

El régimen electoral y de partidos políticos en Chile y sus efectos en el sistema político nacional y regional*

Alejandro Santibáñez Handschuh**

Jaime Ahumada Pacheco**

Pablo Monje Reyes**

Lilith Kraushar Henríquez**

Gerardo González Aguila**

1. Presentación

La experiencia electoral chilena durante los últimos años ha mostrado elementos que son dignos de analizar, a la luz de las expectativas que los diversos actores del sistema político tienen respecto a un modelo que no les satisface plenamente, por una parte, o que afecta directamente sus intereses desde el punto de vista de sus aspiraciones políticas, por otra. El sistema ha evidenciado importantes dificultades producidas por el complejo régimen electoral y de partidos políticos heredados del gobierno militar, que hasta el día de hoy condicionan directamente el sistema político nacional y regional, lo que ciertamente restringe la posibilidad de lograr una consolidación democrática plena en el corto plazo, teniendo en cuenta principalmente la existencia de parlamentarios designados o vitalicios. El problema se acrecienta aun más a nivel regional, donde los niveles de autonomía y decisión continúan restringidos, a pesar de los avances y esfuerzos descentralizadores de los últimos años.

Este artículo aborda las variables electoral y de partidos políticos, indagando acerca de como estas determinan o condicionan el acontecer político

* Artículo recibido en mar. e aceptado en mayo 2001.

** Miembros de la Universidad de los Lagos, Chile.

en las regiones. Para ello adopta Los Lagos como región de análisis, que tiene características especiales dadas su dispersión y tamaño tanto territorial como poblacional, y una estructura político-administrativa diversa, que se expresa en sus cinco provincias, 42 comunas, dos circunscripciones senatoriales y seis distritos electorales.

Lo anterior constituye el esfuerzo que aborda el tratamiento de una de las hipótesis de la investigación: el estudio de los factores suprarregionales, es decir, las “condiciones marco” de la región, que tienen una influencia decisiva sobre el sistema político regional y la política regional y que reducen significativamente los márgenes reales de decisión a este nivel. En general la investigación permite afirmar la hipótesis planteada en el sentido de que los factores suprarregionales son altamente incidentes y determinantes en el sistema político y la política regional, lo que entronca y es coherente con otro elemento de la máxima importancia para el desarrollo regional, como es la autonomía política. En este aspecto es posible afirmar que la Región de Los Lagos goza de relativa autonomía, que le permite abordar algunos temas regionales de acuerdo con los espacios de decisión que el centro político-administrativo le ha cedido, entendiendo por centro político-administrativo no sólo al órgano ejecutivo, sino que también al Parlamento y a los órganos judiciales, como máximos representantes del ejercicio de las funciones tradicionales del Estado y que expresan posiciones de poder político.

2. Sistemas electorales

Se entiende por sistema electoral al “conjunto de normas, instituciones y prácticas, que determinan la relación entre la expresión de la voluntad popular y la creación de los órganos del Estado que la representan. El sistema electoral comprende diversos elementos a través de los cuales se regula el procedimiento que va desde la posibilidad de participar en él, como votante o candidato, hasta la asunción del cargo correspondiente, pasando por la preparación y desarrollo de la elección, las demarcaciones geográficas en que se divide la recepción de la votación y la calificación de los resultados” (Andrade, 1990:168).

Dentro de un esquema democrático los sistemas electorales son los encargados de normar y regular la manifestación de la voluntad ciudadana, respecto de la representación de las diferentes tendencias e ideologías políticas resultantes del proceso eleccionario, para lo cual dichos resultados, expresados a través de los votos que “representan la voluntad soberana del pueblo, principalmente mediante el sufragio universal, igualitario, secreto, directo e informado” (Geisse & Ramírez, 1989:81), deben ser extrapolados de acuerdo con las preferencias de la ciudadanía en los respectivos escaños o puestos institucionales disponibles para tal efecto. Es decir, desde un punto de vista téc-

nico, los sistemas electorales constituyen “el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto, el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños” (Nohlen, 1998:35). Por lo tanto, el sistema electoral específico que posea un país identificará en definitiva a aquellas personas que han triunfado en una elección o plebiscito determinado, de acuerdo con la metodología electoral que dicho sistema establezca.

Los sistemas electorales se manifiestan a través de un conjunto de elementos que se interrelacionan para regular el proceso electoral de un país “mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños” (Nohlen, 1998:35).

Los sistemas electorales se clasifican de acuerdo con dos principios básicos: “el de la elección mayoritaria y el de la elección proporcional” (Nohlen, 1998:35); esta clasificación está definida fundamentalmente por aquel objetivo prioritario de la representación de las preferencias de la ciudadanía, a través de la transformación de la cantidad de votos en escaños parlamentarios.

El sistema mayoritario es aquel en virtud del cual resulta elegido el candidato que haya obtenido mayor número de votos, excluyendo a todos los demás que componen la minoría. Es un sistema muy sencillo en su aplicación pero encierra el inconveniente de sobredimensionar el triunfo de la mayoría, atribuyéndole una sobre-representación.

Los sistemas proporcionales, a juicio de Verdugo y García (1996:187) se basan sobre el escrutinio de listas, es decir, de varios candidatos por distrito, y buscan asegurar la representación de todas las opiniones que tengan un mínimo determinado de votos, de modo de dar representación a todas las opiniones en proporción al número de sufragios obtenidos.

Los mecanismos proporcionales buscan obtener un “cuociente electoral” y se basan en el principio de dar representación a todo aquel que reúna un número de votos igual al cuociente establecido.

Por otra parte, Nogueira (1992:21) estipula que los sistemas mayoritarios y proporcionales están definidos por dos tipos de fórmulas:

- ▼ la *fórmula de decisión* es el proceso para convertir los votos emitidos en asientos parlamentarios, determinando los ganadores y perdedores de la elección en cada distrito electoral;
- ▼ la *fórmula o principio de representación* explicita el objetivo político del sistema electoral.

Es importante no dejar de mencionar un sistema de representación alternativo al mayoritario y al proporcional, y que tiene que ver fundamentalmente con la representación de minorías, conocido también con el nombre de “empírico” y que consiste en “una técnica intermedia entre los sistemas mayo-

ritarios y los sistemas proporcionales” (Nogueira, 1993:108), que sirve de alternativa para “asegurar la representación de las minorías o, por lo menos, de alguna de ellas” (Verdugo & García, 1996:188).

Reseña histórica del sistema electoral chileno

A partir de 1874, se estableció en Chile el sufragio universal, pero entendido éste solo para varones, con el carácter de obligatorio, y “desde entonces, tuvieron derecho a voto todos los ciudadanos varones mayores de 21 años, que supieran leer y escribir (Morales, 1999:83).

Con la promulgación de la Constitución Política de 1925, Chile experimentó un crecimiento y desarrollo considerable del universo electoral, debido a que en dicha época se suceden los siguientes acontecimientos:

- ▼ se crea un registro electoral permanente, que se suspende solamente seis meses antes de cada elección y 30 días después.
- ▼ se instituyen juntas inscriptoras departamentales;
- ▼ tienen derecho a sufragio todos los chilenos mayores de 21 años y que sepan leer y escribir; quedan excluidas aquellas personas procesadas y condenadas por delitos o algún tipo de pena aflictiva, los que padezcan de alguna enfermedad física y/o mental y los extranjeros; finalmente, los miembros de las Fuerzas Armadas de la época no podían votar (Gumucio, 1988:31).

Durante el gobierno de Arturo Alessandri, en el año 1934, se promulgó la Ley nº 5.537, que concedió el derecho a votar a las mujeres en las elecciones municipales de la época (Gumucio, 1988:32).

En las elecciones municipales del año 1935, las mujeres participaron por primera vez en la elección de los candidatos de sus preferencias: “En aquella oportunidad se inscribieron para votar 76 mil mujeres, correspondientes al 20 por ciento total del padrón electoral de la época. Por cada mujer había 55 varones inscritos, proporción que no varió sustancialmente porque ellas no se interesaron mayormente en sufragar solamente en actos eleccionarios locales” (Morales, 1999:84).

El derecho a sufragio femenino se concretó en el año 1949, estando Gabriel González Videla como presidente de la República. La ley que consolidó este importante derecho fue la nº 9.292 que “otorgó sufragio político a la mujer chilena, creando los registros ‘Electores de Varones’, ‘Electores de Mujeres’, y ‘Municipales de Extranjeros’” (Quinzio, 1994:59).

En los años 1950, la participación directa de las mujeres en las elecciones presidenciales y parlamentarias tuvo una incidencia muy relevante, a tal

punto que casi alcanzó la participación electoral masculina. A modo de ejemplo se puede agregar que en 1952, la mujer participa por primera vez en una elección presidencial, representando el 32,3% del total de votantes; en 1958, esta representación aumenta al 35,1%.; en 1964 llega al 44,1% y, finalmente en 1970, casi se iguala a los varones con un 48,8%.

Antecedentes generales del actual sistema electoral chileno

El sistema electoral actual tiene sus orígenes en la Constitución Política del año 1980, donde se establecen sus principales disposiciones en términos generales, y que son complementadas específicamente por la Ley Orgánica Constitucional nº 18.556, sobre el sistema de inscripciones electorales y servicio electoral, y por la Ley Orgánica Constitucional nº 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios, que estableció el sistema electoral aplicable a las elecciones de senadores y diputados (arts. 109-bis, 178, 179, 180 y 181). A juicio de autores como Verdugo y García (1996:190), se trata de un sistema electoral binominal *sui generis* que no es mayoritario ni proporcional.

La complejidad propia del sistema electoral chileno nos lleva indudablemente a formular la siguiente hipótesis: *en Chile no existe un sistema electoral único para elegir a las principales autoridades políticas, sino que más bien existen a lo menos dos tipos de sistemas electorales con diferentes metodologías para la transformación de los votos en cargos políticos, sean estos para la elección de parlamentarios o bien para elegir alcaldes y/o concejales, además del cargo de presidente de la República.*

En primer término se puede argumentar que con la aprobación de la Constitución Política de 1980, se dejó sin efecto el tradicional sistema electoral de representación proporcional, incorporándose de este modo el *sistema binominal* con aplicabilidad directa para el Senado y para la Cámara de Diputados.

El *sistema binominal* sugiere el respaldo a un único candidato, lo cual ciertamente estimula en la mayoría de los casos la presentación de listas conjuntas en los procesos eleccionarios. Por lo tanto, el sistema *binominal* es mayoritario con efectos peculiares, puesto que cuentan los votos de las dos más altas mayorías. Y aún más, dado que hay dos escaños en disputa, se favorece al segundo partido, porque alcanza el 50% de los escaños sin igualar a la primera mayoría. Es necesario, eso sí, que obtenga más de la mitad de los votos del partido con mayoría relativa o absoluta, pero el margen virtual es grande. La lista que obtenga en una circunscripción un poco más del tercio de la votación obtendrá un escaño, al igual que la lista que obtenga casi dos tercios de la votación (Nohlen, 1998:281).

En la tabla 1 se puede apreciar que la coalición política Concertación de Partidos por la Democracia en el Gobierno ha obtenido desde 1989 hasta

1997 un promedio de 53,2% de los votos para la Cámara de Diputados, el Senado y las cámaras municipales. Hay que exceptuar el año 1997, puesto que esta coalición obtuvo un respaldo electoral de un 49,9% para el Senado.

Los partidos de la coalición opositora de derecha, en tanto, han obtenido un promedio de 36,4% de los votos para la Cámara de Diputados, el Senado y las cámaras municipales desde 1989 a 1997, pero hay que destacar que en 1993 esta coalición obtuvo un respaldo de 39,5% del electorado para la representatividad senatorial, y la Izquierda no Concertacionista en este mismo período ha obtenido un promedio de 6,7% de respaldo electoral.

Tabla 1 Resultados electorales en el Congreso y cámaras municipales (% de votos obtenidos por partido y coaliciones)								
	Dipu- tados 1989	Sena- dores 1989	Muni- cipales 1992	Dipu- tados 1993	Sena- dores 1993*	Muni- cipales 1996	Dipu- tados 1997	Sena- dores 1997*
Concertación	51,5	54,4	51,9	55,4	55,5	56,4	50,5	49,9
▼ PDC	26,0	31,9	28,9	27,1	20,3	26,2	23,0	29,2
▼ PR-SD	3,9	2,2	5,3	3,0	6,3	6,5	3,1	1,8
▼ PPP	11,5	12,1	9,2	11,8	14,7	11,8	12,5	4,3
▼ PS	—	—	8,5	12,0	12,7	11,1	11,1	14,6
▼ Indepen- dientes/ otros	10,1	8,2	1,5	1,5	0,8	0,8	—	—
Partidos de derecha	34,2	34,9	37,9	36,7	39,5	34,3	37,0	36,9
▼ RN	18,3	10,8	13,4	16,3	14,9	18,5	16,8	14,8
▼ UDI	9,8	5,1	10,4	12,1	11,2	13,0	14,4	17,1
▼ Indepen- dientes/ otros	6,1	19,0	6,0	5,1	5,3	—	4,6	4,6
▼ UCC	—	—	8,1	3,2	8,1	2,8	1,2	0,4
Izquierda no Concertacionista	5,3	4,2	6,5	6,4	5,0	5,9	9,7	10,6

Fuentes: Siavelis (1997) para resultados de elecciones del Congreso 1989-93; año1997 para elecciones municipales 1992 y 1996; Ministerio del Interior (www.elecciones97.cl) para resultados 1997.

Obs.: El porcentaje de votos obtenidos no expresa la cantidad de asientos por cada partido en el Congreso. El sistema binominal altera dichos porcentajes y, adicionalmente, en el Senado debe considerarse la designación de senadores. El * indica renovación de la mitad de representantes del Senado. En las elecciones de 1989 los socialistas compitieron o bien como independientes, o bien como parte del PPD. Los resultados de 1997 son aproximados.

Tomando como referencia la hipótesis formulada previamente, se puede sostener de una manera específica que de acuerdo con el art. 18 de la Constitución Política no existe una definición clara acerca del sistema electoral chileno. En este sentido se sostiene que una ley orgánica constitucional se hará cargo de la organización electoral del país.

Al recurrir a diferentes fuentes de información, sean estas de carácter legal y/o teóricas, se desprenden las metodologías para elegir al presidente de la República, a los parlamentarios, y alcaldes y concejales presentadas en las próximas secciones.

Elecciones presidenciales

El art. 26 de la Constitución Política establece la forma de selección del presidente de la República, en este sentido “será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos”. En este mismo artículo, se explica que si en una elección presidencial se presentan más de dos candidatos y ninguno de ellos logra obtener más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se produce el fenómeno denominado *balottage* — sistema de segunda vuelta en elecciones presidenciales —, preceptuando que “se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquel de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios”. Es decir, el cargo de presidente de la República se logra obteniendo la primera mayoría con el 50% más uno de los sufragios válidamente emitidos, excluyendo votos nulos y blancos.

En definitiva, en las elecciones presidenciales, el sistema que se aplica es *directo de mayoría absoluta con segunda vuelta o ballotage*. Los demás antecedentes que regulan los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de presidente de la República están contenidas en la Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios, n° 18.700.

Elecciones parlamentarias

En las elecciones parlamentarias se aplica un *sistema directo y binominalista*, dado que en cada distrito o circunscripción senatorial se eligen dos representantes al parlamento, los candidatos se deben presentar en listas con dos integrantes y para determinar los candidatos electos se aplica el sistema de cifra repartidora.

El Poder Legislativo en Chile está conformado por un sistema de doble cámara, o “Parlamento Bicameral Igualitario”, denominado Congreso Nacio-

nal, integrado por la Cámara de Diputados y el Senado. La denominación de bicameralismo igualitario es porque no existen diferencias importantes en el ejercicio legislativo de ambas cámaras.

Los cargos de senadores y diputados se otorgan a través de elección popular mediante un sistema electoral denominado binominalismo, que se desarrolla en los distintos distritos diputacionales, así como en las circunscripciones senatoriales.

En el art. 45, la Constitución Política estipula que el Senado “se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país”. De acuerdo con lo anterior, en cada circunscripción se elegirán dos senadores, teniendo en cuenta que, por regla general, cada una de las regiones de Chile constituirán tan solo una circunscripción. Pero dicha regla fue modificada producto de las negociaciones políticas derivadas del advenimiento de la democracia en el país el año 1990, resultando que seis de ellas (V, Metropolitana, VII, VIII, IX y X), que por tener un mayor número de población, eligen a cuatro senadores (dos circunscripciones senatoriales por región). De acuerdo con la reforma constitucional del año 1989, el total de senadores que se eligen para ocupar el total de escaños disponibles es de 38 miembros.

La Ley Orgánica Constitucional nº 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios, en su art. 109-bis da a conocer el sistema de selección de los candidatos al parlamento, de este modo se tiene:

- ▼ *elección de senadores o diputados de una misma lista* — esta situación se dará siempre y cuando una lista obtenga el mayor número de sufragios y un total de votos que exceda el doble de los que alcanzare la lista o nómina que le sigue en número de sufragios;
- ▼ *Si ninguna lista obtiene los dos cargos* — en este caso, cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de lista o nómina en su efecto elegirá un cargo, debiendo el Tribunal Electoral proclamar elegidos senadores o diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las más altas mayorías;
- ▼ *si el segundo cargo por llenar corresponde con igual derecho a dos o más listas o nóminas* — en este caso, se proclamará electo al candidato que hubiere reunido mayor cantidad de preferencias individuales;
- ▼ en caso de empate entre candidatos de una misma lista o entre candidatos de distintas listas o nóminas, que a su vez estuviesen empatadas — al suceder esta situación, el tribunal procederá, en audiencia pública, a un sorteo entre ellos y proclamará electo al que salga favorecido.

La Cámara de Diputados, a diferencia del Senado, está conformada por 120 miembros. De acuerdo con el art. 43 de la CPE, son elegidos en votación directa por los distritos electorales, no existiendo la incorporación de ningún otro miembro ya sea por derecho propio o por designación.

Elecciones municipales

En el caso de las elecciones municipales, los alcaldes se eligen mediante un sistema mixto en que se privilegia la votación personal y la votación de la lista a la que pertenece. Por otra parte, los concejales se eligen mediante el sistema de cifra repartidora.

En la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), n° 18.965, están establecidos los mecanismos de elección para alcaldes y concejales, en este sentido, las autoridades comunales se eligen por medio de la aplicación de dos tipos de criterios electorales.

El primero consiste en la elección directa del Alcalde. En este contexto, la LOCM establece que será elegido alcalde aquel candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría en la comuna y que además pertenezca a una lista o pacto que cuente a lo menos con el 30% de los votos válidamente emitidos en la respectiva elección, esto es, excluidos los votos nulos y los votos en blanco, según lo determine el Tribunal Electoral Regional competente

Al no cumplirse lo señalado anteriormente, será elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría comunal y cuya lista o pacto haya alcanzado la mayor votación en la comuna. En caso de no verificarse ninguno de los supuestos anteriores, será elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido individualmente la mayor votación dentro de la lista o pacto mayoritario en la comuna.

De este modo, las dos primeras formas de elección para alcalde son, por un lado, la primera mayoría en la comuna, y, por otro, conforme el §3º, la lista que haya obtenido la más alta votación en la comuna.

De acuerdo con lo anterior, si un concejal obtuvo la primera mayoría individual en la comuna será alcalde sólo si pertenece a una lista que haya obtenido a lo menos el 30% de los votos válidamente emitidos. Si su lista no logró ese umbral, se le respeta su primera mayoría y será alcalde si su lista es la que obtuvo la mayor cantidad de votos válidos. Si no es así su primera mayoría individual ya no le servirá para ser alcalde y lo será aquel candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos dentro de la lista mayoritaria en la comuna.

El segundo criterio especifica una fórmula proporcional para el cuerpo de concejales de la comuna. Teniendo en consideración que la figura del alcalde también forma parte del Concejo Municipal, es decir, también es un concejal, a este respecto en Chile existe una segregación de comunas con relación al

número de concejales a elegir, es así como en las comunas de mayor población se eligen 10 concejales, en las medianas ocho concejales y en las más pequeñas, que son la gran mayoría, se eligen seis concejales.

El número de concejales por comuna y sus principales atribuciones están especificadas en la LOCM. De esta manera, el número de concejales a elegir por comuna es variable y depende del número de inscritos en los registros electorales de la comuna (art. 72). En este sentido en aquellas comunas donde existan más de 150 mil inscritos se elegirán 10 concejales, aquellas en que el número de inscritos sea superior a 70 mil e inferior a 150 mil el número de concejales será ocho, y aquellas donde los inscritos sean 70 mil o menos se elegirán seis. Es responsabilidad del Servicio Electoral determinar esta materia con los inscritos existentes, siete meses antes de las elecciones, en cada una de las comunas del país.

A diferencia de la elección de los alcaldes, para la elección de concejales se aplica el criterio de la proporcionalidad, en que se identifica y aplica una cifra repartidora entre las listas y pactos, y una segunda cifra repartidora para el caso de los pactos dentro de los pactos, o subpactos.

La forma de aplicación de la cifra repartidora consiste en que el total de votos obtenido por cada lista se divide por 1, por 2, por 3 y así hasta formar un número de cuocientes como cargos corresponda elegir. Posteriormente, todos los cuocientes obtenidos se ordenan de forma decreciente (de mayor a menor) y el que se ubique en el lugar que corresponde al número de cargos a elegir en la comuna será la cifra repartidora.

Para determinar el número de cargos a elegir entre cada una de las listas, se divide el número de votos obtenidos en cada una por la cifra repartidora, y el resultado es el número de cargos que le corresponde a cada pacto.

En el caso de que en los pactos o listas existan subpactos electorales, se opera de la misma manera, pero con el número de votos obtenidos por cada subpacto y con el número de cargos que le corresponde a la lista.

3. Sistema de partidos políticos en Chile

Algunos elementos conceptuales

Desde una concepción amplia se puede sostener que los partidos políticos como agrupación humana han existido desde siempre porque “su origen dimana de la propia naturaleza humana: siempre que los hombres en gran número se asocian para la realización de una obra colectiva, se dividen en grupos. A ello llevan irremediamente nuestras diferencias intelectuales y morales, la contraposición de intereses, nuestras pasiones e ideales” (Verdugo & García, 1996:63).

Por otra parte, los partidos políticos cumplen la función o relación de enlace entre los ciudadanos y el poder. “Los partidos constituyen actualmente el instrumento irremplazable del complejo proceso de la formación de la voluntad política del Estado, el puente entre la masa ciudadana y el poder” (Cumplido & Nogueira, 1998:50); de esta forma se configura el interés por alcanzar el poder del gobierno a través de los partidos, sin descuidar el apoyo ciudadano, que es la principal condición y desafío que tienen estos para gobernar dentro de un esquema democrático.

El sistema de partidos se define como “un conjunto de interacciones estables que se crean entre los distintos partidos políticos significativos de un ámbito territorial concreto y que da lugar a un modelo determinado de funcionamiento del sistema político en su conjunto. Y es que, dependiendo de las características del sistema de partidos, los electores tienen más o menos opciones posibles sobre las que pronunciarse” (Molina, 1998:112).

“Con frecuencia los sistemas de partidos son considerados como un subsistema del sistema político, con el que están en permanente interdependencia, constituyendo uno de sus elementos fundamentales al reflejar su grado de diversidad y pluralismo, ordenar los temas de debate político y proponer las soluciones a los conflictos, articular las demandas políticas y las respuestas a algunas de estas y contribuir de forma decisiva a labor del gobierno” (Mella, 1997:197).

Actual sistema de partidos en Chile

La tradición democrática de Chile sufre un quiebre profundo, causado por el golpe de Estado de 1973, cuyo máximo exponente, el general Augusto Pinochet Ugarte, al cabo de 16 años en el gobierno, entregó el mando de la nación en marzo de 1990, después de haber sido derrotado en el plebiscito de octubre de 1988.

“Se esperaba que Chile, al volver a la democracia después de un periodo de gobierno militar, sería otro país político distinto al tradicional, fue así que se creó un sistema bipartidista — con dos grandes tendencias moderadas de centro derecha y centro izquierda — parecido al sistema de partidos de los EEUU y para mayor estabilidad del régimen democrático, este nuevo sistema de partidos operaría en el marco de un sistema constitucional fuertemente presidencialista, con un Parlamento débil y un Consejo de Seguridad Nacional que le daría a las instituciones militares el papel de garantes de la institucionalidad” (Valenzuela, 1990:164).

El actual sistema de partidos en Chile es producto de la Constitución Política de 1980, que reconoce la existencia y participación de los partidos políticos en el sistema democrático: “ tal reconocimiento se llevó a cabo en un clima y con una motivación adversa a estas colectividades, que dio paso a di-

versos tipos de restricciones en el orden de la formación, organización, funciones y otros aspectos de los partidos, todo lo cual se plasmó en los artículos 1, 4, 13 y siguientes, 18, 19, número 2, 11 inciso 3, 15 y 19, y 23 de la Constitución y en la Ley Orgánica de Partidos Políticos nº 18.603 publicada en el 'Diario Oficial' nº 32.729, el 23 de marzo de 1987" (Gómez, 1996:119).

La Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos define a estas instituciones en su art. 1º como "asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno". En este sentido, la principal finalidad de estas instituciones, según la normativa legal, es "contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional".

Lo planteado anteriormente da pie a formular la siguiente hipótesis: *el sistema de partidos políticos existente en Chile restringe de manera considerable la formación y desarrollo de partidos políticos auténticamente regionales*. Esto se debe principalmente a que la normativa que regula el accionar político partidista del país establece ciertas condiciones numéricas en cuanto a la generación de los partidos políticos, y otras de tipo electoral, que condicionan su permanencia dentro del sistema político nacional.

De acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, la existencia de los partidos políticos esta condicionada por el artículo 3º, al expresar que serán reconocidos como tales "cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos ocho de las regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueren geográficamente contiguas". Según el artículo 4º, éstos se considerarán constituidos legalmente "cuando sea practicada su inscripción en el Registro de Partidos Políticos y gozarán de personalidad jurídica desde la fecha de esa inscripción".

Los principales requisitos para constituir un partido político en Chile están determinados por las siguientes consideraciones:

- ▼ sus organizadores deberán ser a lo menos 100 ciudadanos inscritos en los registros electorales y no pueden pertenecer a otro partido existente o en formación;
- ▼ debe existir una escritura pública que contenga individualización completa de los comparecientes, declaración de la voluntad de constituir un partido político, nombre del partido y, si los tuviere, sigla, lema y descripción literal del símbolo, declaración de principios del partido, estatuto del mismo y nombres y apellidos de las personas que integran la directiva central y el tribunal supremo provisionales.

Aparte de lo señalado anteriormente, la formación de un partido político está determinado por ciertos plazos legales y por una cantidad específica de afiliados:

- ▼ en el primer caso, el partido político en formación, para proceder a la afiliación de sus miembros, tendrá un plazo legal de doscientos diez días.
- ▼ en el segundo caso, para constituir un partido político se tendrán que afiliar al partido un número de ciudadanos inscritos en los registros electorales equivalente, a lo menos, al 0,5% del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose, según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.

Los números mínimos de ciudadanos inscritos en los registros electorales que deberán patrocinar la formación de un partido político en regiones, según esta ley, son los siguientes:

- ▼ I Región — 800 ciudadanos;
- ▼ II Región — 1.000 ciudadanos;
- ▼ III Región — 550 ciudadanos;
- ▼ IV Región — 1,2 mil ciudadanos;
- ▼ V Región — 3,7 mil ciudadanos;
- ▼ VI Región — 1,7 mil ciudadanos;
- ▼ VII Región— 2,1 mil ciudadanos;
- ▼ VIII Región — 4,4 mil ciudadanos;
- ▼ IX Región— 2 mil ciudadanos;
- ▼ X Región — 2,5 mil ciudadanos;
- ▼ XI Región— 200 ciudadanos;
- ▼ XII Región— 400 ciudadanos;
- ▼ Región Metropolitana — 13 mil ciudadanos.

Una vez que se hayan cumplido los requisitos anteriormente explicados, se procede a inscribir al partido a través de una solicitud presentada al director del Servicio Electoral, que lo ingresará al Registro de Partidos Políticos.

En cuanto a la disolución de los partidos políticos, en Chile se establecen las siguientes causales para que esto ocurra:

- ▼ por acuerdo de los afiliados, a proposición del consejo general;
- ▼ por no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, en su caso;

- ▼ por fusión con otro partido;
- ▼ por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al 50% del número exigido por la ley para su constitución, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, en su caso; el número mínimo de afiliados deberá actualizarse después de cada elección de diputados;
- ▼ por no haber constituido, dentro del plazo de seis meses contados desde la inscripción del partido, los organismos internos señalados en esta ley;
- ▼ por sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido político.

Finalmente, la formalización de la disolución de un partido político se produce con la cancelación de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos, que será efectuada por el director del Servicio Electoral de oficio o a petición de cualquier ciudadano.

4. Efectos del sistema electoral y de partidos en el sistema político nacional y regional

Aspectos generales

Los sistemas mayoritarios en general descansan sobre dos principios fundamentales que rigen su accionar: el principio de decisión y el principio de representación. El principio de decisión establece que el candidato electo a un cargo popular es aquel que obtiene la mayor cantidad de votos, mientras que el principio de representación genera una sobre-representación de la mayoría, con el fin de lograr un gobierno mayoritario y estable.

Al aplicar estos principios al sistema binominal chileno, encontramos que el mecanismo de mayoría relativa utilizado para seleccionar a los senadores y diputados en las respectivas circunscripciones y distritos ha generado por una parte que en estos 10 años de transición democrática se produjese una *sobre-representación* de las fuerzas políticas mayoritarias, y que esta en manos de las dos coaliciones mas importantes del país, vale decir, de la Concertación de Partidos por la Democracia y de la Unión por Chile, que han recibido en cada una de las elecciones parlamentarias la mayor cantidad de votos y, por ende, la mayor cantidad de asientos en el Parlamento (tablas 2 y 3). Por otra parte, se ha producido una suerte de exclusión política en términos de representatividad electoral ciudadana de aquellos partidos minoritarios, es decir, se ha producido el fenómeno de la *sub-representación* por el hecho de

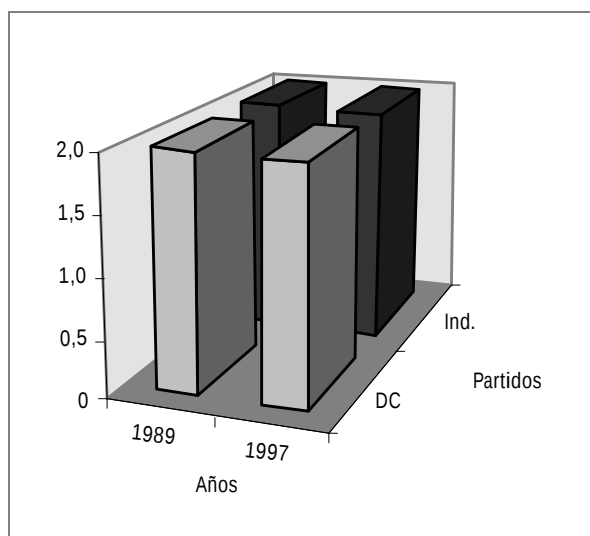
no alcanzar los votos suficientes para tener presencia en el Parlamento y, por lo tanto, aparte de no tener figuración electoral en el Congreso, estos partidos corren el riesgo de ser eliminados del sistema de partidos (efecto reductor), cuando no obtengan en elecciones periódicas al menos el 5% de los votos en las regiones en las cuales se encuentran establecidos.

Una situación similar a la que se presenta a nivel nacional con las principales fuerzas políticas del país se da en la Región de Los Lagos, específicamente en lo que se refiere al comportamiento electoral con la correspondiente determinación de los cargos para elegir senadores y diputados.

En la figura 1 se puede observar que la tendencia electoral en relación a la cantidad de escaños obtenidos se ha mantenido en las elecciones senatoriales de los años 1989 y 1997 a favor de la Democracia Cristiana y de la Lista de la Derecha Independiente, que han obtenido durante este periodo los dos escaños senatoriales.

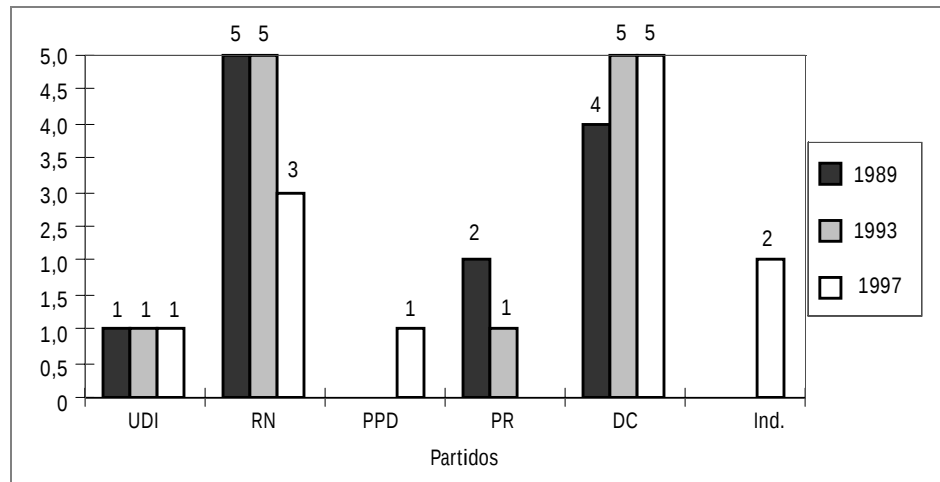
Figura 1

Relación de senadores por partido en la Región de Los Lagos



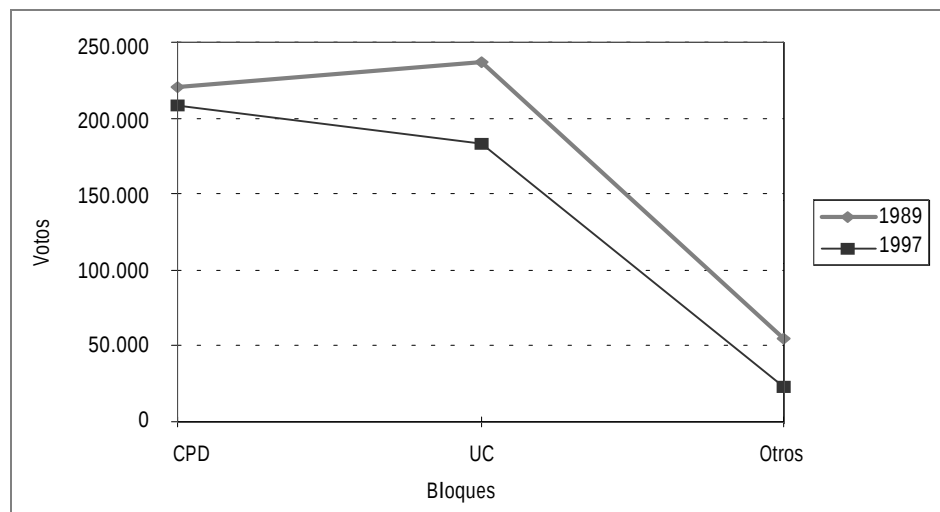
La situación diputacional (figura 2) no varía substancialmente al comparar que en los tres años en que se han elegido diputados (1989, 1993 y 1997) la sumatoria de escaños obtenidos es la siguiente: 14 escaños para la Democracia Cristiana y 13 escaños para Renovación Nacional, en tanto que los restantes nueve escaños se reparten entre la UDI, el PR, independientes y PPD.

Figura 2
Relación de diputados por partido en la Región de Los Lagos



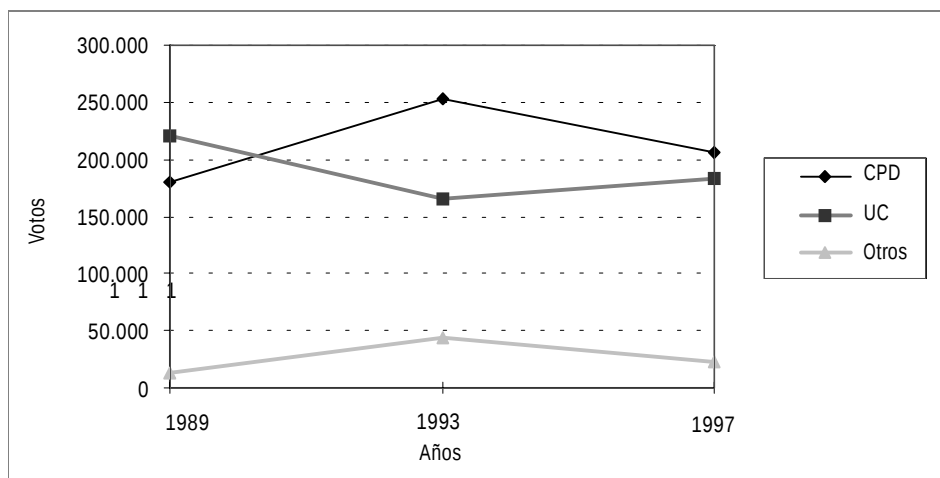
Si se toma como referencia la cantidad de votos obtenidos por cada una de las coaliciones políticas mayoritarias del país, y que no varían regionalmente, se encuentra que en el caso de la elección de senadores la tendencia electoral en la Región de Los Lagos se mantiene, con una brecha prácticamente simétrica entre la Concertación de Partidos por la Democracia (CPD) y la Unión por Chile (UC) entre los años 1989 y 1997 (figura 3).

Figura 3
Tendencia electoral senatorial en la Región de Los Lagos



La tendencia electoral diputacional según la cantidad de votos obtenidos por ambas coaliciones no es similar al caso senatorial, sino más bien se produce un fenómeno cíclico positivo para la Unión por Chile (UC) en el año 1989 y negativo en los años 1993 y 1997. En el caso de la Concertación de Partidos por la Democracia (CPD) se produce un efecto contrario y es que tuvo una tendencia negativa en 1989, pero en los años 1993 y 1997 la tendencia ha sido positiva con un leve descenso en 1997 (figura 4).

Figura 4
Tendencia electoral diputacional en la Región de Los Lagos



Aspectos específicos

El actual sistema binominal estimula en general la conformación de pactos, alianzas o coaliciones que respalden a tan solo un candidato. Esta situación hace que al interior de cada partido se generen instancias de discusión política de alto nivel enfocadas a la selección de los mejores candidatos para conformar las respectivas listas, o bien para decidir temas de coyuntura política intra o extrapartidista.

Uno de los principales efectos del binominalismo radica en entregar los escaños parlamentarios disponibles los principales efectos — sean estos para el Senado o la Cámara Baja — a las dos listas que hayan conseguido la mayor cantidad de votos y que, producto de la aplicación de la fórmula de la *mayoría relativa* (lista más votada respecto a sus pares sin que necesariamente obtenga el 50% + 1 de los votos, como lo es el caso de la mayoría absoluta), tendrán la posibilidad de tener, cada una de ellas, a un representante de sus filas en el Congreso por cada circunscripción o distrito electoral respectivo; la excepción a la regla es que si una lista doble en votos a la que le sigue, sólo en este caso tendrá el derecho a ocupar los dos escaños disponibles (tablas 2 y 3).

Tabla 2 Resultados electorales y distribución de los escaños por coalición y partido en el Senado (1989, 1993 y 1997)									
Coalición/ partido	1989			1993			1997		
	% votos	Número de escaños	% escaños	% votos	Número de escaños	% escaños	% votos	Número de escaños	% escaños
Concertación	54,4	22	46,8	55,5	21	44,7	49,9	20	41,7
▼ PDC	31,9	13	27,7	20,3	14	29,8	29,4	14	29,2
▼ PS	4	8,5	12,7	4	8,5	14,6	2	4,2	
▼ PPD	12,1	1	2,1	14,7	2	4,2	4,3	4	8,3
▼ Otros	10,4	4	8,5	7,8	1	2,1	1,6	0	0
Unión por Chile	34,9	25	53,2	39,5	26	55,3	36,6	28	58,3
▼ RN	10,8	13	27,7	14,9	11	23,4	14,8	7	14,6
▼ UDI	5,1	2	4,2	11,2	3	6,4	17,2	5	10,4
▼ Otros	19,0	1	2,1	13,4	3	6,4	4,6	6	12,5
▼ Design	0	9	19,1	0	9	19,1	0	10	20,8
Independientes y otros fuera de las listas principales	10,7	0	0	5,0	0	0	13,5	0	0

Fuente: Servicio Electoral de Chile (1993).
Obs.: N=47 (38 electos, 9 designados) en 1989 y 1993; N=48 (38 electos, 9 designados — un ex presidente) en 1997.

Tabla 3 Resultados electorales y distribución de los escaños por coalición y partido en la Cámara de Diputados (1989, 1993 y 1997)									
Coalición/ partido	1989			1993			1997		
	% votos	Número de escaños	% escaños	% votos	Número de escaños	% escaños	% votos	Número de escaños	% escaños
Concertación	51,5	72	60	55,4	70	58,3	49,9	70	58,3
▼ PDC	26,0	39	32,5	27,1	37	30,8	22,3	39	32,5
▼ PS		18	15	12,0	15	12,5	11,1	11	9,2
▼ PPD	11,5	7	5,8	11,8	15	12,5	12,6	16	13,3
▼ Otros	14,0	2	6,7	4,5	3	2,5	3,9	4	3,3
Unión por Chile	34,2	48	40	36,7	50	41,7	36,2	47	39,2
▼ RN	18,3	32	26,7	16,3	29	24,2	16,8	23	19,2
▼ UDI	9,8	14	11,7	12,1	15	12,5	14,4	17	14,2
▼ Otros	6,1	2	1,7	8,3	6	5	5,0	7	5,8
▼ Design									
Independientes y otros fuera de las listas principales	14,3	0	0	7,8	0	0	13,2	3	2,5

Fuente: Servicio Electoral de Chile (1993).

El argumento de los representantes del gobierno militar y gestores del actual sistema binominal era que este constituye uno de los mejores mecanismos electorales para aplicar a la realidad chilena de fines de los 1980, situación que contribuiría a garantizar y establecer los equilibrios políticos necesarios para lograr una efectiva transición democrática. Este argumento en la práctica ha demostrado que, durante una década, se ha logrado, producto de la implementación de este sistema, la conformación de la mayor parte de los partidos existentes en Chile en dos bloques o bipolarización, la cual constituye la mejor alternativa para obtener cargos políticos, representación electoral y permanencia dentro del sistema de partidos.

Otro fenómeno causado por el sistema electoral sobre el sistema de partidos en Chile tiene que ver con el “efecto desproporcionador” en la relación votos *versus* escaños o asientos en disputa, que es resultado de la compleja estructura definida para la conformación de circunscripciones y distritos, que no obedece a ningún patrón demográfico ni poblacional definido. Esta situación ocasiona graves distorsiones a la hora de valorar los votos entre circunscripciones, distritos o entre ambos.

La situación planteada se justifica porque el sistema electoral actual no contempla el factor población. En este sentido las zonas electorales fueron asignadas geográficamente, sin considerar si en ellas están inscritos 100 mil o 1 millón de votantes.

En relación con las circunscripciones senatoriales, la reforma constitucional de 1989 modificó el art. 45 de la Constitución Política, en razón de la definición conceptual de las circunscripciones electorales para elegir a los miembros del senado. En este sentido, se estipuló que “cada región constituye una circunscripción”, exceptuando a seis de estas que, por tener un mayor número de población se dividieron en dos circunscripciones; por lo tanto, las seis regiones más pobladas eligen a cuatro senadores.

Cabe destacar que no existe un parámetro general ni específico para determinar el cociente que regule la división de estas regiones más pobladas, es decir, la actual división del país en 19 circunscripciones fue definida en términos demográficos de manera absolutamente arbitraria por el legislador, en tanto que las más pobladas por este solo hecho tienen una mayor representación en el Senado; no obstante, tampoco existe una progresión equilibrada respecto a la cantidad de senadores con el porcentaje de población de una determinada región (tabla 4).

En relación a la estructura electoral de la Región de Los Lagos, esta se presenta con dos circunscripciones y seis distritos electorales distribuidos de una manera muy particular, cuya justificación es la utilización del criterio de distribución poblacional (mayor número de habitantes — y no así de votantes — que otras regiones), situación que no se condice con la distribución de los distritos electorales, tomando en cuenta el número de habitantes, de comunas o provincias que configuran la estructura electoral nacional y de cada una de las regiones.

Tabla 4						
Relación de población, inscritos y senadores por región						
Región	Población	% población	Inscritos	% inscritos del total	Senadores a elegir	% senadores
I	335.725	2,62	181.895	2,44	2	7,69
II	375.930	2,93	282.984	3,07	2	7,69
III	197.795	1,54	120.038	1,61	2	7,69
IV	468.125	3,65	263.095	3,53	2	7,69
V	1.363.290	10,65	800.447	10,76	4	15,38
Metropolitana	5.049.010	39,44	2.949.341	39,66	4	15,38
VI	635.900	4,96	387.673	5,21	2	7,69
VII	820.090	6,40	470.451	6,32	4	15,38
VIII	1.646.015	12,86	959.663	12,90	4	15,38
IX	767.560	5,99	432.319	5,81	4	15,38
X	912.730	7,13	510.457	6,86	4	15,38
XI	76.380	0,59	41.519	0,55	2	7,69
XII	150.335	1,17	90.031	1,21	2	7,69

Fuente: Nogueira (1992).

Siguiendo con el caso particular de la Región de Los Lagos, no existe una congruencia ni poblacional ni territorial: en el primer caso, la comuna que tiene el menor número de población y de votantes es Palena, con 1.505 habitantes, según el Censo de 1992, y un total de 1.081 electores, frente a la comuna con mayor número de habitantes y electores, que es Puerto Montt, con 145.813 habitantes y 76.999 electores. Además, la distribución distrital regional no contempla un patrón numérico para la conformación de los distritos tomando en cuenta el número de comunas. Es así que encontramos que la provincia de Valdivia se divide en dos distritos, 53 y 54, las provincias de Osorno y de Llanquihue se agrupan para conformar los distritos 55, 56, 57 y finalmente las provincias de Chiloé y Palena forman el distrito 58 (cuadro).

Estructura electoral de la Región de Los Lagos		
Circunscripción senatorial	Distrito	Comunas
16	53	Valdivia, Mariquina, Lanco, Corral y Máfil
	54	Los Lagos, Futrono, Panguipulli, La Unión, Paillaco, Rio Bueno y Lago Ranco
	55	Osorno, San Pablo y San Juan de la Costa
17	56	Puyehue, Puerto Octay, Purranque, Rio Negro, Puerto Varas, Los Muermos, Fresia, Llanquihue y Frutillar
	57	Puerto Montt, Cochamó, Calbuco y Maullín
	58	Castro, Ancud, Quemchi, Dalcahue, Curaco de Vélez, Quinchao, Puqueldón, Chonchi, Queilen, Quellón, Chaitén, Hualaihué, Futaleufú y Palena

Fuente: Servicio Electoral, Región de Los Lagos, 2000.

En el caso de los distritos, la Ley nº 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios, establece 60 distritos electorales para elegir a los miembros de la Cámara Baja; por lo tanto, en cada distrito se eligen dos diputados.

Es importante mencionar que en las zonas distritales sucede un fenómeno similar al Senado respecto a la conformación de los distritos electorales, en referencia al factor poblacional, puesto que, al no considerar este elemento, se produce una diferencia significativa en el valor de cada voto emitido en cada uno de los distritos. Esta situación queda reflejada por la excesiva diferencia de población entre los distintos distritos electorales, llegándose incluso a establecerse diferencias por sobre un 40% entre el distrito con menor población y el de mayor población. Lo anterior, entonces, se contrapone a la prerrogativa constitucional del art. 15 sobre el “carácter igualitario del sufragio”.

Finalmente, al poner como ejemplo el caso de los distritos electorales de Francia y Alemania, en Chile se tendría alrededor de 40 distritos fuera de la regla constitucional, esto porque en Francia no se admite una diferencia de población entre distritos superior al 20% y en Alemania de un 33%.

En las elecciones municipales, si bien se adopta un criterio proporcional con aplicación de cifra repartidora (D'Hondt) para determinar a los concejales, se aplica otro criterio para elegir al alcalde, en el que prevalece la votación personal y de la lista a la que pertenece. Es importante destacar que la figura del alcalde también forma parte del Concejo Municipal, es decir, también es un concejal. Por lo tanto, los electores al momento de emitir su voto no están eligiendo de manera directa al alcalde de una comuna, sino que están eligiendo al grupo de concejales, de entre los cuales resulta elegido el alcalde.

En relación con el sistema de partidos, existen demasiadas condiciones y requisitos legales para la conformación y permanencia de partidos políticos que reflejen ideologías distintas a las que representan a los dos bloques políticos mas importantes del país, y aún más, prácticamente queda nula la posibilidad de organizar partidos políticos regionales.

El nuevo sistema de partidos de los 1990 ha producido cambios significativos en la sociedad chilena, si se compara con el sistema de partidos previo al golpe de Estado de 1973. Los más significativos son comentados a seguir.

- ▼ Contrario a otras épocas histórico-políticas del país, el electorado se ha vuelto menos ideológico, lo que está representado por los altos índices de apatía política, abstención electoral a través del “voto de protesta” y escaso interés por inscribirse en los registros electorales principalmente de los jóvenes, entre otros.
- ▼ Por otra parte, los inscritos en los registros electorales, y que efectivamente votan en razón de la participación en la toma de decisiones por parte del soberano, mantienen sus preferencias repartidas fundamentalmente entre las coaliciones representantes de la derecha e izquierda política tradicionales, notándose una evidente tendencia a mantener una posición independiente (tabla 5).

Tabla 5 Posición ideológica del electorado chileno: jun. 1990-dic. 1998 (%)				
Fecha	Derecha/ centro-derecha	Centro	Izquierda/ centro-izquierda	Independiente/ No sabe/Otro
Jun. 1990	14,3	25,3	28,5	32,0
Oct. 1990	15,2	29,5	28,2	27,1
Dic. 1990	13,4	29,9	23,7	33,1
Mar. 1991	17,7	28,8	21,0	32,5
Jul. 1991	13,4	23,2	24,2	39,1
Oc. 1991	19,7	33,0	23,2	24,1
Dic. 1991	21,9	30,8	23,3	24,1
Abr. 1992	19,0	24,9	24,1	32,1
Ago. 1992	22,6	22,4	31,4	23,6
Dic. 1992	26,9	22,4	36,7	13,9
Mar. 1993	22,7	24,6	36,7	19,0
Jun. 1993	22,5	20,4	36,2	21,0
Oct. 1993	28,6	18,5	33,4	19,4
Nov. 1993	26,1	19,8	33,7	10,4
Dic. 1993	28,4	17,6	37,1	15,7
Nov./dic. 1994*	28	17	28	26
Mayo/jun. 1995	25	16	24	35
Noviembre 1995	25	16	26	33
Jun./jul. 1996	26	16	24	34
Nov./dic. 1996	28	11	22	40
Jun./jul. 1997	22	10	21	47

Fuentes: Centro de Estudios Públicos (1993 y 1997/98), Estudio social y de opinión pública, Santiago (Diciembre, 1993). Las encuestas comenzaron a redondear las cifras en 1994. A partir de 1994, cifras basadas en encuestas de población urbana.

Obs: Respuestas a la pregunta "¿Con que posición se identifica o simpatizante más?".

- ▼ Existe un bajo nivel de confianza en los partidos políticos. Esto se ve reflejado en los resultados que han arrojado diferentes instrumentos de percepción ciudadana, en que la consigna es la desconfianza, baja credibilidad y poco interés, de gran parte de la ciudadanía, en actividades relacionadas directa e indirectamente con la política (tabla 6).

Tabla 6 Posibles razones que explican la apatía política según estudios de opinión	
Razón	%
En general, a los políticos no les importan los problemas de la gente.	45
La política no me interesa, me ocupo de otras cosas.	43
No me agradaba ningún candidato.	33
No creo que el voto debería ser obligatorio.	21
Quería protestar contra el sistema.	19
No estoy de acuerdo con este gobierno.	15
No estoy de acuerdo con la oposición.	1
Fuente: Centro de Estudios Públicos (1998).	

- ▼ Se ha producido una especie de entendimiento y consenso interno en cada coalición política, así como entre coaliciones diferentes — no visto en otras épocas —, sea para la determinación del o de los candidatos para determinadas elecciones, sea para la flexibilidad político-partidista en pos de la solución de temas concernientes y que afectan a gran parte de la ciudadanía.
- ▼ La fuerte influencia que ejerce el sistema electoral y de partidos sobre el sistema político regional se evidencia en la escasa o nula posibilidad que tienen las regiones de determinar autónomamente las diversas candidaturas, por ejemplo. La mayoría de los partidos, sino todos, tiene estructuras de decisión centralizadas (consejos nacionales, juntas nacionales o comités centrales), que son las que deciden quienes serán los candidatos y las condiciones de negociación de las listas, obligando a los actores de la política regional a mantener relaciones de dependencia con los actores del centro que deciden. Eso se refleja en un esquema de grupos internos que expresan sensibilidades que son objeto de adscripción, junto con la profundización de un sistema basado en las relaciones de padrinazgo o patronazgo político, ejercido por “los” o “el” “cacique regional”, en el que recae el poder del centro, basado en un esquema de distribución de cuotas de poder que se expresa en cargos de gobierno, o en cargos de partido según sea el caso.
- ▼ La circunstancia antes descrita presiona fuertemente a la manutención y fortalecimiento de un esquema centralizado de poder, que se automantiene, sostiene y refuerza en la actitud de los propios actores regionales depositarios del poder central, que desarrollan relaciones con el centro en base

a la conveniencia de mantener su posición y satisfacer sus intereses. Estas relaciones de poder y con el centro se replican, a su vez, intraregionalmente, y hacen que otros actores políticos regionales desarrollen relaciones o vinculaciones con “el” o “los” “caciques regionales”, para beneficiarse indirectamente de la red de poder-influencia central.

- ▼ Estas mismas situaciones contribuyen a profundizar el distanciamiento del ciudadano común de las estructuras políticas de la sociedad, especialmente de los partidos políticos, instituciones que cosechan un cada vez mayor desprestigio y pérdida de imagen pública. De echo, en no pocos estudios de opinión los partidos políticos están en el último lugar en la escala de valoración social, situación que se repite en la Región de Los Lagos, donde los partidos políticos enfrentan conflictos complejos que se traducen, en algunos casos, en retiros masivos de militantes, como es el caso de la Democracia Cristiana (renuncia de 65 militantes en Frutillar y 26 en Purránque, entre otras comunas), o la inexistencia de estructuras orgánicas de base que funcionen efectivamente en las comunas o barrios, todo lo cual constituye un proceso de pauperización de los partidos en la base, que contrasta con el poder que se fortalece en el centro.

5. Algunas alternativas al actual régimen electoral y de partidos en Chile

En el actual esquema electoral chileno vigente desde 1988 y heredado del gobierno militar, se pueden identificar ciertos fenómenos de naturaleza electoral que evidencian su singular complejidad. Es el caso de los efectos políticos que se han producido como consecuencia de la condicionante mayoritaria del sistema binominal: en este sentido se han generado dos bloques políticos protagonistas del acontecer político, y, por ende, de la toma de decisiones en el ámbito central, los que a su vez concentran cerca del 90% del total de votos válidamente emitidos dejando tan solo cerca de un 10% de los votos para las restantes tendencias políticas existentes en el país.

Las propuestas de cambio en los mecanismos electorales de Chile, en este sentido, deben propender a que las fuerzas políticas mayoritarias logren cada vez más un mayor grado de representatividad ciudadana, a través del voto popular de la ciudadanía, lo que ciertamente fortalecerá y consolidará en términos democráticos la estructura y gestión de las instituciones políticas del país, específicamente del Parlamento.

La explicación se fundamenta por el hecho de que hoy en día el Senado posee una mayoría de parlamentarios de la coalición opositora, como consecuencia de la aplicación de los preceptos constitucionales que establecen un segmento de senadores designados en el Congreso. Esta situación por cierto que se contradice con los principios democráticos que deben primar en un Es-

tado de derecho, en relación a la obtención de los cargos públicos, pero que deja en evidencia el *gerrymandering* del sistema electoral chileno.

Cualquier propuesta en base a estos antecedentes apunta claramente a lograr la voluntad de la clase política en general, y del legislador en particular, para hacer modificaciones constitucionales dirigidas a reemplazar la figura de los senadores designados por parlamentarios elegidos democráticamente, con el fin de tener un parlamento efectivamente mas representativo.

La implementación de este nuevo sistema demanda modificaciones de tipo constitucional que tiendan a cambiar los arts. 45 y siguientes de la Constitución Política de Chile de 1980 y que dicen relación con la conformación del Senado, además de los arts. 109-bis, 178, 179, 180 y 181 de la Ley Orgánica Constitucional nº 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios, del 6 de mayo de 1988.

Otro aspecto importante que debe contemplarse en el perfeccionamiento del sistema electoral chileno es aquel que tiene que ver con las circunscripciones y/o distritos electorales, que constituyen aquella extensión territorial en el que los votos de los electores son el fundamento para la distribución de los escaños a los candidatos, con independencia de los votos que se hayan emitido en otros lugares del país. De este modo, lo que se trata de buscar es una valoración del voto que sea lo mas equilibrada posible entre las circunscripciones o distritos electorales existentes, para no producir, como en el caso chileno, una diferencia del valor del voto ciudadano por sobre el 40% entre cada distrito en proporción al factor poblacional, sin deteriorar por ello la posición electoral de las regiones.

Por cierto que la posición electoral de las regiones se vería efectivamente representada en un parlamento de doble cámara, si la Cámara Alta efectivamente fuera una cámara de representación territorial y no, como tiende a ocurrir en la actualidad, un lugar para dar cabida a las denominadas “personalidades nacionales”, más que a fidedignos representantes regionales. Con ello queremos decir que la Cámara Alta representa intereses nacionales, y no intereses regionales o territoriales, como debería ser en un sistema de doble cámara. Ello se demuestra con la nula acogida que a tenido en el Congreso la idea de legislar para elegir por votación popular a los consejeros regionales, por ejemplo, o la propuesta del gobierno el año 1999 para que los programas de vivienda social sean decididos por los gobiernos regionales.

Una de las alternativas para corregir esta situación con el fin de equilibrar el valor del voto consiste en hacer ciertas modificaciones legales en los arts. 43 y 45 de la Constitución Política y 1º transitorio de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, que permita, entre otras cosas, definir un criterio específico para la reestructuración de las circunscripciones y distritos electorales del país.

Para lograr esto, existen dos tipos de criterios de general aceptación: el primero tiene relación con el establecimiento de un criterio de igualdad demo-

gráfica a través del equilibrio poblacional con relación a cada circunscripción o distrito; el segundo dice relación con la determinación e implementación de la división político-administrativa del país, es decir, una consideración especial de la variable territorial, que es la que más conviene a las regiones. También existe la posibilidad de hacer una mixtura entre ambos criterios.

El criterio para la determinación de las circunscripciones y distritos tendría que apuntar a la justicia electoral, es decir, respetar el principio del valor del voto igualitario de cada ciudadano, a través del criterio poblacional, para que así aquellas circunscripciones y distritos que tengan una mayor población posean, a su vez, un mayor número de representantes en proporción a la población especificada. Como complemento de lo señalado anteriormente, sería importante la determinación de un rango o patrón poblacional para mantener la proporción poblacional, como es el caso de países como la República Federal Alemana, que no permite una diferencia poblacional superior al 25%, y Francia, cuyo corte demográfico máximo para la determinación de sus circunscripciones es de un 20% como promedio. En este aspecto, cabe tener en consideración que este criterio podría aplicarse tomando como base la división político-administrativa, es decir, el criterio poblacional aplicado al interior de las regiones.

En el caso de las elecciones municipales, actualmente se elige a la máxima autoridad comunal de manera directa vía sistema proporcional, prevaleciendo, en primer lugar, la votación personal y, en segundo lugar, la votación de la lista. Este sistema ha producido hasta ahora una representación más equitativa de las fuerzas políticas, con relación al sistema binominal utilizado en las elecciones parlamentarias. Esto queda de manifiesto en la elección de las autoridades comunales, en razón a la proporcionalidad de los votos de los electores de cada comuna, los cuales, además, según ley, determinan el número de concejales a elegir. El tema de fondo en las elecciones municipales descansa en el hecho de que en una sola instancia electoral se elige al cuerpo de concejales y, de entre estos, al alcalde. Por lo tanto, se genera una especie de confusión y contradicción electoral en la ciudadanía, al momento de conocerse los resultados oficiales de las votaciones, porque, de acuerdo a la ley, no necesariamente resulta elegido alcalde aquel candidato a concejal que saca una mayor cantidad de votos. Es por esta razón que se requiere una modificación a la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, específicamente en el §IV del art. 115, para que de esta manera las elecciones de alcalde y concejales sean efectuadas de manera diferenciada.

Lo anterior no significa necesariamente que deben efectuarse las elecciones en dos fechas diferentes, sino más bien que en una sola instancia — pero de manera separada en la misma cédula electoral — los electores puedan elegir en primer lugar al alcalde y en forma paralela a los concejales.

Con relación al sistema de partidos, queda de manifiesto la intención de frenar la proliferación de los partidos dentro del sistema político del país, a

cambio de un incentivo por la actuación en bloques o en coaliciones con presentación de un único candidato en cada una de las principales listas. Esta situación produjo como consecuencia la condena de las regiones, por contar con fuerzas políticas representativas propias de sus realidades sociales, en favor de la formación de pocos partidos gestados en el ámbito central que mantienen el monopolio de la representación político-electoral nacional y, por ende, regional. Este argumento se complementa con las excesivas restricciones que impone la Ley de Partidos Políticos, n° 18.603, para la organización y permanencia de los partidos en el escenario político, y que deberían ser modificadas específicamente en sus arts. 3° y 6° y 1° transitorio, con el fin de flexibilizar legalmente la existencia de otras corrientes políticas en el país. En definitiva, no se propone un cambio profundo para la alteración del sistema de partidos actual, sino que exista al menos una alternativa legal que permita la existencia de partidos auténticamente representativos de las realidades regionales y, con ello, permitir la posibilidad de que se abra un cauce de expresión, para la formación de sistemas políticos regionales, que de sustento a un verdadero proceso de descentralización.

La alternativa de flexibilizar el régimen de partidos políticos para favorecer la formación de partidos regionales no atenta contra el sistema de binominal y bipartidista actualmente en vigencia, más bien constituye una fórmula que permite armonizar el interés nacional de un diseño político institucional que de estabilidad al sistema con la necesidad de que se fortalezcan institucional y políticamente las regiones, elemento este que también forma parte del interés nacional, pues centralmente cada vez es más difícil abordar con eficiencia y efectividad los problemas de las regiones y las necesidades del desarrollo.

6. Conclusiones

Se puede afirmar que el sistema electoral y de partidos implementado en Chile a fines de los 1980 ha provocado una relativa estabilidad del sistema democrático, a pesar de la permanente polémica que genera en el sentido de que, para algunos sectores de la población, ambos sistemas son perversos, mientras que, para otros, estos han provocado una transición democrática sin grandes sobresaltos, garantizando la estabilidad del sistema político. Pero por sobre todo aquello, se ha generado un comportamiento electoral y político de la ciudadanía y la institucionalidad no visto en épocas anteriores, que se expresa en alta participación en las elecciones, inexistencia conocida de actos fraudulentos, agilidad, oportunidad y eficiencia en la entrega de los cómputos, tranquilidad social en los actos electorales etc.

Tomando como referencia los principales efectos producidos por el sistema electoral y de partidos, si bien, por una parte, han marginado la representatividad política de ciertos sectores de la población y, por otra, tampoco han permitido una adecuada representación territorial de las regiones, hay

que aceptar que han permitido la formación de coaliciones y/o alianzas entre partidos para obtener representación y protagonismo político, además de incentivar el consenso partidista a nivel interno y externo de cada partido o coalición política, lo cual ciertamente contribuye a contrarrestar la entropía y las tensiones excesivas del complejo y particular sistema político chileno.

Con relación al sistema de partidos, la situación se torna complicada debido a que uno de los principales anhelos de las regiones es tener cada vez mayor autonomía política, administrativa y financiera, en tanto que el sistema de partidos, por ejemplo, no da espacios legales para que cada región por derecho propio se organice políticamente y así pueda interactuar de manera alternativa respecto a las demás coaliciones existentes en el país. Esta circunstancia constituye una condición marco o factor suprarregional muy importante a la hora de estudiar las posibilidades reales de que las regiones constituyan espacios territoriales donde se manifiesten fenómenos políticos propios.

Finalmente, el cambio de paradigma en el sistema político chileno debe requerir, como en todo Estado de derecho, de la voluntad política de quienes ostentan los cargos que permiten producir los cambios legales necesarios a mejorar la actual situación, que contribuyan a potenciar los efectos positivos producidos por el sistema político, específicamente el electoral y de partidos. Además, se debe lograr una estrecha y mancomunada relación y valoración de la cultura política de la ciudadanía, y una correspondencia con la evolución política y democrática del país, para que, de este modo, se logre en un corto plazo el término de la denominada “transición” y el comienzo de la anhelada consolidación del régimen de democracia plena.

Referencias bibliográficas

- Andrade, Eduardo. *Introducción a la ciencia política*. México, Harla, 1990.
- Centro de Estudios Públicos. *Estudio social y de opinión pública*. Santiago de Chile, dic. 1993.
- . *Estudio nacional de opinión pública*. Santiago de Chile, dic./ene. 1997/98.
- . *Estudio de opinión pública*, 7. Santiago de Chile, CEP, 1998. (3 serie, Documento de Trabajo, 283.)
- Cumplido, Francisco & Nogueira, Humberto. *Las fuerzas políticas*. Santiago de Chile, Editorial Jurídica Ediar Conosur, 1998.
- Geisse, Francisco & Ramirez, José. *La reforma constitucional*. Santiago de Chile, ChileAmérica, 1989.
- Gómez, Gastón. El Estado y la prevención de la corrupción. *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile*. Santiago de Chile (1-2):119, 1996.

- Gumucio, R. Rafael & Vásquez, Claudio. *El desafío de la soberanía popular*. Santiago de Chile, ChileAmérica, Cesoc, 1988.
- Mella, M. Manuel. *Curso de partidos políticos*. Madrid, Akal, 1997.
- Molina, Ignacio. *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid, Alianza, 1998.
- Morales, María Eugenia. Política. *Revista del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile*. Santiago de Chile, 37-8:83-4, 1999.
- Nogueira, A. Humberto. *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*. Santiago de Chile, Corporación Participa, 1992. (Serie Documentos de Estudios, 3.)
- . *Regímenes políticos contemporáneos*. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1993.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Quinzio, F. Jorge. *Tratado de derecho constitucional*. Santiago de Chile, Universidad La República, 1994.
- Servicio Electoral de Chile. *Datos electorales: 1989*. 1993.
- Valenzuela, Arturo. *Hacia una democracia moderna*. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1990.
- Verdugo, Mario & García, Ana. *Manual de derecho político: las fuerzas políticas y los regímenes políticos*. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1996.