

**LA NECESIDAD DE LA REFORMA ELECTORAL EN LA NUEVA DEMOCRACIA<sup>1</sup>**CARLOS HUNEEUS<sup>2</sup>

## EL PROBLEMA

En este capítulo se argumenta a favor de la reforma del sistema binominal en el contexto más amplio del desarrollo de la democracia en el siglo XX. Somos partidarios de restablecer el sistema proporcional. Es el que mejor integra los objetivos de representación y gobernabilidad de la democracia y el que se corresponde con la tradición democrática del país y con un sistema múltiple de partidos con, a lo menos, dos de la izquierda, otros dos del centro y un número equivalente de la derecha. La forma específica que adopte este sistema proporcional es materia de debate posterior y somos partidarios de establecerle correctivos para compatibilizar los objetivos de estabilidad partidaria, competencia electoral abierta a nuevas colectividades y penalización de las indisciplinas y rupturas partidarias que hicieron mucho daño a la democracia en los años 60. No debieran existir barreras institucionales que impidan la aparición de nuevas agrupaciones partidarias, que integren, por ejemplo, a aquellos ciudadanos que se preocupan de la protección al medio ambiente. Ello ocurrió en Alemania en los años 80 y en México, recientemente. La protección de un sistema de partidos frente a la amenaza de nuevas colectividades daña el dinamismo del mismo.

La reforma electoral, además, debiera restablecer la obligatoriedad de la inscripción y el voto porque es el mejor recurso para asegurar la igualdad del sufragio y para evitar la obtención de ventajas para los ciudadanos con más recursos económicos. El sufragio es universal y se debe promover la participación ciudadana y no desalentarla. El estancamiento de las inscripciones electorales mantiene un segmento de la población no participando en las elecciones, pero que continúa planteando demandas al sistema educacional y laboral. Es necesario integrar estos sectores al sistema político y no dejarlo fuera. Los chilenos tampoco muestran interés en participar en organizaciones de la sociedad civil, las cuales cuentan con una escasa afiliación, llámense sindicatos y/o asociaciones

---

<sup>1</sup> Capítulo del Libro “La Reforma del Sistema Binominal: una contribución al debate” en Editorial Catalonia, Santiago, 2006

<sup>2</sup> Agradezco la ayuda de Alexis Gutiérrez en el análisis de las encuestas del CERC.

voluntarias. Estas limitaciones dañan severamente la calidad de la democracia, cuyas decisiones deben ser tomadas por sus representantes sin intervención de los ciudadanos.

El debilitamiento de la participación política es un problema bastante más amplio que excede al sistema electoral. Hay una cultura cívica en que predomina la desconfianza respecto de las instituciones políticas y hacia los políticos, con consecuencias negativas en la participación política. La excesiva visibilidad de los temas económicos en la prensa escrita y en la agenda pública ha restringido el espacio de la política y la ha desplazado a un segundo lugar, poniendo en primer plano a economistas y altos funcionarios del sector económico del gobierno y del Congreso.

El debate sobre la reforma electoral es una gran oportunidad para situar la política en el lugar destacado que le corresponde, desplazando hacia un costado a la economía,<sup>3</sup> desproporcionadamente expuesta en un país que ostenta un buen ritmo de crecimiento, desde hace casi dos décadas, y con gobiernos democráticos muy exitosos y responsables en el manejo de los recursos públicos.

#### LOS CAMBIOS AL SISTEMA ELECTORAL HECHOS POR LA DICTADURA

La actual discusión sobre la reforma del sistema binominal remite a uno de los temas de mayor debate en la ciencia política por la enorme importancia que tienen las elecciones en los sistemas políticos. Sin embargo, Chile tiene una singularidad única dentro de las democracias posteriores a regímenes y experiencias totalitarios y autoritarios, especialmente las de la “tercera ola” (Huntington 1991): el sistema electoral no es neutral en su origen y en sus objetivos, pues, en el caso chileno, fue establecido por el régimen autoritario del general Pinochet con la finalidad de conseguir ventajas políticas para sus partidarios y neutralizar y/o perjudicar a sus adversarios.<sup>4</sup>

El autoritarismo rompió con el sistema de representación proporcional existente hasta 1973, introduciendo un sistema único en el mundo, que castiga a la mayoría y favorece a la primera minoría. Uno de los argumentos utilizados para defender el

---

<sup>3</sup> La amplísima atención que se da a los temas económicos en Chile en la prensa no se encuentra en países de similar nivel democrático y, por supuesto, en ninguna de las democracias avanzadas.

<sup>4</sup> Analice el sistema binominal en Huneus (2005<sup>a</sup>); sobre su origen, véase el capítulo de Gamboa en este libro.

binominalismo es hacer afirmaciones simplificadoras para desacreditar el proporcional, atribuyéndole defectos, que no tiene, e ignorando las virtudes, que sí tiene, como el buscar una mejor representación política, teniendo en cuenta las condiciones de gobernabilidad. Estas posturas sostienen además que es el sistema electoral dominante en todas las democracias europeas, con excepción de Gran Bretaña, de las cuales admiran sus economías y pretenden alcanzar iguales niveles de desarrollo. (Farell 2001; Nohlen 1994).

En segundo lugar, el autoritarismo realizó otro cambio, complementario del anterior: eliminó la obligatoriedad de la inscripción electoral, haciéndola voluntaria. Ello también se hizo de cara al plebiscito sucesorio de 1988 y para favorecer al general Pinochet en esta elección no-competitiva de Presidente de la República, que aspiraba a su reelección por otro período de ocho años. El gobierno partió del supuesto de que sus partidarios se inscribirían sin necesidad de llamarlos. Fueron los partidos de la oposición los que debieron impulsar una campaña para que los chilenos se inscribieran en los registros electorales y también la Iglesia Católica se sumó a este llamado (Huneeus 2000).

Hay un tercer cambio de importancia al momento de examinar el sistema binominal: la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, establecida en la Constitución de 1980. Esta modificación había sido aceptada en el Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como Grupo de los 24, constituido en 1978 por destacadas personalidades de la oposición democrática. Allí predominó la idea de la conveniencia de adoptar el *ballotage*, pues la elección de presidentes minoritarios, ratificados después por el Congreso pleno, perjudicaba el desarrollo de la democracia y había sido uno de los factores institucionales que favorecieron las crisis que culminaron en la de 1973. La segunda vuelta es un recurso institucional que ordena la competencia parlamentaria entre los partidos, pues se sabe que se requieren de votos ajenos para alcanzar la victoria. Si la competencia es muy dura, habrá dificultades para movilizar a los votantes del otro (u otros) partido, que pueden impedir ganar la elección.

En consecuencia, el sistema electoral chileno carece de una genuina legitimidad de origen, pues no ha sido acordado por órganos representativos, ni por una coalición democratizadora que buscara establecer una democracia de consenso, sin dañar a la oposición. Una estrategia de consenso fue la impulsada por el gobierno de Adolfo Suárez,

en el contexto de una monarquía constitucional, que hizo aprobar por las Cortes franquistas la ley electoral de 1977, con un sistema proporcional. (Nohlen 1978; 1994).

El sistema electoral chileno es uno de los pocos enclaves autoritarios (Garretón 1995) que todavía sobreviven al régimen militar, después de haberse promulgado una amplia reforma constitucional en 2005 que eliminó varios de los que quedaban, imponiendo la supremacía civil sobre la militar, alejando a los uniformados del Congreso y quitándoles la influencia que tenían a través del Consejo de Seguridad Nacional.

#### LA CENTRALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA DEMOCRACIA Y SUS LIMITACIONES

La centralidad de las elecciones en el sistema político ha llevado a muchos autores y políticos a darle una importancia desmedida al sistema electoral, asignándole un rol determinante en la estabilidad o derrumbe de la democracia. Ferdinand Hermens, consideró que el sistema electoral proporcional tuvo una responsabilidad determinante en el desplome de la república de Weimar (1918-1933) y en el consiguiente establecimiento del régimen totalitario de Hitler, porque habría producido la fragmentación del sistema partidario, lo que facilitó la llegada de este al poder.

Duverger (1957), en su clásico libro sobre los partidos, sostuvo que el sistema electoral sería un factor crucial en la formación de los sistemas de partidos, formulando “leyes sociológicas” en ese sentido: la representación proporcional conduciría al multipartidismo con partidos rígidos, estables e independientes; el sistema de mayoría relativa llevaría al bipartidismo con partidos grandes; y, el de mayoría con segunda vuelta, al multipartidismo con partidos flexibles y relativamente estables.

El desarrollo de la democracia en el mundo en las últimas décadas y numerosos estudios sobre los procesos políticos han despejado estas conclusiones simplificadoras. Hoy nadie sostiene que la representación proporcional fuera causa del fracaso de la primera república alemana, sino una constelación de factores políticos y económicos, comenzando por el tratado de Versalles, continuando con la crisis económica de 1929 y los errores de los dirigentes políticos, entre los cuales sobresale la subestimación de Hitler, especialmente por

parte del presidente Hindenburg.<sup>5</sup> Las “leyes sociológicas” de Duverger no se sostienen empíricamente, siendo refutadas por “un número demasiado grande de casos” (Nohlen 1994, 335).

Ningún economista o cientista político afirma que el “milagro económico” de Alemania se deba al sistema electoral, sino que es atribuido a la notable gestión de los gobiernos de Adenauer y de su ministro de economía, Ludwig Erhard (Niclauss 2004). Tampoco fue el sistema proporcional corregido, adoptado por los españoles, lo que permitió una exitosa democratización, después de la larga y represiva dictadura del general Franco (1939-1975), establecida a partir de la sangrienta y prolongada Guerra Civil (1936-1939), sino a diversos factores institucionales y políticos, entre los cuales destaca el rol de las elites, que aprendieron del fracaso y del dolor causado por ello en sus respectivos pueblos, y al papel del rey Juan Carlos.<sup>6</sup>

Los sistemas electorales tienen consecuencia en el sistema político y en el de partidos, en particular, a través de alguno de sus componentes – amplitud del derecho de sufragio, definición de los distritos, formas de candidaturas, procedimientos de votación y reglas de asignación de escaños– pero, al momento de precisarlos, hay que hacerlo en el contexto más amplio del examen de los múltiples ingredientes del sistema político. Estos se encuentran no sólo en su arquitectura constitucional, como lo destacaría un profesor de derecho público; o en el orden institucional, en un sentido amplio, como diría un sociólogo: sino también en factores políticos y culturales en países multinacionales, como España o Canadá, o en aquellos en los cuales la religión tiene un papel muy determinante, como es el caso de Israel. Esta es una de las mayores dificultades, al momento de hacer comparaciones internacionales, para favorecer una cierta ingeniería electoral, porque, sin tener en cuenta las singularidades nacionales, se corre el peligro de mirar al sistema electoral de otros países basados en supuestos históricos y políticos que no son los de Chile. Aislar el análisis del sistema electoral de ese escenario nacional que lo define, es un error que puede conducir a respuestas peligrosamente ligeras.

---

<sup>5</sup> La bibliografía sobre el fracaso de la República de Weimar es amplísimo. La principal obra sigue siendo Bracher (1964), un estudio reciente es la notable biografía de Hitler de Kershaw (1998; 2000).

<sup>6</sup> Sobre este punto, me remito a Bermeo (1992).

Por otro lado, tiene poco sentido examinar la función de un componente del sistema electoral separado del conjunto de este; por ejemplo, las funciones de la barrera legal. Nadie afirma que en Alemania la barrera del 5% fuera la que provocara la concentración del sistema de partidos,<sup>7</sup> sino la decisión estratégica del canciller federal Konrad Adenauer (CDU) de impulsar una política de confrontación con el líder de la Social Democracia, Kart Schumacher (SPD), que cerró el espacio a los partidos de derecha y centro derecha, con excepción de los liberales. (Lehmbruch 1967). Sí ha tenido el importante efecto de impedir que la extrema derecha obtenga escaños en el Bundestag, especialmente en las elecciones de 1969, cuando el NPD obtuvo un 4.3% (von Beyme 1996, tabla 4.1).

Este recurso institucional no tiene esta función en Chile, porque no hay tendencias de extrema izquierda o extrema derecha, aunque pueda ser de utilidad para impedir la fragmentación del sistema de partidos. Un 5% es un exceso, porque el PC tiene aproximadamente ese apoyo electoral y consideramos necesario que tenga representación parlamentaria.

#### LAS DEBILIDADES DEL SISTEMA ELECTORAL ANTES DE 1973

La complejidad de alcanzar un sistema electoral maduro en Chile no es un problema nuevo en nuestro país. Ocurrió en el pasado en relación a la definición del derecho de sufragio, la competencia de partidos y la pureza de las elecciones. En primer lugar, los chilenos nos demoramos mucho tiempo en asumir el sufragio universal, a diferencia de otros países latinoamericanos, que tuvieron una transición temprana a la democracia de masas, con la extensión del sufragio a los sectores populares, como Argentina y Uruguay. Mientras a fines de los años 40 sólo el 8.2% de la población estaba inscrita, porcentaje inferior al 8.9% de una década antes, en Argentina era del 18% y en el Uruguay de un 38.3%. En 1958, la situación había mejorado, subiendo al 17.1% de la población, pero en el Uruguay también había subido, alcanzando un 40.7%. (Nohlen 1973, tabla A 30).

---

<sup>7</sup> Hubo nueve que obtuvieron representación parlamentaria en la primera elección parlamentaria de 1949, bajando a sólo tres colectividades, la CDU/CSU, el SPD y el FDP a partir de las de 1957. A fines de los años 80 aumenta con los Verdes y después de la unificación, surge el PDS, que agrupaba a los excomunistas.

Nuestro país tuvo un avance muy tardío a la democracia de masas. El salto más fuerte se produjo a partir de 1962, con motivo de la reforma legal que hizo obligatoria la inscripción electoral al exigir el certificado del registro electoral para trámites en la administración pública y en actuaciones civiles.<sup>8</sup> En 1965 se había inscrito el 27,4% de la población, pero aún así Chile estaba muy por debajo de otros países latinoamericanos: En Argentina era el 42.4% de la población; en Uruguay, el 45.5%; y, en Venezuela, el 38.7%.(Nohlen 1973, tabla A 30).

Un nuevo empuje hacia la democracia de masas fue producido por la reforma constitucional de 1970, impulsada por el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y su ministro de Justicia, Gustavo Lagos Matus (Lagos 1970), que dio derecho a voto a los analfabetos.

Cuando se analizan los inscritos en comparación a los potenciales ciudadanos, se confirma el retraso que hubo en nuestro desarrollo político, que contrasta con la realidad del Chile después de Pinochet: en 1958 eran un 35,79%, en 1964 subió al 56,68% y en las parlamentarias de 1973, se llegó al 69.08%. (Lagos 2005). Las limitaciones de la anterior democracia chilena se aprecian al comparar la situación desde el plebiscito de 1988, cuando el 92.22% de los potenciales inscritos se había acercado a los registros electorales a adquirir la ciudadanía (Lagos 2005). Este fue un logro extraordinario porque, es necesario recordar, el régimen militar destruyó los antiguos registros electorales pocos días después del golpe y abrió uno nuevo a comienzos de 1987.

Estas limitaciones a los derechos políticos llevaron a Dahl (1971) a no incluir a Chile entre los países calificados por él como “genuinas poliarquías”.

Hubo otra restricción en el sistema electoral durante una década (1948-1958), constituida por la “Ley de Defensa de la Democracia”, promulgada por el gobierno de Gabriel González Videla (PR) (1946-1952) en septiembre de 1948, con los votos de conservadores, liberales y un sector del socialismo, que puso al partido comunista (PC) fuera de la ley, impidiéndole participar en los comicios, persiguiendo a sus dirigentes sindicales y eliminando a sus votantes de los registros electorales. El PC había formado parte del Frente Popular que llevó a Pedro Aguirre Cerda (PR) a La Moneda en 1938,

---

<sup>8</sup> Cumplió una función similar al RUT en la actualidad.

respaldó la candidatura presidencial de Juan Antonio Ríos (1942) y la de González Videla y había llevado candidatos al Congreso y a los municipios con los radicales durante más de una década, alcanzando un 10.2% en las elecciones parlamentarias de 1945 y un 16.5% en las municipales de abril de 1947. La iniciativa contra los comunistas no logró sus objetivos, porque el PC pudo seguir influyendo en la política chilena al captar nuevos votantes, que contribuyeron a la elección de candidatos de otros partidos y a algunos de sus militantes ser candidatos en las listas de partidos de izquierda.<sup>9</sup>

La “ley maldita”, derogada en 1958, en el marco más amplio de una importante reforma electoral, introdujo la cédula única, con la cual se puso fin a la práctica del cohecho, ampliamente utilizado por los partidos tradicionales, especialmente en el campo.

Estas limitaciones a los derechos políticos se dieron en el contexto más amplio de una democracia que tuvo un estado de derecho, pluralismo político e importantes avances en los derechos civiles y sociales, que explican la visión altamente optimista del desarrollo político por el gran economista Aníbal Pinto (1957, 83), quien sostuvo que Chile tuvo una contradicción entre “un relativo *sobrepogreso* en lo *político*” y un “*subcrecimiento* en lo *económico*”.

Hubo una prolongada acción de dirigentes políticos de centro, especialmente de la Falange Nacional y de la izquierda, para extender la ciudadanía a los sectores populares y para depurar el sistema electoral del vicio del cohecho, que tuvo un hito en la reforma electoral de 1958, patrocinada por el Presidente Carlos Ibáñez al final de su mandato y durante la campaña presidencial.

Esto quiere decir que gran parte de la historia republicana, antes de 1973, estuvo dominada por una democracia de participación limitada y hubo un breve período de participación amplia, que se puede medir desde la reforma electoral de 1958, o bien desde 1962, cuando se hizo obligatoria la inscripción electoral y se prohibieron los pactos electorales, mecanismo que favoreció la fragmentación del sistema de partidos. Esto llevó a Dahl (1985) a recordar que Chile se encuentra en la misma situación de España y de Alemania por haber tenido una corta vida de democracia de masas antes de su desplome. Este fue un tiempo similar al de la República de Weimar (1918-1933) y más largo que la II

---

<sup>9</sup> En las parlamentarias de 1957, tres fueron elegidos en la lista de un partido de izquierda, pero el Tribunal Calificador de Elecciones les quitó el escaño, asignándoselo a otro. (Gil 1969).

República en España (1931-1936), casos que corresponde recordar porque dieron origen a regímenes no democráticos.<sup>10</sup>

#### EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA DISCUSIÓN SOBRE LA REFORMA ELECTORAL

Hemos sostenido que la necesidad de la reforma electoral se hace cada vez más evidente por los importantes avances en la profundización y perfeccionamiento de la democracia, que han llevado a la eliminación de casi todos los enclaves autoritarios. Ello pone de manifiesto su pertenencia a un pasado superado en casi todas sus dimensiones.

También es indispensable considerar el estado de la cultura cívica de los chilenos, porque las instituciones influyen en ella, como bien lo ha demostrado Lepsius (1978) para el caso de Alemania. Las opiniones y actitudes de los individuos pueden ser modificadas, positiva o negativamente, por la arquitectura institucional de un país, y el sistema electoral tiene en ella un lugar destacado por las importantes y variadas funciones que cumplen las elecciones.

La cultura política de los chilenos se caracteriza por una gran desconfianza interpersonal, una de las más bajas en el mundo, también manifiesta en la bajísima confianza hacia las instituciones políticas, económicas y sociales, con excepción de la Iglesia Católica, Carabineros de Chile y el Hogar de Cristo. El Congreso nacional, los partidos, los tribunales de justicia, reciben el respaldo de una minoría de la población. Los partidos, instituciones fundamentales de la democracia, postura compartida por los chilenos, tienen una pésima imagen pública: apenas un 9% les tiene confianza, lo cual contrasta con el 57% de la Iglesia Católica y el 54% de Carabineros de Chile.

Las instituciones económicas creadas por el régimen militar y mantenidas por los gobiernos democráticos, como las ISAPRES y las AFPs tienen un bajo nivel de confianza,

---

<sup>10</sup> La duración de la democracia en Argentina antes del golpe militar de 1930 fue similar a la de Chile, que inició el largo período de la hegemonía militar, pues la “ley Saenz Peña” de 1912 produjo el salto a la democracia de masas con el derecho a sufragio universal de los argentinos. Cuando Raúl Alfonsín entregó el poder presidencial a Carlos Menem en 1989, habían pasado 63 años desde un hecho similar en la historia del país trasandino. Floria y García Belsunce (1988).

20% y 29%, respectivamente, pero superior al de los partidos y considerablemente inferior al que recibe Fonasa, 61%.<sup>11</sup>

<b>Cuadro 1</b>															
<b>La confianza en las instituciones políticas y sociales 1990-2005. Suma de respuestas “muchacha” y “bastante confianza”</b>															
P: Le voy a decir el nombre de algunas instituciones. ¿Podría decirme cuánta confianza tiene Ud. en cada una de ellas; mucha, bastante, poca o ninguna confianza?															
	Jun' 90*	Jun' 96	Jun' 97	Jun' 98	Jul' 99	Jul' 00	Jul' 01	Jul' 02	Dic' 02	Abr' 03	Dic' 03	Abr' 04	Sep' 04	Dic' 04	Abr' 05
Rádios	--	61	67	61	64	67	54	57	--	46	--	50	--	--	61
Iglesia Católica	76	60	66	63	63	61	52	52	36	50	48	48	48	48	57
Carabineros de Chile	59	40	40	39	38	47	45	55	47	47	41	54	48	48	54
Banco Central	--	50	44	41	29	44	44	45	--	37	42	48	--	--	47
Televisión	--	51	54	54	55	57	42	43	--	43	--	52	--	--	46
Marina	--	39	41	34	34	38	33	49	--	38	43	44	44	41	43
Fuerza Aérea	--	39	42	34	36	40	32	39	--	40	42	44	--	--	43
Policía de Investigaciones	--	29	28	29	31	38	36	38	--	34	--	37	--	--	43
Ejército**	41	36	34	29	30	36	27	36	--	34	41	42	43	39	42
Diarios	--	51	55	44	47	51	30	34	--	27	--	36	--	--	37
Senado***	63	27	20	20	15	21	12	12	12	18	16	20	23	24	22
Poder Judicial	44	25	16	22	18	26	22	14	14	19	17	19	20	23	20
Cámara de Diputados	--	26	20	21	15	22	12	11	12	15	16	18	--	--	18
Partidos Políticos	--	14	14	14	10	15	10	4	--	6	--	9	--	--	9
N	1200 63%	1200 67%	1200 67%	1200 67%	1200 67%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%

\* En Junio de 1990, la alternativa era “no mucha” en vez de “poca”  
 \*\* En Junio de 1990, se preguntó por las Fuerzas Armadas.  
 \*\*\* En Junio de 1990, se preguntó por el “Parlamento”  
**Fuente:** BARÓMETRO CERC, Abril de 2005.

Las elites se encuentran en una situación similar, comenzando por los parlamentarios y los jueces quienes se encuentran en una situación similar, aunque con mejores perspectivas porque la reforma procesal penal está mostrando importantes logros que pueden ser empleados a favor de estos.

Un sistema electoral que promueve la competencia entre los partidos aliados y evita la que debiera producirse entre los adversarios no favorece el desarrollo de opiniones y actitudes favorables a los partidos y a los parlamentarios.

<sup>11</sup> BAROMETRO CERC, Marzo 2005.

**Cuadro 2**  
**Confianza en las elites políticas y sociales, 1988-2004. (Suma del porcentaje alternativas “mucho” y “bastante confianza”)**

P. Para la solución de los problemas nacionales, Ud. tiene mucha confianza, bastante confianza, poca confianza en ...

	Dic' 88	Mar' 94	Abr' 95	Jul' 95	Jun' 96	Jun' 97	Jul' 98	Jul' 99	Jul' 00	Jul' 01	Jul' 02	Dic' 02	Abr' 03	Dic' 03	Abr' 04
Carabineros	48	42	35	33	32	33	34	36	47	47	52	47	44	41	49
Militares	36	28	24	23	29	28	26	30	37	26	35	--	28	--	38
Obispos	58	48	44	51	52	58	57	55	54	46	45	27	41	38	37
Sacerdotes	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	26	--	36	35
Jueces	48	34	20	29	32	16	24	20	29	14	11	12	20	20	17
Diputados	--	39	23	25	27	20	22	17	25	17	12	10	15	15	17
Senadores	**43	41	24	25	28	20	23	16	26	16	14	9	15	14	17
Políticos	30	30	17	21	19	16	18	12	17	9	9	--	8	--	14
N	2988 98%	1240 63%	1240 63%	1240 67%	1240 67%	1200 67%	1200 67%	1200 67%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%

\*Hasta junio de 1995 se preguntó por sindicalistas.

\*\*En diciembre de 1988 se preguntó por Senadores y Diputados en una sola alternativa, por lo tanto el porcentaje también incluye a Diputados

\*\*\*Antes de julio del 2001 se preguntó sólo por empresarios.

**Fuente:** BARÓMETROS CERC, Abril del 2004

Los distintos indicadores usados por estudios internacionales sobre la calidad de la política y la imagen de los políticos muestran que la situación en Chile no puede ser peor. La afirmación de que los políticos se acuerdan de la gente sólo cuando hay elecciones es dominante en la población, así como aquella otra que sostiene que los políticos están sólo interesados en sus propios temas y no en los de la población (Huneeus 2003). Una comparación con la imagen de la política en España pone de relieve el mal estado que tiene en Chile: mientras en España un 29% tiene interés en la política, en Chile sólo un 15%; en España apenas un 4% declara que la política le provoca disgusto y a un 9%, irritación; en Chile los porcentajes son 19% y 18%, respectivamente y un 45% de los chilenos siente desconfianza hacia la política, 11 puntos más que en España.

<b>Cuadro 3</b>											
<b>Imagen de la política, 1993-2005 ( respuestas múltiples, suman más de 100)</b>											
P. ¿Qué tipo de sentimiento le produce a Ud. la política? De la siguiente lista, elija lo que quiera.											
	Oct'93 *	Sep'95	Sep'97	Sep'98	Sep'99	Sep'00	Sep'01	Sep'03	Sep'04	Oct'05	España 85
<b>Sentimientos Neutrales</b>											
Indiferencia	40	33	38	34	35	30	41	39	33	35	36
Aburrimiento	31	30	34	30	32	27	29	40	31	34	33
<b>Sentimientos Positivos</b>											
Interés	27	22	25	18	21	23	14	18	15	15	29
Compromiso	16	12	14	10	13	13	9	13	12	13	9
Entusiasmo	15	7	9	6	8	8	6	8	5	7	5
Pasión	2	2	3	2	3	4	2	5	1	2	1
<b>Sentimientos Negativos</b>											
Desconfianza	33	28	39	35	39	36	39	40	41	45	34
Disgusto	8	14	21	16	17	18	20	19	22	19	4
Irritación	8	10	16	15	16	18	14	18	21	18	9
N	1240 63%	1240 67%	1200 67%	1188 67%	1200 67%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	12500 100%
* La pregunta era levemente diferente pues se presentaba en primer y en segundo lugar, sumándose las respuestas											
Fuente España: Centro de Investigaciones Sociológicas, España, Encuesta Nacional											
<b>Fuente:</b> BARÓMETRO CERC, Octubre de 2005.											

Un sistema electoral que promueve la competencia entre los partidos aliados y no entre los adversarios ayuda a la continuidad de esta mala imagen de la política y de los políticos. Luchar contra ella es indispensable para mejorar la calidad de la democracia y la reforma electoral es un paso indispensable en esa dirección.

#### LA PRÁCTICA DEL BINOMINALISMO Y SUS EFECTOS EN LA COMPETENCIA DE PARTIDOS

El binominalismo ha ganado una cierta legitimidad “de ejercicio” hasta en sectores de la Concertación porque no habría producido efectos negativos en el sistema políticos. Se afirma, incluso, que es un factor determinante de la gobernabilidad de la democracia. Una de las críticas al sistema electoral hechas desde un comienzo fue que distorsionaría la representación, pues una minoría del 33.4% lograría el 50% de los escaños. Ello no ha ocurrido, habiendo una distorsión menor en la relación entre votos y escaños.<sup>12</sup> Ello ha ocurrido, entre otros motivos, porque la derecha es bastante más poderosa que la que existió hasta 1973, teniendo bastante más de un tercio de los votos.

<sup>12</sup> Los resultados se encuentran en los capítulos de Auth y Guzmán en este libro.

Sin embargo, este hecho no le quita al binominalismo su principal defecto: promueve la competencia entre partidos aliados y no entre los adversarios, lo cual constituye una severa distorsión de la competencia electoral, provocando un perjuicio al sistema de partidos. Los partidos se protegen de ello no compitiendo, como lo han hecho desde un comienzo el PS y el PPD<sup>13</sup>, que han formado un pacto para enfrentar en mejores condiciones al PDC. Las elecciones en las democracias son entre partidos y no entre bloques, los cuales podrán pactar después de conocer los resultados. Así ocurre en los comicios en Europa. La eliminación de los pactos electorales fue una manera de favorecer a los partidos menores, se constituyó en una de las banderas de los partidos de centro e izquierda, en la antigua democracia, conseguida, como dijimos, en 1962, suspendida sólo en las elecciones parlamentarias de 1973, en un contexto de altísima polarización y crisis política, que llevó a aquella situación de emergencia, con dos pactos: la Unidad Popular y la Confederación de la Democracia. (Cruz-Coke 1984).

La falta de competencia entre el PS y el PPD impide conocer la fuerza electoral de cada uno y explica la oposición de ambos a una reforma electoral que los forzaría a competir. La protección respecto de una poderosa DC pudo haberse justificado en un comienzo de la nueva democracia, cuando el PDC era el partido mayoritario del país, pero no desde las elecciones de 1997, cuando perdió medio millón de votos, en un proceso de debilitamiento que continuó hasta las de 2001. Es la DC la que ahora debe protegerse, debido a la pérdida de poder electoral. En las elecciones parlamentarias de 2005, el bloque de izquierda logró una amplia ventaja respecto del PDC, derrotando a senadores emblemáticos como Andrés Zaldívar, Carmen Frei y Sergio Pérez y a varios diputados que iban a al reelección.

La dureza de la competencia al interior del pacto llevó a la UDI y RN, en 2001, a evitarla en siete de los nueve distritos senatoriales y en uno, en las de 2005. Aquí hay una contradicción entre el sistema económico y el político de quienes gustan hablar del “mercado político” y de que el ciudadano se comporta como un consumidor. Mientras en la economía se promueve la competencia, en las elecciones la misma se limita mediante el binominalismo.

---

<sup>13</sup> La única excepción fue en la elección senatorial de 2005 en la VI región, provocada porque el PDC se abstuvo de presentar un candidato.

En segundo lugar, se defiende la continuidad de este sistema porque no se ha producido el fin del multipartidismo, pero ello no ha sido buscado por el sistema mismo sino que es una realidad que resulta de las decisiones de las elites que llegan a complejos acuerdos para regular la competencia. Después de cinco elecciones parlamentarias y cuatro municipales han subsistido seis partidos con representación parlamentaria (UDI y RN, en la derecha; PS, PPD, PDC y PRSD, en la Concertación) y uno que no la tiene, el PC.

El binominalismo ha hecho las veces de subsidio del bloque donde se sitúa el PC, porque la imposibilidad de este de conseguir escaños lleva a una parte de sus votantes a entregar su apoyo a los candidatos del bloque “progresista” de la Concertación, cosa que no sería tal si hubiera un sistema proporcional que les permitiera elegir parlamentarios. Al igual que durante la vigencia de “la ley maldita”, los votos del PC tienen influencia en las elecciones.

#### EL SISTEMA BINOMINAL Y LAS CONDICIONES DE LA GOBERNABILIDAD DE LA DEMOCRACIA

Uno de los argumentos empleados a favor de la continuidad del sistema binominal o de su “perfeccionamiento” es considerarlo un factor muy relevante respecto de la gobernabilidad de la democracia, que haría necesaria su continuidad para no ponerla en riesgo. Este es un planteamiento extendido entre economistas, incluso de la misma Concertación.<sup>14</sup> El sistema electoral habría consolidado dos bloques, uno de los cuales ocupa el gobierno, la Concertación y, el otro, en la oposición, constituyendo una alternativa de poder, la Alianza por Chile. Este argumento asume una visión normativa de la democracia a favor del bipartidismo, asociada al sistema parlamentario de Gran Bretaña, que, como es bien sabido, tiene a lo menos tres partidos y presenta enormes problemas de representación para las minorías, especialmente para los liberales.<sup>15</sup>

Como hemos visto antes, Chile no tiene un bipartidismo, sino un sistema múltiple de partidos. La oposición consta de dos partidos, RN y la UDI, con importantes diferencias

<sup>14</sup> René Cortázar (2003); el ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre (PPD), ha retomado este argumento (Eyzaguirre 2005).

<sup>15</sup> Por ejemplo, en las elecciones realizadas en febrero de 1974, los liberales recibieron el 19,3% de los votos, pero apenas obtuvieron el 2,2% de escaños.

políticas y sus dirigentes poseen distintas historias de vida, que explican la dura competencia habida entre ellos desde la inauguración de la democracia. Las dos candidaturas presidenciales de 2005, Sebastián Piñera (RN) y Joaquín Lavín (UDI) son el resultado de esas diferencias.

La unidad de la Concertación no la produjo el binominalismo, sino la decisión de los dirigentes de los partidos de centro e izquierda de superar la etapa confrontacional que tuvieron antes del desastre de 1973, a fin de recuperar la democracia y consolidarla. La Concertación surgió mucho antes del sistema electoral y tiene bastante autonomía de este. Reducir su existencia al mismo constituye un simplismo que no resiste el más mínimo análisis.

La visión idealizada del bipartidismo no se sostiene en América Latina. Argentina ha tenido hasta hace pocos años un sistema bipartidista, pero no logró consolidar la democracia, con una grave crisis de gobernabilidad que condujo a la renuncia del tercer presidente, Fernando de la Rúa, en diciembre de 2001. (Novaro 2002; Levitsky 2003). Venezuela ha sido otro ejemplo de bipartidismo, que no se puede usar precisamente como un ejemplo a favor de este ni como recurso que favorece la gobernabilidad de la democracia. Y tampoco Colombia es un paradigma a favor de la gobernabilidad.

El argumento de la contribución a la gobernabilidad de la democracia constituye un reduccionismo comparable a la explicación de Hermens sobre la experiencia de Weimar, indicada antes. El éxito de la democracia después de Pinochet se encuentra en otros factores, principalmente en la disposición de la ciudadanía a apoyar un cambio a la democracia pacífico y por la vía electoral y rechazando propuestas populistas e irresponsables para enfrentar la lucha contra el subdesarrollo. Enseguida, ha influido el excelente desempeño de los gobiernos de la Concertación, con su política de verdad y justicia en las violaciones a los derechos humanos y de crecimiento con equidad para enfrentar las necesidades económicas y sociales. En tercer lugar, el liderazgo de los tres presidentes, comenzando por Patricio Aylwin, quien tuvo que enfrentar el difícil contexto de la continuidad del general Pinochet como comandante en jefe de Ejército, apoyado, este último, no sólo por lo que disponía la legislación, sino también por el respaldo de facto de los militares y de los dos partidos de derecha. Los presidentes han tenido no sólo

inteligencia, sino también coraje para tomar decisiones a veces impopulares, han conseguido mantener la unidad de la Concertación y el respaldo de la ciudadanía, logrando lo que ningún otra coalición política ha conseguido en Chile y en las nueva democracias de “la tercera ola”: mantener desde el comienzo el control de la Presidencia durante cuatro períodos consecutivos.<sup>16</sup>

En consecuencia, la explicación del éxito (o fracaso) de la democracia requiere buscar otros factores que excedan el electoral, porque si fuera tan potente el impacto del binominalismo, se habría convertido en un poderoso ejemplo a imitar por dirigentes de otros países que se esfuerzan por diseñar un orden institucional que favorezca la estabilidad de los gobiernos y los capacite para enfrentar los desafíos de superar el subdesarrollo. Países que han tenido experiencias militares con dura represión, como la Argentina, no logran consolidar un orden democrático, destacando el impacto negativo que ha tenido el conflicto entre peronistas y radicales, que dominó la política trasandina desde la caída de Perón en 1955, que se tradujo en trece huelgas generales que los sindicatos controlados por los primeros decretaron contra el primer gobierno democrático del Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), las cuales dañaron severamente las posibilidades de impulsar un programa económico de estabilización y crecimiento.<sup>17</sup>

¿Qué habría sido de Chile si en el gobierno del Presidente Aylwin la CUT, en vez de estar dirigida por el inteligente y valiente dirigente sindical Manuel Bustos (PDC), hubiera declarado varias huelgas generales exigiendo aumentos salariales, las que hubieran sido seguidas por gran parte de los trabajadores del sector público y privado? Difícilmente la política de “crecimiento con equidad” habría tenido éxito en tales condiciones políticas.

Lo que puede afirmarse con certeza es que la gobernabilidad de la democracia fue posible a pesar de los problemas creados por el sistema binominal y no como resultado de este.

---

<sup>16</sup> He desarrollado este argumento en otro trabajo (Huneus 2005).

<sup>17</sup> Lewis y Torrents (1993). He analizado esto en Huneus (1998).

**SISTEMA PROPORCIONAL Y DEMOCRACIA**

Otro argumento a favor del binominalismo es respecto al sistema proporcional. Se aduce que este tendría graves deficiencias y provocaría funestas consecuencias en el sistema político, las que conducirían a la fragmentación del sistema de partidos y dañaría la gobernabilidad de la democracia. Hay una verdadera campaña del terror contra el sistema proporcional, que no se justifica con un examen cuidadoso del proceso político.<sup>18</sup>

Las visiones críticas del sistema proporcional tienen apoyo en ciertos sectores de la ciencia política estadounidense. El politólogo norteamericano experto en el Brasil, Scott Mainwaring, ha defendido esta interpretación, sosteniendo que “la combinación de un sistema de partidos fraccionado y el presidencial no conducen a la estabilidad de la democracia porque fácilmente crea dificultades en las relaciones entre el Presidente y el Congreso”.<sup>19</sup> En una publicación posterior matizó las conclusiones, con una ambigüedad que da cuenta de la debilidad de la evidencia empírica: el sistema proporcional y el presidencialismo “tienen una relación difícil” (Mainwaring 1993).

Este argumento no se sostiene en los hechos. Chile tuvo multipartidismo desde el restablecimiento de la democracia después de la caída de la dictadura de Ibáñez en 1931 y tuvo una democracia con las limitaciones indicadas antes hasta 1973, que colapsó cuando existían menos partidos que en los años 40 y 50. Los conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo se produjeron por la decisión del presidente Allende de impulsar una revolución socialista, pero con mayoría en el Congreso y en el país.

Por otro lado, los conflictos entre el Presidente y el Congreso también se producen en países con sistemas bipartidistas, como Venezuela y Argentina. En el primer caso, presidentes minoritarios no impulsaron políticas que enfrentaran los problemas sociales y económicos del país, lo que condujo a una crisis de participación que dañó a los dos partidos históricos, Acción Democrática y COPEI, situación que culminó con la victoria de

---

<sup>18</sup> El ex ministro del Trabajo del gobierno de Patricio Aylwin, René Cortázar (2003), ha adoptado esta visión: “lo que habría que descartar es la vuelta al sistema proporcional, que si bien tiene grandes virtudes desde el punto de vista de la “representatividad”, se transformaría en un obstáculo para la “gobernabilidad”. Fraccionaría el sistema político y llevaría casi inexorablemente a la constitución de gobiernos de minoría, como los que vivimos, y sufrimos en el pasado”.

<sup>19</sup> Mainwaring (1989, 168).

Hugo Chávez en las elecciones de 1999 (Molina 2004). Argentina es el ejemplo más claro del bipartidismo, con un partido dominante, el Peronista y la Unión Cívica Radical (UCR) como el segundo partido que durante años dominaron la competencia electoral. El Chile de 1973, multipartidista, colapsa más bien por los programas y propuestas del gobierno de la Unidad Popular y del Presidente Salvador Allende, como lo han demostrado las investigaciones sobre el derrumbe de la democracia.

#### INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA Y VOTO OBLIGATORIO

Decíamos que uno de los cambios hechos por el régimen militar fue hacer voluntaria la inscripción electoral, aunque manteniendo la obligatoriedad del voto. Esta es una contradicción que no se justifica y debiera establecerse la inscripción automática y mantenerse el voto obligatorio.

No hay problemas técnicos, ni obstáculos burocráticos para hacer automática la inscripción y, con ello, permitir el acceso a la ciudadanía. La inscripción voluntaria es un anacronismo, porque exige al ciudadano hacer un trámite burocrático para ser considerado como tal, mientras sigue existiendo “inscripción automática” para otros deberes cívicos y de menor relevancia para el sistema político, como el Servicio Militar. Los jóvenes no necesitan ir a los regimientos a cumplir esta función, pues al cumplir 18 años quedan registrados automáticamente para cumplir con esta obligación. Esta exigencia, además, constituye una fuente de desigualdad en contra de los jóvenes respecto de un derecho fundamental de la democracia. Asimismo no guarda relación con el desarrollo político y económico del país, pues la modernización del Estado permite realizar centenares de trámites por Internet, pero para adquirir la ciudadanía hay que ir personalmente a una oficina, en ciertos horarios.

El Instituto Libertad y Desarrollo,<sup>20</sup> uno de los principales centros de estudios de la oposición, rechaza la inscripción automática y defiende la voluntariedad del voto. Este sería “un derecho y no un deber” y, por ende, la eliminación de la obligatoriedad del sufragio “aumentaría la libertad de las personas porque tendrían la posibilidad de decidir en qué

---

<sup>20</sup> Temas Públicos, N° 676, 28 de Mayo de 2004.

elecciones quieren participar en cuáles no”. Este tipo de argumento es compartido por sectores de la Concertación que promueven la convergencia de posturas socialistas con liberales, como es el caso de los jóvenes socialistas y algunos intelectuales. Siguiendo la lógica de la acción racional, muy difundida en universidades estadounidenses, Díaz (2005, 258) defiende la voluntariedad del voto porque no encuentra un “bien colectivo” detrás de la obligatoriedad del mismo, al que sí encuentra en otras obligaciones ciudadanas, como los impuestos y el servicio militar obligatorio:

*“¿Cuál es el bien colectivo detrás de la obligatoriedad del voto? ¿Mayor participación de la gente? ¿Para qué? Para dar legitimidad forzada a las autoridades electas? Hay que recordar, por lo demás, que la persona tiene siempre la facultad de anular el voto o dejarlo en blanco. En otras palabras, el individuo siempre puede preferir no manifestar su voluntad.”*<sup>21</sup>

Este argumento tiene una débil argumentación, porque no encontrar bienes es una decisión a priori del analista, porque es posible encontrarlos y las repercusiones negativas del voto voluntario en el sistema político son considerables, aunque ignoradas por este tipo de interpretación.

La ampliación de la libertad es un tema más complejo porque, como señaló Dahrendorf (1979), su fortalecimiento debe hacerse conjuntamente con el desarrollo de las lealtades sociales y las vinculaciones con el sistema político, para impedir que surja una nueva desigualdad, porque los más fuertes podrán hacer un uso más extenso de ella que los más débiles, especialmente aquellos que carecen de organización y los más pobres. Por la vía de promover la libertad se puede agravar la desigualdad en Chile.

Tampoco se sostienen los argumentos a favor del voto voluntario sobre la base de argumentar que ello mejoraría la calidad de la política, pues “los candidatos se verán más obligados a hacer bastante más que aparecer en televisión, sonreír como chicos buenos...” (Squella (2004). Este razonamiento, con un fuerte componente normativo, tampoco se sustenta porque ignora los efectos perjudiciales del voto voluntario y el deseo de mejorar el estado de la política no depende sólo de él, sino de otros recursos, como el aumento de la competencia entre candidatos y la valoración de la política en un país en el que la economía

---

<sup>21</sup> Díaz (2004, 258). La última afirmación es un error, porque el voto nulo expresa una protesta del ciudadano que no se puede desconocer. Para una crítica a la teoría de *rational choice*, remito al lector al excelente libro de Green y Shapiro (1994).

y el análisis económico han adquirido una dimensión desproporcionada, que no se encuentra en otras democracias como la nuestra.

El fin del voto obligatorio constituye una pésima señal, pues puede agravar el mal estado de la política, dado que lo contrario, el voto voluntario, constituye una medida cómoda para los jóvenes, dado que pone el énfasis en sus derechos y fomenta la elusión de los deberes, lo cual implica continuar en la línea de un nuevo populismo que promueven ciertos políticos para lograr el apoyo ciudadano, consistente en decir cosas agradables pero sin substancia. Este hedonismo político vendría a decirnos que las elecciones no se ganan con ideas y las tareas políticas no se entienden a favor de ideales y programas, sino solamente siguiendo los deseos de los electores, aún cuando ellos contradigan los planteamientos sustantivos del respectivo partido.

Los argumentos a favor del voto voluntario también se podrían aplicar a la educación básica y media, que es obligatoria por mandato constitucional (art°.19, N°.10 de la Constitución recientemente reformada), pues es un derecho al cual pueden renunciar los padres, los niños o adolescentes. Se podría emplear también a los impuestos, que se pagarían si el contribuyente así lo desea.

Por otro lado, los partidarios del voto voluntario no se hacen cargo de los efectos negativos que este produce, ampliamente demostrados en la bibliografía especializada e ignoran los casos en que se ha cambiado de obligatorio a voluntario, como en Venezuela. El primer efecto negativo del voto voluntario,<sup>22</sup> es que disminuye la participación electoral. Hay una amplia bibliografía que demuestra que el obligatorio la aumenta.<sup>23</sup> Chile requiere estímulos para incrementar la participación política y no para debilitarla.

En segundo lugar, como ha señalado Lijphart (1997), uno de los principales estudiosos de los sistemas electorales y de las democracias avanzadas, que fue presidente de la Asociación de Ciencia Política de los EE.UU., el voto voluntario tiene el efecto negativo de provocar una desigualdad política. Es viable con electores que tienen un buen grado de interés en la política y un buen nivel de educación; es decir, personas económicamente favorecidas. Por el contrario, desincentiva la participación electoral de aquellas otras que tienen un bajo interés en la actividad política y un bajo grado de

---

<sup>22</sup> Desarrolla este argumento Valenzuela en este libro.

<sup>23</sup> Se encuentra en Lijphart (1997).

educación, constituidas mayoritariamente por los pobres. El voto voluntario fortalece las desigualdades, en vez de debilitarlas.

En tercer lugar, argumenta Lijphart, el voto voluntario aumenta la importancia del dinero en política, que en Chile ha adquirido niveles peligrosamente altos. El voto voluntario, en un contexto de apatía política, obligará a los candidatos y a los partidos a destinar mayores recursos para movilizar a los ciudadanos. El escandaloso nivel del gasto de las campañas será aún mayor, haciendo más fuerte la dependencia de la política respecto del dinero. Se favorece una nueva desigualdad, pues ayuda a los candidatos que tienen fortuna, como lo demuestran numerosos casos de candidatos al Congreso y el importante poder alcanzado por Sebastián Piñera en Renovación Nacional, o de políticos con amigos con fortuna. ¿Qué otro fundamento distinto del dinero da mayores posibilidades de ser candidatos y de ser elegidos a políticos que tienen fortuna, respecto de un académico, un periodista o un dirigente gremial que no tiene riqueza?

El voto obligatorio fue eliminado en Holanda y no tuvo mayores consecuencias en la participación electoral. Esto se explica porque los holandeses tienen una sólida cultura cívica, con una alta confianza interpersonal y un estado social de derecho que crea fuertes relaciones de solidaridad, que favorece el convencimiento en los individuos de que el voto es un deber cívico necesario de ejercer para influir en el sistema político. Estas condiciones institucionales hacen muy difícil extrapolar el caso holandés a países que no tienen esos recursos. Por ese motivo, no es un ejemplo que se pueda usar en nuestro país porque los chilenos no tenemos una cultura cívica similar a la de los holandeses, sino más bien un comportamiento cívico con debilidades, tales como la baja confianza interpersonal y las enormes desigualdades.

El fin del voto obligatorio en Venezuela en 1993 tuvo efectos muy negativos en la participación electoral, en un momento en que los partidos establecidos tenían baja confianza ciudadana y el desempeño de los gobiernos de los partidos tradicionales, AD y COPEI, estaba fuertemente cuestionado y se comenzaba a debilitar la participación electoral (Molina y Pérez 1995). Esta participación cayó del 82% en los comicios parlamentarios de 1988, al 60% en las de 1993, y al 54% en las de 1998 (Molina 2004, cuadros 1 y 3). La caída de la participación electoral en los comicios presidenciales fue

similar, agravando los problemas de legitimidad de los partidos históricos, lo cual desembocó en una grave crisis de la democracia y en la elección como Presidente de Hugo Chávez, un ex militar golpista, que está conduciendo el país a una difícil situación política interna y a una conflictiva posición internacional. Habrá que seguir de cerca este caso al debatirse el eventual fin del voto obligatorio.

#### LA INTEGRACIÓN DE LOS NO INSCRITOS

¿Qué ocurriría si se hiciera automática la inscripción y todos los no-inscritos tuvieran la posibilidad de votar? ¿Se cambiarían las actuales preferencias entre los partidos, particularmente entre la Concertación y la Alianza, a favor de una u otra coalición? Las reformas electorales no se realizan cuando existe incertidumbre sobre sus posibles consecuencias en la distribución del poder dentro del sistema político. Para responder a esta pregunta es necesario analizar las orientaciones políticas de los no-inscritos y sus posibles actitudes.

Para examinar esta cuestión, hemos analizado las encuestas del CERC, uniendo los datos de las efectuadas en abril, julio, septiembre y diciembre de 2004, con un amplio número de observaciones, 4 800 entrevistas. De estas, un 24,8% no está inscrito en los registros electorales, lo que entrega 1 190 casos para el análisis de esta materia. Primero se hará un examen descriptivo para auscultar el perfil sociodemográfico y político de los no-inscritos y luego se realizará un análisis estadístico para determinar las posibles consecuencias de la ciudadanía en los no-inscritos.

Un análisis descriptivo con las variables sociodemográficas no entrega diferencias muy marcadas entre inscritos y no inscritos, con excepción de la edad, porque los jóvenes no se inscriben. En el segmento entre 18 y 21 años, sólo el 12,1% de los encuestados está inscrito, mientras que, después de los 30, se produce un salto en la inscripción, con un 81,6% de inscritos en el segmento entre 31 y 35 años, hasta llegar al 97,1% de inscripción, en los mayores de 61. Hay diferencias menores por género, con una menor inscripción entre los hombres, 73%, que entre las mujeres, 77%. No hay diferencias significativas cuando se analizan los inscritos y no inscritos según el nivel educacional, pues están inscritos personas con baja educación, así como aquellos que tienen estudios universitarios

completos Hay una relación relevante por nivel socioeconómico: hay una menor inscripción entre las personas de bajos ingresos, que poseen, además, menor escolaridad y mayor desinterés en la política.

<b>CUADRO 4</b>		
<b>INSCRITOS Y NO INSCRITOS EN LOS REGISTROS ELECTORALES, SEGÚN VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS</b>		
<b>(2004)</b>		
<b>P: ¿Está Ud. o no inscrito en los Registros Electorales?</b>	<b>Inscritos (%)</b>	<b>No inscritos (%)</b>
<i>Género</i>		
Hombre	72,7	27,0
Mujer	76,9	22,7
<i>Edad</i>		
18-25	23,0	76,4
26-40	76,4	23,4
41-60	95,9	3,9
61 y más	96,8	2,9
<i>Nivel educacional</i>		
Analfabeto	95,3	4,7
Básica incompleta	89,2	10,3
Básica completa	83,3	16,7
Media incompleta	73,9	25,7
Media completa	69,2	30,5
Superior incompleta	57,9	41,9
Superior completa	82,8	16,9
<i>Ingreso subjetivo*</i>		
Le alcanza bien	70,1	29,9
Le alcanza justo	75,3	24,4
Tiene dificultades	74,4	25,3
Tiene grandes dificultades	78,2	20,9
No sabe / No responde	73,3	25,6
<b>Fuente:</b> Encuestas CERC, abril, julio, septiembre y diciembre 2004 (se unieron las bases de datos).		

Las escasas diferencias según las variables sociodemográficas también se aprecian cuando se examina a los jóvenes entre 18 y 29 años, como en el cuadro siguiente.

<b>CUADRO 5</b>		
<b>INSCRITOS Y NO INSCRITOS EN LOS REGISTROS ELECTORALES ENTRE 18 Y 29 AÑOS, SEGÚN VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS</b>		
<b>2004</b>		
P: ¿Está Ud. o no inscrito en los Registros Electorales?	Inscritos (%)	No inscritos (%)
<i>Género</i>		
Hombre	33,3	66,4
Mujer	37,3	62,0
<i>Edad</i>		
18-21	12,0	87,3
22-25	32,6	67,1
25-29	53,6	45,9
<i>Nivel educacional</i>		
Básica incompleta	30,3	69,7
Básica completa	35,4	64,6
Media incompleta	28,8	70,8
Media completa	31,6	67,7
Superior incompleta	33,1	66,6
Superior completa	53,9	45,7
<i>Ingreso subjetivo*</i>		
Le alcanza bien	40,5	59,5
Le alcanza justo	37,2	62,5
Tiene dificultades	31,1	68,5
Tiene grandes dificultades	37,1	60,0
No sabe / No responde	34,6	65,4
<b>Fuente:</b> Igual a la del cuadro anterior, N = 1 423 (de los cuales 500 son inscritos y 923 no inscritos).		

Un análisis de las opiniones y actitudes políticas entre inscritos y no inscritos muestra algunas diferencias. El hecho más visible entre los no inscritos es la mayor proporción de gente sin identificación en la escala política. Las ubicaciones, tanto de izquierda como de derecha, caen notoriamente al pasar de los inscritos a los no inscritos, lo cual no sucede de la misma forma con el centro político. Respecto de la intención de voto por partidos, una mayoría de los no inscritos declara no tener preferencia por ningún partido. La excepción es el Partido Comunista, que tiene mayor adhesión entre los no inscritos que entre los inscritos.

Haciendo entrecruzamientos entre la inscripción electoral y la intención de voto por partidos, se obtuvo una aproximación a lo que sucedería con el voto a favor de los partidos políticos chilenos si los no inscritos se unieran al padrón electoral (Ver Cuadro N° 3).

Como puede observarse, los cambios son menores (ver la diferencia entre la intención de voto para cada partido en los inscritos y la intención de voto total), aunque los dos partidos más antiguos, el PDC y el PS, experimentan bajas algo mayores que el resto. La suma de votos de la UDI y RN, así como la de los partidos de la Concertación, bajaría levemente. La relación entre la Concertación y la Alianza apenas cambiaría, de 1.94 veces a 1.92 veces. Sin embargo, esta relación no considera el voto blando o “escondido” de la Alianza, que podría aumentar al incrementarse también el porcentaje de individuos que no saben o no responden acerca de su intención de voto.

Es importante notar que cerca de un 75% de los no inscritos no apoya a ninguno de los seis partidos con mayor apoyo ciudadano (UDI, RN, PDC, PPD, PS y PC). Esto plantea una incógnita sobre cómo votarían en una elección. La información sobre sus opiniones es poco concluyente al respecto. Hay entre ellos menos personas que se declaran en la derecha, centro e izquierda; no hay diferencias fundamentales en su intención de voto presidencial, tampoco entre los que aprueban o no la gestión del gobierno y hay menor número de satisfechos con la democracia. Esto último es concordante con el hecho de que son personas de baja definición política y no integradas al sistema político. Son más críticos del régimen de Pinochet que los inscritos, aunque esta definición tiende a predominar en la población como consecuencia del escándalo de los dineros del anciano militar en el banco Riggs de Washinton DC. Cuando se analiza el segmento de chilenos entre 18 y 29 años, las diferencias son similares a las que se vieron con el conjunto de la población considerada en las encuestas del CERC.

Hemos hecho un ejercicio estadístico para evaluar el posible impacto de la extensión de la ciudadanía a los no-inscritos,<sup>24</sup> que demuestra que no producirían mayores efectos en la actual distribución de las preferencias políticas. Esto no quiere decir que su participación electoral no tenga eventuales consecuencias políticas. Como el rasgo subjetivo predominante en los no-inscritos es el bajo o nulo interés en la política, la

---

<sup>24</sup>Se desarrolló un modelo de regresión logística multinomial.

competencia electoral tendría que adaptarse a esta situación, que puede favorecer planteamientos simplistas y que se orienten a las emociones de los votantes, recurso empleado por los candidatos de la derecha, así como por algunos candidatos de la Concertación que difunden propuestas populistas. La expansión del electorado obligaría a los partidos a buscar la adhesión de estos votantes desinformados y desconfiados del sistema político, con lo cual se aumentaría la legitimidad del orden democrático.

<b>CUADRO 6</b>		
<b>COMPARACIÓN DE LAS OPINIONES POLÍTICAS DE LOS INSCRITOS Y NO INSCRITOS EN LOS REGISTROS ELECTORALES ( 2004 ) (% VERTICALES)</b>		
	<b>Inscritos (%)</b>	<b>No inscritos (%)</b>
<i>Interés en política</i>		
Muy interesado	5,0	2,7
<b>Algo interesado</b>	<b>21,1</b>	<b>14,8</b>
<b>Poco interesado</b>	<b>38,5</b>	<b>30,1</b>
<b>Nada interesado</b>	<b>34,9</b>	<b>52,2</b>
NS/NR	0,5	0,3
<i>Escala política ( de 1 a 10)</i>		
<b>Izquierda (1-4)</b>	<b>25,4</b>	<b>18,7</b>
Centro (5 y 6)	32,4	27,8
<b>Derecha (7 a 10)</b>	<b>17,1</b>	<b>11,0</b>
<b>NS/NR</b>	<b>25,0</b>	<b>42,4</b>
<i>Intención de voto en elecciones parlamentarias</i>		
<b>UDI</b>	<b>12,0</b>	<b>6,1</b>
RN	5,3	2,1
<b>PDC</b>	<b>12,6</b>	<b>5,4</b>
<b>PPD</b>	<b>9,5</b>	<b>4,6</b>
<b>PS</b>	<b>11,3</b>	<b>5,0</b>
PC	1,8	2,3
<b>Ninguno</b>	<b>18,3</b>	<b>52,6</b>
Otros	8,7	5,5
NS/NR	20,5	16,6
<i>Intención de voto en elecciones presidenciales</i>		
Joaquín Lavín	26,0	22,5
Michelle Bachelet	27,4	25,5
Soledad Alvear	12,2	9,8
Gladys Marín	1,5	2,4
Otros	12,5	12
Ninguno	4,7	10,7
NS/NR	15,7	17,1
<i>Aprobación al gobierno</i>		
Aprueba	64,0	61,8
No aprueba	25,3	24,4
NS/NR	10,7	13,8

<i>Posición frente al gobierno</i>		
<b>Partidario del Gobierno</b>	<b>46,2</b>	<b>37,1</b>
<b>Partidario de la Oposición</b>	<b>16,8</b>	<b>11,6</b>
<b>Ni lo uno ni lo otro</b>	<b>26,7</b>	<b>38,8</b>
NS/NR	10,3	12,4
<i>Posición frente a la democracia *</i>		
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	57,7	58,6
<b>En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible</b>	<b>22,0</b>	<b>12,9</b>
A la gente como yo nos da los mismo el tipo de régimen	18,5	15,7
<b>NS/NR</b>	<b>1,8</b>	<b>12,8</b>
<i>Satisfacción con la democracia *</i>		
<b>Muy / Bastante satisfecho</b>	<b>37,1</b>	<b>20,6</b>
<b>Poco / Nada satisfecho</b>	<b>58,1</b>	<b>73,0</b>
NS/NR	4,8	6,4
<i>Opinión sobre los 17 años del gobierno de Pinochet **</i>		
<b>Buenos / Muy buenos</b>	<b>21,9</b>	<b>13,8</b>
<b>Regulares</b>	<b>36,8</b>	<b>29,1</b>
<b>Malos / Muy malos</b>	<b>37,4</b>	<b>43,8</b>
<b>NS/NR</b>	<b>3,9</b>	<b>13,3</b>
<b>Fuente:</b> La misma del cuadro anterior. Las diferencias entre porcentajes correspondientes a inscritos y no inscritos destacadas en negrita son estadísticamente significativas.		
*Sólo encuesta de septiembre de 2004. ** Sólo encuestas de julio, septiembre y diciembre de 2004.		

## CONCLUSIONES

La reforma electoral es una necesidad para el perfeccionamiento del sistema democrático, por la ausencia de legitimidad originaria del actual sistema debido al hecho de haber sido establecido por el régimen militar para obtener objetivos electorales en beneficio de sus partidarios y porque su práctica ha perjudicado al sistema político, especialmente a los partidos y ha dañado la cultura cívica de los chilenos.

Esta reforma debe considerar el restablecimiento del sistema proporcional porque es el que corresponde a un país con multipartidismo, sistema adoptado antes de la llegada de los militares al gobierno. Además, esta reforma debe considerar la inscripción automática y consagrar el voto obligatorio, como en la antigua democracia. La extensión de la ciudadanía a los no-inscritos pareciera no producir cambios en los alineamientos de los partidos, pero sí planteará enormes desafíos a estos porque se producirá necesariamente la movilización de un sector de la ciudadanía, despolitizado y crítico del orden político.

**REFERENCIAS**

Auth, Pepe, “De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente”, *Chile 21*, Septiembre 2005.

Bermeo, Nancy, “Democracy and the Lessons of Dictatorship”, *Comparative Politics*, vol.24, N° 3, 1992, pp. 273-291.

Beyme, Klaus von, 1996 *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. München: Piper.

Bracher, Karl D.1964 *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Villingen/Schwarzwald: Ring- Verlag, 1964.

Cortázar, René, “Pollo con helado”, *La Tercera*, 18 agosto 2002.

-----“Para no repetir hay que aprender”, *La Tercera*, 17 agosto 2003.

----- “Binominalismo y estabilidad“, *La Tercera*, 14 de septiembre 2003, p. 3.

Cruz Coke, Ricardo, *Historia electoral de Chile 1925-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1984.

Dahrendorf, Ralf *Lebenschancen*. Frankfurt: Suhrkamp, 1979.

Díaz, Francisco Javier 2005, “Legitimidad y voto voluntario”, en: *VVAA Aportes para el debate*. Santiago: Ediciones Chile 21, pp.255-266.

Eyzaguirre, Nicolás, “Binominalismo y centro político”, *La Tercera*, 14 diciembre de 2005, p.2.

Farrell, David M., *Electoral System. A Comparative Introduction*\_(Basingstoke: Palgrave, 2001).

Floria, Carlos A y García Belsunce, César A *Historia política de la Argentina contemporánea*, Madrid: Alianza Editorial, 1988.

Green, Donald P. y Shapiro, Ian, *Pathologies of Rational Choice Theory*, \_New Haven: Yale University Press, 1994.

Heine, Jorge, “La falacia “binominalismo y estabilidad””, *La Tercera*, 21 septiembre 2003.

-----“Binominalismo y estabilidad: la dúplica”, *La Tercera*, ) septiembre 2003.

Huneus, Carlos, “Technocrats and Politicians in the Democratic Politics of Argentina (1983-1995)”, en: Miguel A Centeno. y Patricio Silva (eds.) *The Politics of Expertise in Latin America*, Londres: MacMillan, 1998,

----- 2000 *El régimen de Pinochet*, Santiago: Editorial Sudamericana.

-----2005a, "Chile: A System frozen by Elite Interests", en: International IDEA, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Estocolmo: IDEA, 2004, pp.78-81.

----- 2005b "¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin" *Persona y Sociedad*, vol.XIX, N°.2, pp. 11-53.

Huntington, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Londres: University of Oklahoma Press, 1991.

Kershaw, Ian, *Hitler, 1889-1936: Hubris*, Allen Lane, The Penguin Press, Londres, 1998.  
----- *Hitler 1936-45: Nemesis*, W.W. Norton & Company, ,\_Nueva York, 2000.

Lagos, Gustavo (ed.), *La reforma constitucional de 1970*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1970.

Lagos, Marta, "Participación electoral 1952-2005", mimeo, Santiago.

Lehmbruch, Gerhard, *Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1967.

Levitsky, Steven, "Argentina: From Crisis to Consolidation (and Back)", en: Domínguez, Jorge I. y Shifter, Michael (eds.) *Constructing Democratic Governance in Latin America* The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003, pp. 244-268.

Lewis, Colin M. y Torrents, Nissa (eds.) *Argentina in the Crisis Years (1983-1990)*. Institute of Latin American Studies, Londres, 1993.

Lijphart, Arend "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996", *American Political Science Review*, vol. 91, N°.1, Marzo 1997, pp. 1-14.

Mainwaring, Scott, "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 25, 1989, p. 168.

-----"Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies* vol. 26(2), Julio 1993, pp. 198-228.

Molina, José, "Partidos y sistemas de partidos en la evolución política venezolana: la desinstitucionalización y sus consecuencias", en: Molina, José y Alvarez, Angel (coordinadores), *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2004, pp.9-55.

-----y Pérez Baralt, Carmen “Los venezolanos abandonan el hábito de votar. La abstención en las elecciones de 1993”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, N°. 13, 1995, pp. 159-179.

Niclauss, Karlheinz, *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Ferdinand Schöningh, Paderborn, 2004).

.Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

-----1994: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Novaro, Marcos, (compilador) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2002.

Squella, Agustín “El juego de la política”, *El Mercurio*, 4 Junio 2004, p. 3.