistema electoral ha logrado cambiar o no el sistema de partidos. Un sector de la literatura sostiene que el sistema electoral ha favorecido efectivamente la formación de dos grandes coaliciones (Guzmán, 1993; Rabkin, 1996; Aninat y Navia, 2005). Otro sector, en cambio, insiste en lo contrario: El sistema electoral no redujo la fragmentación partidaria como se esperaba que efectivamente ocurriese (Rahat y Snajder, 1998; Siavelis 1997; Valenzuela 1990). A simple vista, las conclusiones de este grupo podrían parecer valederas a la luz del hecho que más de 10 partidos distintos han obtenido representación parlamentaria durante la década pasada. Como observa Peter Siavelis, "es un error tratar simplemente a las actuales coaliciones como si fueran partidos" (Siavelis, 1997: 655).

Con todo, sea una dinámica forzada como sugería Siavelis a fines de los 90, sea el nacimiento de dos grandes bloques políticos, lo cierto es que la mecánica de competencia que existe en Chile es lo que uno pudiera llamar "bicoalicionismo". Estas coaliciones no son simples acuerdos electorales; se trata más bien de verdaderos bloques políticos y programáticos, los cuales ejercen fuerza centrípeta sobre el sistema político. Cada bloque presenta listas conjuntas para cada elección, sin importar el sistema electoral que se utilice en cada una de ellas. Así, presentan un solo candidato para la presidencia, donde la fórmula es de votación con segunda vuelta en magnitud distrital uninominal (DM=1); para el Congreso Nacional, donde la fórmula es proporcional tipo D'Hondt en magnitud distrital binominal (DM=2); y para concejales, donde la fórmula es también proporcional tipo D'Hondt en distritos multinominales (DM=6, 8 ó 10, dependiendo del número de habitantes de la comuna). El caso de las elecciones de alcaldes es más revelador aún, puesto que tras la reforma de 2002, hoy los alcaldes son elegidos en sistema uninominal. Así, para las elecciones de 2004 ambas alianzas tuvieron que unirse tras un solo candidato en todas las comunas de Chile, lo que fortaleció aún más la dinámica bipolar.

⁴ Para una discusión sobre el lugar y la realidad de los tres tercios en Chile, cf. Scully y Valenzuela, 1993; Valenzuela, 1995; Tironi y Agüero, 1999; y J. S. Valenzuela, 1999.

Tabla 1
Votación de Concertación y Alianza por Chile 1989-2001

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

Fuente: Ministerio del Interior

Siavelis intenta otro análisis, que es el índice de fraccionamiento del sistema de partidos. Siavelis mide los “partidos de relevancia” a través de diversos métodos, y concluye que “el sistema binominal no ha tenido éxito en reducir sustancialmente el número de partidos políticos relevantes” (Siavelis, 1997: 661). Agrega que muchas veces el accionar de los partidos más pequeños no se traduce en cupos parlamentarios, si no más bien en la negociación de cuotas de poder o cargos a nivel municipal.

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

De hecho, al analizar los datos a nivel distrital, el bi-coalicionismo parece más consolidado aún. Como han demostrado Navia y Sandoval, la competencia electoral real a nivel de distrito se entraba entre menos partidos que la competencia electoral a nivel nacional (Navia y Sandoval, 1998: 12). Así por ejemplo, el número efectivo de partidos (de acuerdo al índice de Taagepera y Shugart) a nivel nacional fue de 6,77 en 1993 y 7,32 en 1997, mientras que a nivel distrital dicho índice fue considerablemente menor: 3,67 en 1993 y 4,5 en 1997 (promediando todos los índices a nivel distrital). Esto se puede explicar en parte debido a la peculiar mecánica que se da en un sistema binominal. Cada partido o polo dentro de la coalición presenta su candidato; hay por tanto, cuatro candidatos para cada elección (un RN y un UDI en la Derecha; un DC y un PS-PPD en la Concertación). Si un partido menor como el PRSD, o en su tiempo, la UCC, desea obtener algún cupo, debe negociarlo con el partido o polo mayor. De esta manera, por ejemplo, un votante PPD no tendrá ningún candidato PPD por quien votar en, al menos, 30 distritos, por cuanto el PS se habrá llevado los otros 30 cupos que le corresponde a dicho polo.

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

La Urgente Reforma al Sistema

El sistema binominal tiene una ventaja y dos grandes desventajas. La ventaja deriva de lo que hemos señalado en la sección anterior: el sistema ha inducido la conformación de dos grandes bloques de partidos que actúan coordinadamente. Ello es especialmente relevante a la hora de competir, y sobre todo, de gobernar. Como señala Mainwaring, no se trata de que los sistemas presidenciales sean inherentemente inestables; es más bien la

perniciosa combinación de sistema presidencial con multipartidismo lo que los desestabiliza (Mainwaring, 1993; 1997).

Las grandes desventajas del sistema binominal son su baja representatividad y escasa competitividad, lo que deriva en crisis de legitimidad. Su baja representatividad deriva de la lógica que hemos mencionado. Si entendemos por representatividad el grado de proporcionalidad del sistema, esto es, que el porcentaje de personas que vota por determinado partido tenga un correlato equivalente en la conformación final de la asamblea, el único sistema completamente representativo es el de aquellos países como Israel, donde la asamblea (*Knesset*) es elegida en un único distrito nacional, en lista proporcional. Así, si un partido obtiene el 7% a nivel nacional, obtiene el 7% de la asamblea.

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

En sistemas proporcionales de alta DM, los votos sobrantes o perdidos serán pocos. Pero en el sistema chileno, los votos que le "sobran" a la primera lista son muchos (pueden alcanzar 32,9%), a la vez que los votos que "pierde" la tercera lista también. La segunda lista, en cambio, se ve favorecida y subsidiada por el sistema. Esto hace que una lista pueda obtener el 50% de toda la asamblea con sólo obtener el 33% de la votación. Hay que considerar que este sistema fue prácticamente ideado en un laboratorio por los ideólogos del régimen militar, precisamente para dotar a la lista de derecha de una suerte de "seguro" electoral, como lo llaman Aninat y Navia (2005). Los resultados terminan siendo los por todos conocidos: la Concertación y la Alianza comparten un semi empate en el Senado (salvo una circunscripción), se emparejan cada día más en la Cámara, a la vez que la izquierda extra parlamentaria, con votaciones nacionales que fluctúan alrededor del 6%, no obtiene representación alguna⁵.

Pero el sistema además genera escasa incertidumbre, lo que es clave para la legitimidad de un sistema democrático. Como señala Adam Przeworski, la democracia es la incertidumbre institucionalizada. Las elecciones, según Przeworski, tienen que tener una mínima cuota de disputa (Przeworski, 2000: 35). Esta situación de escasa incertidumbre puede terminar corroyendo la legitimidad del sistema. Ya la literatura europea acerca de partidos políticos hace mención a un fenómeno de "cartelización" de los partidos. Richard Katz y Peter Mair advierten acerca de una situación donde los partidos establecidos adoptan una serie de protecciones para autosustentar su posición dominante, y de esta manera, evitar nueva competencia, como lo hacen los carteles (Mair, 1997). En la literatura norteamericana, a su vez, se encuentra una crítica similar. La literatura ha hablado de los "marginales desvanecientes" (*vanishing marginals*), entendiendo por tal el peligro que encierran una serie de regulaciones y prácticas que hacen que la posición de los incumbentes sea cada vez más difícil de desafiar, y por tanto, se reduce la incertidumbre acerca de las elecciones (Mayhew, 1974; Fiorina, 1977). En definitiva, se aprecia cómo la sensación de ilegitimidad se acrecienta. Al no haber incertidumbre, dadas ciertas reglas, la ciudadanía carece de poder de elección.

⁵ En algunos distritos obtiene altas votaciones, superiores al 15% ó 20%, pero sigue sin representación.

En las elecciones parlamentarias chilenas hay cada día menos incertidumbre. Dado el sistema binominal, en más del 95% de los distritos de Chile se elige un parlamentario de cada alianza. A tanto ha llegado esta situación, que la Alianza por Chile ha “cerrado” circunscripciones en varias ocasiones, haciendo correr un solo candidato “blindado” por circunscripción. Lo hizo en 2001 con Prokurica en la III Región, Arancibia en la V Región Costa, Espina en la IX Región, Horvath en la XI Región, y lo acaba de hacer con Andrés Allamand en la X Región Norte. También se ha recurrido al expediente de la “competencia inteligente”, llevando un candidato fuerte junto a otro que es del mismo partido o que sirve de mera comparsa. Lo hizo en 1993 con Errázuriz en la VII Región, y en 2001 lo vuelve a hacer con Romero en la V Interior y Coloma en la VII.

En definitiva, de 480 escaños de diputados que se han elegido desde 1989, sólo en 3 ocasiones se ha escogido candidatos fuera de todo pacto⁶, mientras que en sólo 4 ocasiones se ha elegido candidatos de otro pacto que no sea la Concertación y la Alianza⁷.

La crisis de legitimidad puede afectar gravemente al sistema de partidos. Así ocurrió en Italia a comienzos de la década de los 90, cuando el proceso de *manu pulite* y la fragmentación partidaria terminó por derrumbar el sistema de post guerra, e hizo desaparecer al tradicional y otrora poderoso PDC. Algo similar ocurrió en Venezuela con la llegada de Chávez en 1999, ante la grave crisis de legitimidad de los partidos Acción Democrática y COPEI. Dada la camisa de fuerza que implica el sistema binominal en Chile, el peligro puede limitarse a una creciente, pero corrosiva, abstención. Por todas estas razones postulamos que el sistema requiere una urgente reforma. No queremos esperar un “big bang” en el sistema, para utilizar la expresión de Genaro Arriagada (Arriagada, 1997).

Propuestas de Reforma

No existe consenso entre los actores políticos acerca de cómo reformar el sistema. En la derecha, se defiende el sistema binominal, lo que es entendible: hemos explicado cómo este sistema beneficia desmedidamente a la segunda lista en competencia, en perjuicio de la primera lista (a la cual le “sobran” los votos obtenidos por sobre el 33% y bajo el 66%), y en perjuicio de la tercera lista (la cual “pierde” su votación, por alta que ésta sea, en tanto se eligen sólo dos escaños por distrito).

En la Concertación y en la izquierda extraparlamentaria se cuestiona el sistema. Pero no se entregan mayores propuestas de modificación, al margen de un vago llamado a volver a un sistema proporcional⁸. En atención a los argumentos precedentemente expuestos, creemos que las alternativas de solución se enmarcan dentro de lo siguiente:

Propuesta 1: Sistema Uninominal

Una alternativa es crear un sistema uninominal, vale decir, que se elija un solo parlamentario por distrito. Esta alternativa debiera conllevar, necesariamente, redibujar

⁶ González (1997) y Paredes (2001) en Arica, y Venegas (1997) en San Antonio.

⁷ Tres de éstos fueron diputados del PAIS, en 1989. El otro fue Victoria Ovalle, de la UCC, en 1997.

⁸ Desde el campo político, últimamente se ha conocido la propuesta del Diputado Ascencio, que propone un sistema mixto que, manteniendo el binominal para los 60 distritos, crea una lista nacional paralela proporcional de 30 escaños. Adolfo Zaldívar, a su vez, ha señalado que desea que se instaure un sistema “proporcional corregido”.

distritos y doblar su actual número para llegar a los 120 diputados (lo mismo con los senadores, para lo cual habría que dividir circunscripciones⁹).

Existe sólo una propuesta formal en este sentido, presentada por Patricio Navia hace algunos años en la Fundación Chile 21 (Navia, 2001)¹⁰. Las ventajas de un sistema de esta naturaleza son básicamente dos: primero, cumple con todas las ventajas de la mecánica mayoritaria explicada por Maurice Duverger. El sistema incentiva la conformación de dos grandes bloques, lo que ejerce fuerza centrípeta en el sistema y evita la fragmentación del sistema de partidos (Duverger, 1951).

Segundo, es un sistema altamente simple para el elector. El que llega primero, sea cuál sea el porcentaje que obtenga, es elegido. Es efectivo que este es un sistema donde el ganador se lo lleva todo, dejando a la segunda mayoría (quizás con alta votación) sin nada. Pero la simpleza del sistema hace que se le dote de una alta legitimidad ante la gente. Asimismo, tiende a generar un lazo mayor del representante con sus representados (Sartori, 1996: 66).

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

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

Una segunda forma de atenuar el sistema uninominal mayoritario es el voto alternativo. En este sistema, los votantes tienen un voto ordinal y no nominal, como ocurre usualmente. Vale decir, asignan un orden de preferencias a los candidatos. En la papeleta, el elector coloca un "1" a su primera opción, y un "2" a su segunda opción. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta con la primera opción, se entra a analizar la segunda opción de quienes no votaron por las dos primeras mayorías relativas, sumándose dichas opciones al porcentaje inicial.

En el fondo, este sistema es equivalente a realizar la primera y segunda vuelta en el mismo acto electoral, teniendo una ventaja en ese sentido: posponer la segunda vuelta y no dar pie a negociaciones sobre votos. Pero tiene dos desventajas: la primera, es que se requiere un alto grado de sofisticación del votante, que entienda el sistema, sepa distinguir

⁹ Ver más adelante la sección acerca de la alocaación de población. Podría ser una salida para evitar circunscripciones extremadamente pequeñas, como la XI^a Región, en desmedro de circunscripciones gigantescas, como las dos de la RM.

¹⁰ David Altman, profesor de ciencia política del Instituto de ciencia política de la Universidad Católica de Chile, ensaya algo parecido, pero sobre la base de 60 distritos uninominales y 60 diputados elegidos en lista nacional de carácter proporcional, en su reciente propuesta de reforma dada a conocer públicamente el 2 de septiembre del 2005.

entre primera y segunda opción, tenga un mínimo de competencia numérica, y sepa marcar adecuadamente sus preferencias. La segunda desventaja es que no es un sistema fácil de entender. Así por ejemplo, la suma final de porcentajes puede ser muy distinta a la suma de las primeras opciones, lo que puede confundir a la ciudadanía.

Propuesta 2: Sistema Proporcional Corregido

Una segunda propuesta es un sistema proporcional que contenga algún tipo de corrección para evitar fragmentación del sistema de partidos (Sartori, 1996: 72). La corrección más simple es la DM. En rigor, ésta es la corrección que implementó la dictadura, reduciéndola a 2, desvaneciendo la proporcionalidad del sistema.

La propuesta sería un sistema de DM variable según la población del distrito (y de paso solucionar en parte el tema de la mala alocaación de población en cada distrito), pero siempre en un dígito. Pueden ser 3, 5, y 7 diputados por distrito, según una escala definida en base a tramos de población. Distritos bajo 50.000 habitantes eligen 3; entre 50.000 y 100.000 eligen 5; sobre 100.000 eligen 7.

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

Se trata de un sistema similar al utilizado para la elección de concejales. Hay que constatar que en dicha elección, pese a la proporcionalidad y la DM >2, los partidos siguen compitiendo en lógica coalicional para maximizar su votación.

Propuesta 3: Sistema Mixto

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

El sistema tiene una desventaja: puede generar diferencias entre los diputados "con distrito" y los diputados "sin distrito". Los primeros se verían en desventaja al tener que agregar, a sus labores parlamentarias, las clásicas labores de cuidado de sus electores e inversión en el distrito. En cambio los diputados "sin distrito" no tendrían esta carga. Pero la legitimidad social de estos últimos podría ser menor que los primeros.

Nos inclinamos por esta tercera alternativa como solución. *Concretamente, abogamos por el incremento del número de diputados, pasando de 120 a 150 (a continuación del aumento del volumen de la población, hoy situada en 15 millones), e incrementando la cantidad de senadores de 39 a 45, en ambos casos mediante la implementación de un sistema mixto:*

- *Un tercio de la Cámara Baja (50 diputados) electo mediante un sistema de representación proporcional, a escala de listas regionales;*

- *Dos tercios de la Cámara Baja (100 diputados) electos en distritos uninominales, más pequeños que los actuales distritos, de manera de mejorar la actual razón representantes/representados;*
- *Un tercio del Senado (15 senadores) electos en lista nacional;*
- *Dos tercios del Senado (30 senadores) electos en circunscripciones uninominales de dimensiones más reducidas que las actuales.*

Mapa Distrital: Dibujo y Número de Electores

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

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

El dibujo de los distritos se hizo en el año 1988, con los resultados del plebiscito en mano. Pero en la actualidad, salvo casos específicos como la agrupación de las comunas ricas en un solo distrito para maximizar votación de derecha (Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea), o el haber juntado comunas ricas con comunas populares para contrapesar y evitar doblajes (como La Reina y Peñalolén), no se ven mayores distorsiones en términos de dibujo.

Donde sí se ven distorsiones es en lo que se denomina "*malapportionment*", esto es, la asimétrica alocaión de población en cada distrito y circunscripciones. Respecto de estas últimas, uno podría pensar que es algo inevitable, dado que se ha seguido el criterio regional. O sea, el criterio de que los senadores representan a las regiones, mientras que los diputados representan población. Pero ello no es tan así. Con las reformas de 1989 se dividieron seis regiones. Tres de ellas de manera enteramente justificada: la V Región (sobre 750 mil votantes), VIII Región (sobre 850 mil) y Metropolitana (sobre 2 millones 700 mil). Pero las otras tres regiones tenían muchos menos votantes: la VII Región menos de 330 mil, la IX Región menos de 390 mil, y la X Región menos de 460 mil. Estas regiones quedan de esta manera absolutamente sobrerrepresentadas. Pero además, en una circunscripción como la XII Región votan menos de 80 mil personas, mientras que en la XI Región votan menos de 37 mil. Vale decir, un senador puede ser elegido por Aysén con aproximadamente 12 mil votos, lo que equivale aproximadamente al 4% de los votos que necesita un candidato para ser elegido senador por la Región Metropolitana. Una diferencia de 25 veces.

Entonces, para darle mayor representatividad y justicia al sistema, se debiera proceder a un redibujo de los distritos para dar cuenta de los cambios de población. Proponemos diseñar un sistema que cada diez años y sobre la base del censo, readeque los distritos. Esto se puede hacer por la vía del establecimiento de comisiones de técnicos electorales de los partidos, o que lo hiciera una comisión del Senado para la Cámara, o el propio Servicio Electoral sobre la base de programas computacionales validados por los

partidos. Pero lo central es que se idee un sistema flexible y adaptable, que permita una adecuación mínima de los distritos de acuerdo a la población.

SEGUNDA PARTE

Reformas Políticas de Nueva Generación: Hacia El empoderamiento de los ciudadanos.

En un régimen presidencial tan centralizado como el chileno, resulta conveniente “desverticalizar” la clásica relación entre gobernantes y gobernados, sin perjuicio de abordar en el mediano plazo la cuestión de las formas del régimen político¹¹. Para tal efecto, tanto la literatura especializada como no pocas experiencias en diversos países del mundo ponen en evidencia una nueva clase de reformas, a menudo tildadas de “nueva generación”. El denominador común de esta generación de reformas políticas radica en el empoderamiento de las personas, entendiendo como tal el otorgamiento procedimental de facultades a individuos y grupos en desmedro de los partidos políticos, del poder legislativo y del poder ejecutivo.

Hemos señalado precedentemente los principios que debieran orientar una agenda de reformas como la que aquí proponemos: horizontalidad, *accountability*, participación y deliberación ciudadana. Estos principios sirven para fundamentar no sólo la reforma al sistema electoral, sino que también para una serie de otros dispositivos institucionales que fomentan el empoderamiento ciudadano.

Cabe sin embargo señalar que tal otorgamiento de facultades, por ejemplo destinadas a gatillar el proceso de formación de la ley, para materializarse debe responder y ajustarse a un cierto número de condiciones de posibilidad. Estas condiciones de posibilidad, dependiendo del tipo de iniciativa de empoderamiento de que se trate, puede consistir en la reunión de un cierto número de firmas de electores inscritos en los registros electorales (por ejemplo para gatillar determinados procesos legislativos o para solicitar la convocatoria a plebiscitos o referéndums), en medidas sólo admisibles en determinadas materias, en el carácter vinculante o no de las decisiones así tomadas. Con el fin de precisar esta clase de reformas políticas, nuestra propuesta programática es la siguiente:

I. Iniciativa popular de ley

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

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

¹¹ En tal sentido, el horizonte del Bicentenario de Chile en el año 2010 debiese servir de norte conclusivo para un debate de esta naturaleza.

Esta medida, sin embargo, tiene dos inconvenientes que habría que precaver. Primero, la iniciativa popular de ley está destinada a transformarse en un asunto meramente decorativo si es que no se modifica de alguna manera el actual sistema de colegislación del Ejecutivo. En efecto, el poder de *agenda-setting* que posee en la actualidad el Ejecutivo en Chile en virtud de su poder de manejo discrecional del sistema de "urgencias". Su establecimiento debiera ir acompañado de algún mecanismo vinculante que obligara a las Cámaras a pronunciarse respecto del asunto planteado dentro de determinado plazo, y que impidiera el *filibustering* por parte de algún grupo de legisladores por la vía de la presentación de indicaciones dilatorias.

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

II. Plebiscitos y Referéndums

En términos convencionales, es posible definir a los plebiscitos y referéndums como mecanismos excepcionales de decisión directa por parte de la ciudadanía. Como tales, las materias que son susceptibles de ser plebiscitadas no son de cualquier tipo o naturaleza, sino más bien corresponden a asuntos generalmente muy controversiales. Si bien la actual legislación chilena contempla el plebiscito en situaciones especialísimas, nuestra propuesta consiste en ampliar su radio de ejecución. Concretamente, proponemos que sólo sea de exclusiva iniciativa presidencial la convocatoria a plebiscitos que supongan enajenar partes del territorio nacional, sesiones de soberanía y privatización de empresas consideradas como estratégicas.

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

En ambos casos, se trata de mecanismos de apelación directa a la soberanía popular destinados a dirimir cuestiones que adoptan una fisonomía dicotómica (a favor o en contra; sí o no). Precisamente porque se refieren a materias altamente controversiales y políticamente muy relevantes, la experiencia comparada muestra que el uso excesivamente frecuente de los plebiscitos tiende a producir un desinterés creciente en la población, a causa de la rutinización de un mecanismo cuyo uso debiese ser completamente excepcional¹². La ventaja de estos mecanismos son dos: uno, que son productores de decisiones inobjetablemente legítimas, de naturaleza soberana; dos, que generan un alto interés en materias de relevancia pública y fomentan la deliberación ciudadana.

¹² Ver al respecto Milner, 2004.

III. De las leyes de cuotas a la paridad

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

Conceptualmente, las leyes de cuotas apuntan a reservar una cierta proporción de cupos gubernamentales y/o de representación popular a grupos específicos, en este caso a mujeres. Es así como proponemos que:

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

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

En cuanto al acceso a posiciones de representación popular, las leyes de cuotas requieren tomar en consideración la naturaleza del sistema electoral vigente. En tal sentido garantizar cuotas de género resulta técnicamente mucho más factible en el marco de sistemas de representación proporcional que en sistemas mayoritarios, pero siempre y cuando que la magnitud distrital sea superior a dos. De no ser así, las cuotas sólo son concebibles a nivel de candidaturas de partidos. Considerando todos estos elementos, nuestra propuesta es la siguiente:

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

Obviamente, del mismo modo en que la combinación de medidas de cuotas y paridad a nivel gubernamental debe estar garantizada por ley, en el caso de las posiciones parlamentarias (diputados y senadores) y de concejales también deben ser refrendadas por ley.

IV. Límites a la reelección

Existe un grupo de cinco senadores de regiones pares¹³, los que, de ser reelectos por segunda vez este año, completarán 24 años de ejercicio (3 periodos). Existe otro grupo de cuatro senadores de regiones impares, los que ya fueron reelectos por segunda vez en 2001 y completarán el 2009 20 años de ejercicio¹⁴. A nivel de diputados, el año 2001 hubo 14 diputados que se reeligieron ininterrumpidamente por tercera vez en sus mismos distritos, y dos que se reeligieron por tercera vez consecutiva en distritos diversos. O sea, estamos hablando de diputados que a marzo del 2006 completarán 16 años de ejercicio. 10 de ellos se presentan este año a su quinta reelección consecutiva. Todo ello sin considerar aquellos que fueron elegidos por primera vez en 1993 ó 1997 y que se presentan este año a su tercera o cuarta reelección.

¿Es deseable esta situación? ¿No entorpece el recambio generacional? Como se puede apreciar, los casos de "eternización" de parlamentarios no son muchos. De hecho, muchos diputados prosiguen su carrera como candidatos al Senado, con éxito disímil. La UDI forzó un importante recambio en el Senado en 1997 en la derecha, lo mismo que hizo el PPD en la Cámara en 2001. Sin embargo, el hecho de que existan senadores y diputados que vayan a completar casi un cuarto de siglo en el mismo cargo es algo que llama la atención.

Proponemos una medida simple de implementar, pero difícil de consensuar: Limitar la posibilidad de reelegirse indefinidamente en los diversos cargos de elección popular. Creemos que con esto no se afecta en nada la deseable experticia que deben tener los legisladores, pues de hecho aceptamos un cierto grado de reelección. Pero creemos que medidas como ésta dan una potente señal de desoligarquización a la sociedad chilena.

En el caso de los alcaldes, esta medida se justifica aun más, pues atendidas las extensas facultades que poseen los ediles, existe el peligro de que utilicen el aparato municipal para facilitar su reelección indefinida por la vía del clientelismo y el patronaje. Proponemos por tanto los siguientes límites:

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

V. Medidas auxiliares de universalización del derecho a sufragar

Junto con estas innovaciones, es importante dejar establecidas algunas reformas que, individualmente, pueden ser consideradas como de corto alcance, pero que agregadas son productoras de una sustantiva mejora de la democracia electoral¹⁵.

¹³ Se trata de los DC Carmen Frei, Andrés Zaldívar, Mariano Ruiz-Esquide y Sergio Pérez, y el RN Mario Ríos.

¹⁴ Se trata de los PS Ricardo Núñez y Jaime Gazmuri, y del RN Sergio Romero. También fue reelecto por tercera vez el senador DC Jorge Lavandero, hoy desafortado.

¹⁵ Varias de estas medidas fueron formuladas hace ya algún tiempo por Joignant y Valenzuela (2003).

Es así como, en primer lugar, abogamos por la inscripción automática en los registros electorales y por el voto voluntario. La primera de estas reformas se explica naturalmente: alrededor de dos millones y medio de chilenos no forman parte del electorado, lo que constituye una severa merma a la legitimidad de los resultados de las elecciones y un peligro de apatía masiva. No hay justificación técnica alguna para no implementar un sistema de inscripción automática en los registros electorales.

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

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

En cuanto a la materialidad del voto, propiciamos conferir el derecho a voto a los chilenos residentes en el exterior, para lo cual la red de consulados y embajadas debiese constituirse en recintos de votación.

Asimismo, al igual que muchísimas legislaciones electorales en el mundo, abogamos por la implementación de diversas modalidades de votación para chilenos inscritos en los registros electorales que no pueden desplazarse a las urnas: concretamente, voto electrónico y voto por correspondencia. En esta misma línea, proponemos flexibilizar las estrictas normas de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios en lo relativo a la población que sufre de alguna discapacidad. En concreto, proponemos que cada recinto de votación pueda otorgar facilidades a personas que tengan dificultades de permanecer en fila por tiempos prolongados o que tengan dificultades para desplazarse o subir escaleras (en la actualidad, por ejemplo, la persona sólo puede votar en la sala donde se encuentra su mesa). Asimismo, proponemos flexibilizar el procedimiento de votación para la población ciega o problemas de visión. En la actualidad sólo se permite el uso de una plantilla braille, en circunstancias que no toda dicha población está alfabetizada en tal sistema. Votar con auxilio de una persona de confianza, o bajo la supervisión de algún delegado del Servicio Electoral podría ser una solución.

Finalmente, con el fin de evitar fenómenos de contaminación e intoxicación de la "opinión pública", consideramos imprescindible legislar sobre la publicación de encuestas de opinión y sobre la regulación de estos instrumentos. En tal sentido, es necesario que los resultados de encuesta no sean publicados durante los últimos cinco días anteriores al evento electionario, y que las empresas e instituciones que realizan esta clase de estudios publiquen íntegramente su diseño muestral y su base de datos, sin contentarse de dar a conocer sólo los resultados. Esta reforma se explica porque se sabe que la publicación de resultados de encuesta son productores de efectos sociales en determinados segmentos del electorado (*band wagon* y *underdog*), independientemente de la calidad de las encuestas.

Referencias

- Ackerman, Bruce. 1999. *La política del diálogo liberal*. Barcelona: Gedisa.
- Aninat, Cristóbal y P. Navia. 2005. "Reformas políticas: Los avances y lo que falta". *Working Paper*. Santiago: Corporación Expansiva.
- Arriagada, Genaro. 1997. *¿Hacia un Big Bang del Sistema de Partidos?* Santiago: Editorial Los Andes.
- Bourdieu, Pierre. 1987. *Choses dites*. París: Minuit.
- Cameron, Charles, D. Epstein y S. O'Halloran. 1996. "Do Majority-Minority Districts Maximize Substantive Black Representation in Congress?". *American Political Science Review* 90: 794-782.
- Díaz, Francisco Javier. 2005. "Legitimidad y Voto Voluntario". En *Aportes para el Debate*. Santiago: Chile 21.
- Duverger, Maurice. 1951. *Los Partidos Políticos*. [1996] México: FCE (edición español).
- Erikson, Robert. 1972. "Malapportionment, Gerrymandering, and Party Fortunes in Congressional Elections". *American Political Science Review* 66: 1234-1245.
- Fiorina, Morris. 1977. *Congress. Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, James. 1991. *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, James. 1995. *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Fung, A. y E.O. Wright. 2001. "Deepening Democracy Innovations in Empowered Participatory Governance". *Politics and Society*.
- Guzmán, Eugenio. 1993. "Reflexiones sobre el Sistema Binominal". *Revista de Estudios Públicos CEP*, No. 51, pp. 303-325.
- Jacobson, Gary. 2001. *The Politics of Congressional Elections*. New York: Longman.
- Joignant, Alfredo y Valenzuela, Esteban. 2003. "Competencias limitadas y participación política extendida", Documento de la serie *En Foco*, Santiago, Corporación Expansiva.
- Lijphart, Arendt y B. Grofman. 1994. *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* Vol. 26, No. 2.

- Mainwaring, Scott y M. Shugart. 1997. "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal". *Comparative Politics*, June.
- Mair, Peter. 1997. *Party System Change*. Oxford: Clarendon.
- Martin, Pierre. 1997. *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*. Paris: Montchrestien.
- Mayhew, David. 1974. "Congressional Elections: The Case of Vanishing Marginals". *Polity* 6: 295-317.
- Milner, Henry. 2004. *La compétence civique. Comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*. Québec, Les presses de l'Université de Laval.
- Navia, Patricio. 2001. "Propuesta para Un Sistema uninominal". *Working paper*. Santiago: Chile 21.
- Navia, Patricio y J. Sandoval. 1998. "Binomial Electoral Law and Multi-Party System: The Chilean Contradiction". Preparado para ser presentado en la *Conferencia 1998 de la Asociación de Estudios Latino Americanos*, Chicago, Illinois, Septiembre 24-26.
- Offerlé, Michel. 1999. *La profession politique (XIXème-Xxème siècles)*. Paris: Belin.
- Pastor, Daniel. 2004. "Origins of the Chilean Binominal Election System". Santiago. *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, N°1, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp.38-57.
- Przeworski, Adam et al. 2000. *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rabkin, Rhoda. 1996. "Redemocratization, Electoral Engineering, and Party Strategies in Chile, 1989-1995". *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 3, pp. 333-356.
- Rae, Douglas. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Rahat, Gideon y M. Snajder. 1998. "Electoral Engineering in Chile: the Electoral System and Limited Democracy". *Electoral Studies*, Vol. 17, No. 4.
- Reeve, Andrew y A. Wave. 1992. *Electoral Systems*. London: Routledge.
- Sartori, Giovanni. 1996. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: FCE.
- Scully Timothy R. y J. S. Valenzuela. 1993. "De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos*, 51, invierno 1993, p.195-228.
- Siavelis, Peter. 1997. "Continuity and Change in the Chilean Party System. On the Transformational Effects of Electoral Reform". *Comparative Political Studies*, Vol. 30, No. 6, pp. 651-674.
- Taagepera, Rein y M. Shugart. 1989. *Seats and Votes*. New Haven: Yale University Press.

Tironi, Eugenio y Agüero, Felipe. 1999. "¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?", *Estudios Públicos*, 74, otoño 1999, pp. 151-168.

Valenzuela, Arturo. 1990. "Partidos Políticos y Crisis Presidencial en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario". En O. Godoy (ed.) *Hacia una Democracia Moderna: La Opción Parlamentaria*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 131-190.

Valenzuela, J. Samuel. 1995. "Orígenes y transformaciones en el sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos*, 58, otoño 1995, pp. 5-77.

Valenzuela, J. Samuel. 1999. "Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero: Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado". *Revista de Estudios Públicos*. No. 75.