



UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Ciencia Política

Tesis de Licenciatura

“Reforma electoral en Chile: Análisis de sus efectos sobre la representatividad en el contexto posterior al estallido social”

Pedro Marcos Colautti

Profesora Consejera: **Dra. Mariana Colotta**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Abril del 2021

Reforma electoral en Chile: Análisis de sus efectos sobre la representatividad en el contexto posterior al estallido social

Por Pedro Marcos Colautti

Resumen: Desde el retorno de la democracia, Chile ha logrado mejorar todos sus indicadores económicos y sociales de manera constante, en una situación de estabilidad política, por lo que muchos consideraron un modelo para la región, hasta que en octubre del 2019 se produjo un violento estallido social que hizo cuestionar todas las instituciones. Las demandas de dichas manifestaciones masivas proponían en definitiva un cambio de relación entre el Estado y la sociedad tan radical que sorprendió a toda la élite política y económica, exponiendo la falta de representatividad del sistema político vigente. Si bien la crisis es profunda y multicausal, la presente investigación propone estudiar a fondo el sistema electoral y el impacto de su última reforma en 2015, pues este es el más central de los canales de vinculación del pueblo con sus representantes. Este estudio de carácter diagnóstico descriptivo propone hallar hasta qué punto la última reforma ha mejorado su representatividad, operacionalizando la misma en seis dimensiones: mayoría electoral como mayoría social, proporcionalidad en el reparto de escaños por fuerza política y por región, competencia interpartidaria, paridad de género, y apoyo del Presidente electo en el Congreso. La investigación concluye que la reforma ha logrado mejoras parciales: la competencia interpartidaria y la paridad de género aumentó, la desproporcionalidad por región disminuyó, y el presidente continuó siendo apoyado en el Congreso; pero la reforma no ha logrado que la mayoría electoral signifique una mayoría social, ni disminuir la desproporcionalidad en la obtención de escaños por fuerza política.

Palabras clave: sistema electoral - reforma electoral - crisis de representación

Abstract: Since the return of democracy, Chile has managed to improve all its economic and social indicators steadily, in a situation of political stability, which is why many considered a model for the region, until the social outbreak of October 2019 questioned all the institutions. The demands of these massive demonstrations ultimately proposed a change in the relationship between the State and society so radical that it surprised the entire political and economic elite, exposing the lack of representativeness of the current political system. Although the crisis is deep and multi-causal, this research proposes to study in depth the electoral system and the impact of its last reform in 2015, as this is the most central channel for linking the people with their representatives. This descriptive study proposes to find to what extent the latest reform has improved its representativeness, operationalizing it in six dimensions: electoral majority as a social majority, proportionality in the distribution of seats by political force and by region, inter-party competition, gender parity, and support of the President-elect in Congress. The research concludes that the reform has achieved partial improvements: inter-party competition and gender parity increased, disproportionality by region decreased, and the president continued to be supported in Congress; but the reform has not achieved the electoral majority to signify a social majority, nor has it diminished the disproportionality of its distribution by political force.

Keywords: electoral system - electoral reform - representation crisis

Índice

1.	Introducción.....	p. 1
1.1.	Objetivos y preguntas de investigación.....	p. 5
2.	Contexto socio-histórico.....	p. 6
3.	Estado del arte.....	p. 9
3.1.	Sistema electoral y de partidos en Chile.....	p. 9
3.2.	Objetivos y contenido de la reforma.....	p. 12
3.3.	Crisis de representación y estallido	p. 14
4.	Marco teórico.....	p. 16
4.1.	A qué llamamos representación política.....	p. 16
4.2.	Acerca de los sistemas electorales y el sufragio.....	p. 17
5.	Metodología.....	p. 21
6.	Desarrollo.....	p. 24
6.1.	Mayoría social y mayoría electoral.....	p. 24
6.2.	Proporcionalidad en el reparto de escaños por pacto electoral	p. 28
6.3.	Proporcionalidad en el reparto de escaños por región.....	p. 32
6.4.	Competencia interpartidaria.....	p. 38
6.5.	Paridad de género en el Congreso.....	p. 42
6.6.	Apoyo del presidente electo en el Congreso.....	p. 44
7.	Conclusiones.....	p. 46
7.1.	Palabras y observaciones finales.....	p. 50
8.	Bibliografía.....	p. 52

Anexo Documental

1.	Selección y recorte de artículos periodísticos acerca del estallido social.....	p. 1
2.	Selección de imágenes ilustrativas de los acontecimientos.....	p. 4
3.	Extracto de la ley que establece el sistema binominal, publicada en 1989.....	p. 6
4.	Extracto de la ley que establece la reforma electoral, publicada en 2015.....	p. 8
5.	Documento: “La reforma y el régimen electoral en Chile” por De la Fuente.....	p. 11

1. Introducción:

El 18 de octubre del 2019 comenzaron en Chile una serie de multitudinarias manifestaciones populares, la más grande de aproximadamente 1.200.000 en la Capital. En principio, reclamaban la suspensión del aumento del boleto de Metro, pero luego se hizo evidente que fue un disparador a reclamos más profundos. Sin respuesta de parte de las instituciones, se generó una espiral de violencia. Hubo reiterados episodios de disturbios y vandalismo: más de 25.000 locales fueron destruidos, y los daños materiales se calculan en 900 millones de dólares (Infobae, 2019). Los Carabineros¹ detuvieron a 18.359 personas, de las cuales 9.716 fueron por desórdenes y 4.991 por saqueos. También fueron los principales responsables de la feroz represión que dejó un saldo de 23 muertos, y más de 1.700 personas heridas, 519 de ellas lesionadas por perdigones, 338 por armas de fuego no identificadas y 41 por disparos de bala. Además, 177 sufrieron heridas oculares severas. Esto a partir de datos oficiales, que estarían subestimando la real magnitud de los hechos, ya que, según algunos organismos de la sociedad civil, como la Cruz Roja, la cifra se estima superior a 2.500. La situación generó gran preocupación en las agencias de derechos humanos en Chile y alrededor del mundo (El Mostrados, 2019; Telam, 2019). Entre las consignas de los manifestantes se encontraban: la reforma del sistema de salud pública, reforma en el sistema de pensiones, mejora salarial, reforma integral del transporte público, mejorar la calidad de la educación pública en todos los niveles, gratuidad de la educación universitaria, reforma del sistema policial y de Carabineros, nacionalización del agua, reconocimiento a los pueblos originarios, fin de la corrupción política y empresarial y la redacción de una nueva Constitución que ponga fin al Estado subsidiario (BBC, 2019). Los reclamos se vienen dando hace tiempo por gran parte de la ciudadanía, pero la clase política ha fracasado en abordarlas oportunamente, por lo que se produjo el estallido. Estos disturbios sostenidos pueden interpretarse como una crisis de gobierno, donde quienes se encuentran al mando se ven desbordados, en frente de una enorme y heterogénea multitud con un conjunto de demandas imposibles de resolver en lo inmediato.²

Para muchos es difícil comprender los motivos de la presente debacle, ya que Chile ha sido nombrada hasta el cansancio como el país latinoamericano en donde confluyen el orden, el crecimiento y la democracia, idea que es respaldada con evidencia. Durante los

¹ Carabineros es una fuerza policial de carácter militar con jurisdicción en todo el país.

² En la primera página del Anexo documental se ofrece al lector distintos recortes periodísticos para una mejor ilustración acerca de cómo fue el estallido, fenómeno disparador de esta investigación.

últimos treinta años, Chile ha progresado en términos económicos aumentando su PBI y disminuyendo la pobreza (OCDE, 2018). El crecimiento casi permanente y las mejoras en todos los indicadores de desarrollo humano fueron uno de los factores que aseguró la estabilidad del régimen democrático desde su retorno en 1990. Según los datos del Latinobarómetro 2018, la población chilena tenía una muy buena percepción de la economía del país consagrándolo el “campeón de los indicadores económicos” (2018, pp.8-10). A su vez, al igual que la mayor parte de los países de la región, el apoyo a la democracia ha superado en casi todos los años el 50% de la población (p.17); pero un dato inquietante a tener en cuenta es que el 23% considera que un gobierno autoritario es preferible a uno democrático, dejándolo en segundo lugar después de Paraguay (p.18). Además, debemos saber que hubo en los últimos años una fuerte caída en toda la región, pero sobre todo en Chile, acerca de que la democracia, con todo lo malo, es el mejor régimen. Dicha percepción pasó, en este caso, del 85% en 2010 a un 65% en 2018 (p.30). Pareciera ser que efectivamente la crisis estaba próxima.

Mainwaring y Pérez Liñán destacan a Chile, junto con Uruguay y Costa Rica como los casos de democracia de alta calidad en la región, afirmando que “el campo de juego electoral es equitativo, la mayoría de los ciudadanos goza de derechos políticos y libertades civiles efectivas, los gobiernos en general no se muestran intolerantes con la oposición ni intentan limitar sus derechos, y las fuerzas armadas se encuentran bajo control civil” (2016, p.282). Ellos respaldan su declaración con los datos de la plataforma de Freedom House, que consagró al país sudamericano a principios de 2019 con un puntaje de 94/100 siendo de los más altos de la región y del mundo. No obstante, los autores no son ciegos a ciertos factores como: “la apatía de los ciudadanos, un sistema de educación pública mediocre y un estilo de toma de decisiones excesivamente centrado en las élites.” (2016, p.283).

Estas críticas se ven reflejadas en algunos de los indicadores del Latinobarómetro del 2017, que mostraba que el 86% de los chilenos afirmaba que se gobierna para “unos cuantos grupos poderosos” por sobre “el bien de todo el pueblo”, porcentaje que bajó al año siguiente, presuntamente fruto del efecto que comúnmente tienen las campañas electorales (2018, p.39). Más impactante aún, es la medición de cuán justa es la distribución del ingreso en el país, al cual sólo el 8% respondió “justa” o “muy justa” compartiendo el último lugar con Brasil y Venezuela. (2018, p.44). Por otra parte, la participación electoral en Chile evolucionó en franca e ininterrumpida caída desde 1989

cuando fue del 87%, a las elecciones 2017, que fue del 46%. Este dato preocupa porque la progresiva abstención significa una sociedad que se desvincula cada vez más con sus representantes, y los resultados de su ejercicio (Nohlen, 2004).

Cuando estalló la crisis en Chile, y el sistema político fue cuestionado por completo, el mundo quedó atónito. Fruto de la estabilidad política, el desarrollo económico y la sostenida caída de la pobreza, a todas luces el modelo chileno parecía un ejemplo a seguir, en especial en la volátil América Latina. Personas de renombre internacional como el Director de la OMC, Roberto Azevedo, o el ex presidente de Estados Unidos, Barack Obama, ensalzaban dicho modelo. Los medios de comunicación en Argentina frecuentemente comparaban, con cierta envidia, al país trasandino con el nuestro, por su previsibilidad, baja polarización, baja inflación, y crecimiento constante. El mismo Piñera se animó a decir, pocas semanas antes y sin el menor atisbo de lo que iba a suceder “en medio de esta América Latina convulsionada veamos a Chile: nuestro país es un verdadero oasis con una democracia estable” (La tercera, 2019), esta afirmación estaba en consonancia con el pensamiento de la élite económica y política. (Castiglioni, 2019).

El estallido puso en tela de juicio este modelo que parecía tan próspero y democrático. De hecho, antes que sucediera el mismo, diversos autores de las ciencias sociales en Latinoamérica alertaban sobre la inminencia de esta crisis, y lo que les sorprendía era lo que tardaba en explotar. Ellos y ellas han realizado estudios que demuestran la existencia de elementos que hacen que Chile pueda clasificarse como una “democracia incompleta” por la existencia de enclaves autoritarios dentro del sistema político (Garretón, 2010; Millaleo, 1999; Moulian, 1994). Estos se encuentran presentes en la Constitución, en las Fuerzas Armadas, en el Poder Judicial, en el acceso y participación ciudadana, y en el sistema electoral por el cual se eligen los representantes (sólo este último será indagado en la tesis). En pocas palabras, se denuncia que estos mecanismos otorgan un veto a las minorías para poder bloquear cualquier propuestas de cambio que altere el statu quo instaurado por el pinochetismo, lo que implica que en esta democracia hay decisiones que no pueden tomarse por más que sean apoyadas por una clara mayoría popular.

De todos modos, estas ideas no tienen su origen en el detenido análisis hecho por los estudiosos de las ciencias sociales, sino sencilla y explícitamente por los creadores de estas instituciones. “La Constitución debe procurar que, si llegan a gobernar los

adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhela; porque —valga la metáfora— el margen de alternativas que la cancha les imponga a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido como para hacer extremadamente difícil lo contrario” esta es una célebre frase de Jaime Guzmán, abogado prominente del período autoritario que colaboró en el trazado constituyente y demás artilugios (binomios, quórums altos, etc.) que funcionaron como cerrojo para impedir reformas profundas. (El Mostrador, 2013)

Sobre estas instituciones gobierna la clase política, y por estas fallas es que consideramos que ocurre una crisis de representación, pues los que detentan el poder parecen estar distanciados y no representando la demanda de las bases. Los actores por excelencia que deben ocuparse de canalizar las demandas en toda democracia son los partidos políticos. Ellos “tienen como primera función la estructuración de las demandas sociales. Los partidos agregan demandas, lo cual implica su necesaria simplificación y armonización. De este modo las ordenan, las sistematizan y les otorgan prioridades, como condición ineludible para lograr la acción colectiva” (Cingolani, 2011, p.220). Si las demandas sociales desbordaron las instituciones vigentes es porque estas últimas fracasaron en absorberlas y atenderlas. Uno de los mecanismos más decisivos para garantizar una buena representación es el sistema electoral, cuyo diseño es crucial para entender el sistema de partidos. Todo sistema de partidos está íntimamente vinculado con el sistema electoral por el cual se transforman los votos que consiguieron en los cargos públicos que pueden ocupar gracias a ellos. El sistema electoral “es el más central de los canales de vinculación del electorado y de sus preferencias políticas con el poder que se manifiesta en su elección de los representantes y mandatarios ejecutivos.” (Nohlen, 2004, p.140). Colomer y Negretto afirman que, en un óptimo diseño, los resultados políticos del proceso institucional producen la máxima satisfacción del mayor número de personas. Para ello, deben promover una revelación sincera de las preferencias de los votantes y no crear incentivos para los cálculos estratégicos y el voto insincero a favor o en contra de algún partido con probabilidades de ganar (2003, p.17). En resumen, si afirmamos que en Chile existe una crisis de representación que generó los acontecimientos descritos, es imprescindible estudiar detenidamente el sistema electoral.